

Ю. Н. Стариков

---

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
ПРАВО**

**Часть 2**

Книга первая

---

**СУБЪЕКТЫ  
ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА**

---

Издательство  
Воронежского государственного  
университета

2001

ББК 67.99 (2) 1

С 77

**Старилов Ю. Н.**

С 77 **Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Книга первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба.** — Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. — 624 с.

ISBN 5-7455-1187-7

В монографии рассмотрены субъекты административного права, реализующие установленный законодательством правовой статус. Анализируются главным образом проблемы, составляющие предмет «управленческого права»: формирование, структура и содержание деятельности государственной администрации, органов исполнительной власти, государственных служащих и должностных лиц. Структура работы и круг затронутых тем позволяют использовать ее в учебном процессе.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических учебных заведений, служащих органов государственного и муниципального управления, а также всех интересующихся современными проблемами административного права.

ББК 67.99(2)1

ISBN 5-7455-1187-7

© Старилов Ю.Н., 2001

© Издательство Воронежского

государственного университета, 2001

## ОГЛАВЛЕНИЕ

От автора.....	7
Список сокращений.....	10
<b>Глава 1. Субъекты административного права</b> .....	<b>11</b>
§ 1. Понятие субъекта административного права .....	11
§ 2. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права .....	13
§ 3. Виды субъектов административного права .....	20
<b>Глава 2. Органы исполнительной власти</b> .....	<b>26</b>
§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти .....	26
1.1. Право организации управления: значение и основные функции .....	26
1.2. «Сильное государство», органы исполнительной власти и административно-хозяйственное право .....	28
1.3. Понятие органов исполнительной власти .....	38
1.4. Правовое положение органов исполнительной власти ..	46
1.5. Структура органов исполнительной власти .....	49
§ 2. Виды органов исполнительной власти .....	51
§ 3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть .....	66
§ 4. Правительство Российской Федерации .....	84
4.1. Правовое положение Правительства РФ .....	84
4.2. Состав Правительства РФ и обеспечение его деятельности .....	86
4.3. Полномочия Правительства РФ .....	89
4.4. Организация деятельности Правительства РФ .....	93
4.5. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента РФ .....	100
4.6. Взаимоотношения Правительства РФ и Федерального Собрания .....	104
4.7. Взаимоотношения Правительства РФ и органов судебной власти .....	107
4.8. Взаимоотношения Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ .....	110
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти .....	115
5.1. Система, структура и функции федеральных органов исполнительной власти .....	115
5.2. История развития структуры федеральных органов исполнительной власти (1990—2001 гг.) .....	120
5.3. Современная структура федеральных органов исполнительной власти .....	143

§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации .....	154
6.1. История развития системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации .....	154
6.2. Современная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации .....	158
6.2.1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) .....	163
6.2.2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации .....	170
§ 7. Территориальные органы исполнительной власти .....	184
§ 8. Органы местного самоуправления в системе публичной власти .....	196
<b>Г л а в а 3. Государственная служба .....</b>	<b>208</b>
§ 1. История формирования и развития государственной службы в России (XVII—XX вв.) .....	208
§ 2. Государственная должность .....	261
2.1. Понятие и основные черты государственной должности .....	261
2.2. Категории и группы государственных должностей .....	267
2.3. Муниципальная должность .....	283
§ 3. Государственная служба .....	291
3.1. Понятие, признаки и значение государственной службы .....	291
3.2. Муниципальная служба .....	299
3.3. Виды государственной службы .....	306
3.3.1. Федеральная государственная служба .....	307
3.3.2. Государственная служба субъектов РФ .....	309
3.3.3. Другие виды государственной службы .....	312
3.4. Управление государственной службой .....	324
3.5. Правовые источники государственной службы .....	335
§ 4. Понятие и структура института государственной службы .....	343
4.1. Понятие института государственной службы .....	343
4.2. Институт государственной службы в системе административного права .....	349
4.3. История развития института государственной службы (1920—2001 гг.) .....	354
4.4. Структура и комплексность института государственной службы .....	365
4.4.1. Конституционное право .....	367
4.4.2. Международное право .....	370
4.4.3. Административное право .....	374
4.4.4. Трудовое право .....	376

4.4.5. Уголовное право .....	378
4.4.6. Финансовое право .....	380
4.5. Современное развитие института государственной службы: от частного права к публичному .....	381
§ 5. Принципы государственной службы: понятие, система и виды .....	398
5.1. Понятие и значение принципов государственной службы .....	398
5.2. Система и виды принципов государственной службы	404
5.2.1. Конституционные принципы государственной службы .....	404
5.2.2. Организационно-функциональные принципы государственной службы .....	417
§ 6. Государственный служащий .....	430
§ 7. Правовое положение государственного служащего .....	436
7.1. Права государственного служащего .....	439
7.2. Обязанности государственного служащего .....	444
7.3. Этические требования к государственным служащим	454
7.4. Ограничения и запреты для государственных служащих .....	458
7.5. Гарантии для государственных служащих .....	469
7.6. Поощрение государственных служащих .....	473
7.6.1. Понятие и значение поощрения .....	474
7.6.2. Нормативная основа и содержание поощрения	474
7.6.3. Стадии поощрительного производства .....	478
7.7. Ответственность государственных служащих .....	480
7.7.1. Дисциплинарная ответственность .....	480
7.7.1.1. <i>Служебная дисциплина и условия ее</i> <i>обеспечения</i> .....	480
7.7.1.2. <i>Дисциплинарный (должностной) проступок —</i> <i>основание дисциплинарной ответственности</i> .....	482
7.7.1.3. <i>Нормативная основа дисциплинарной</i> <i>ответственности</i> .....	483
7.7.1.4. <i>Дисциплинарные взыскания (санкции) и</i> <i>порядок их наложения</i> .....	485
7.7.1.5. <i>Ответственность за неисполнение приказа</i> ...	491
7.7.1.6. <i>Необходимость разработки Дисциплинарного</i> <i>кодекса Российской Федерации</i> .....	493
7.7.2. Административная ответственность .....	495
7.7.3. Уголовная ответственность .....	500
7.7.4. Материальная ответственность .....	500
7.8. Ответственность за действия и решения, нарушающие права и свободы граждан .....	509
§ 8. Классификация государственных служащих .....	512
§ 9. Должностное лицо: понятие и правовой статус .....	515
§ 10. Прохождение государственной службы .....	537

10.1. Общие вопросы прохождения государственной службы .....	537
10.2. Поступление на государственную службу .....	540
§ 11. Аттестация государственных служащих .....	551
11.1. Понятие аттестации .....	551
11.2. Цель, задачи и значение аттестации .....	551
11.3. Правовой институт аттестации .....	554
11.4. Нормативная основа и порядок проведения аттестации .....	556
11.5. Механизм (система) аттестации .....	559
11.6. Функции и принципы аттестации .....	566
§ 12. Присвоение квалификационных разрядов .....	570
12.1. Основания и значение присвоения квалификационных разрядов .....	570
12.2. Виды квалификационных разрядов .....	570
12.3. Порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов .....	571
§ 13. Прекращение государственной службы .....	577
13.1. Основания прекращения государственной службы ...	577
13.2. Увольнение государственного служащего: основания и процедура .....	580
13.3. Правовая защита при увольнении государственного служащего .....	593
§ 14. Реформа государственной службы .....	596
§ 15. Публичная служба в зарубежных странах .....	618

*Основными элементами правового порядка в области государственного управления являются юридические нормы, административные акты и акты юрисдикции.*

*А. И. Елистратов (1917 г.)*

## **От автора**

Слова выдающегося русского ученого-административиста А. И. Елистратова, взятые эпиграфом к настоящей книге, кратко и ясно характеризуют сущность административного права: оно регламентирует государственное управление, устанавливает в нем правовой порядок и соответствующие режимы при помощи юридических норм, правовых актов управления и административно-юрисдикционных положений.

Несмотря на значительный период времени, прошедший со дня опубликования книги А. И. Елистратова (1917 г.), сказанное им не утратило актуальности и в наши дни. Современное административное право главным образом постигается посредством анализа теории публичного управления, а также практики применения действующих в этой сфере отношений норм и режимов, и прежде всего основной правовой формы управления — административных актов и применяемых при необходимости уполномоченными субъектами мер административного принуждения для обеспечения законности и порядка в сфере управления.

Предлагаемая читателю часть вторая исследования состоит из двух книг и является продолжением монографии, вышедшей в 1998 г.<sup>1</sup> Считаю необходимым оговориться, что в первой главе книги, посвященной субъектам административного права, не рассматривается административно-правовой статус таких субъектов, как граждане Российской Федерации, лица без гражданства и иностранцы, предприятия и учреждения, негосударственные (коммерческие) организации (хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, общественные объединения,

---

<sup>1</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998.

некоммерческие организации, религиозные организации и профессиональные союзы). В работе дается лишь краткий анализ понятия и видов субъектов административного права, их правоспособности и дееспособности; тем самым предпочтение отдается анализу современных проблем таких традиционных институтов административного права, как органы исполнительной власти, государственная служба, правовой акт управления, формы и методы управленческих действий, административный договор, административная юстиция.

Настоящая книга содержит элементы как монографического исследования, так и учебника, поэтому она рекомендуется студентам высших юридических учебных заведений, изучающих курс общего и особенного административного права и такие специальные учебные курсы, как «Проблемы государственного управления», «Государственная служба» («Служебное право»), «Правовые акты управления» («Административные акты»), «Административная юстиция».

Я благодарен германскому фонду **Alexander von Humboldt Stiftung**, предоставившему мне стипендию, которая позволила провести сравнительный правовой анализ многих административно-правовых институтов российского и немецкого административного права, а также написать отдельные части настоящего исследования во время моего пребывания в Немецкой высшей школе административных наук (г. Шпайер, ФРГ) в апреле-августе 1999 г. и феврале-мае 2000 г. Результаты сравнительно-правового исследования некоторых проблем административного права будут опубликованы автором в новых работах.

Со словами признательности я обращаюсь и к директору Исследовательского института публичного управления при Немецкой высшей школе административных наук в г. Шпайер (ФРГ) профессору **Карлу-Петеру Зоммерману (Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann)**, с которым я регулярно обсуждал современные проблемы административно-правового института административных актов в структуре немецкого административного права, а также иные представляющие научный интерес вопросы.

Весьма полезными в процессе подготовки рукописи к изданию стали для меня советы, предложения и критические замечания моих коллег-ученых, работающих на кафедре административного, муниципального и финансового права Воронежского государственного университета, а также в других



вузах России. Искреннюю благодарность я адресую декану юридического факультета Воронежского государственного университета профессору **В. А. Панюшкину**, немало способствовавшему изданию монографии.

В процессе работы над двумя частями исследования по актуальным проблемам современного административного права я пришел к мысли о необходимости подготовки третьей части книги, которая затронула бы проблемы административно-деликтного права и административного процесса и стала бы логическим продолжением предпринятого труда. В этом случае была бы достигнута поставленная мною цель — анализ главных проблем общего административного права (общей части административного права) и обеспечена комплексность исследования.

Не могу не признать и то, что некоторые из высказанных в настоящей книге положений являются спорными. Поэтому я был бы чрезвычайно признателен всем за аргументированную критику, рекомендации и предложения, способствующие развитию научной дискуссии по административно-правовым проблемам. Дальнейшее совершенствование теории административного права в непростых условиях его реформирования имеет своей главной целью теоретическое осмысление современного состояния административного права и научных публикаций.

Внимательному и критически настроенному читателю следует иметь в виду, что работа над книгой велась в условиях проведения административной реформы, при постоянном изменении действующего законодательства. Поэтому, очевидно, что со временем некоторые положения законов и иных нормативных правовых актов, анализируемые в работе, в какой-то части устареют или утратят юридическую силу. Нормативный материал использован в книге по состоянию на начало июня 2001 г.

**Ю. Н. Стариков,**  
*доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой административного,  
муниципального и финансового права Воронежского  
государственного университета*

Воронеж,  
июнь 2001 г.

## Список сокращений

Административно-процессуальный Закон Германии	— АПЗ
Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*	— Бюллетень
Ведомости Верховного Совета СССР**	— Ведомости СССР
Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации	— Ведомости
Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР	— Ведомости РСФСР
Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации	— Вестн. ВАС
Государство и право	— ГиП
Журнал российского права	— ЖРП
Российские вести	— РВ
Российская газета	— РГ
Российская юстиция	— РЮ
Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации	— САПП РФ
Собрание законодательства Российской Федерации	— СЗ РФ
Собрание постановлений СССР	— СП СССР
Советская юстиция	— СЮ
Советское государство и право	— СГП
Хозяйство и право	— ХиП

\* До 1.06.1996 г. выходил под названием «Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Российской Федерации».

\*\* С 1989 по декабрь 1991 г. выходили под названием «Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР».

# Глава 1

## СУБЪЕКТЫ

### АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

*§ 1. Понятие субъекта административного права*

*§ 2. Правоспособность и дееспособность субъектов административного права*

*§ 3. Виды субъектов административного права*

#### § 1. ПОНЯТИЕ СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как они выступают участниками административно-правовых отношений, т.е. решают задачи и осуществляют функции исполнительной власти, координирующие, распорядительные, контрольно-надзорные полномочия в области государственного управления и местного самоуправления, рассматривают дела о правонарушениях, совершаемых физическими и юридическими лицами в хозяйственной, налоговой, финансовой, таможенной сфере, в строительстве, в сфере общественного порядка и т. д.

Наука административного права насчитывает незначительное число исследовательских работ, посвященных этому вопросу<sup>1</sup>. Традиционно *субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо (организация)*,

---

<sup>1</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // СГП. 1986. № 2. С. 41—48; Новоселов В. И. Проблемы правового статуса граждан в законодательстве субъектов Российской Федерации // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Материалы конф. / Под ред. В. И. Новоселова. Саратов: Саратовская государственная академия права, 1998. С. 51—55. Проблеме административной правосубъектности граждан посвящены диссертационные исследования: Бунеева Ю. А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Никифоров М. В. Граждане как субъекты административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти. Субъект административного права — это одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный законодательством правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения. Таким образом, реализация прав, установленных за субъектом административного права, и выполнение им определенных обязанностей происходят в рамках *конкретного правоотношения*. Поэтому последние являются основным каналом реализации административно-правовых норм.

Субъект административного права — это конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой. Например, гражданин может обжаловать принятое органом исполнительной власти постановление в суд, если считает, что оно нарушает принадлежащие ему права и свободы. Вместе с тем он может и не обжаловать данного постановления. Должностное лицо, занимающее в органе исполнительной власти государственную должность государственной службы, обязано защищать права и свободы граждан и в необходимых случаях принимать соответствующие меры по их обеспечению. Прокурор обязан при наличии достаточных оснований возбудить производство по делу об административном правонарушении; данное постановление является реализацией его правового статуса. Примеры реализации субъектами административного права своего правового статуса весьма и весьма многочисленны.

Субъекты административного права — реальные участники административно-правовых отношений, — обладая административно-правовым статусом, участвуют в организации публичного управления (государственного и муниципального), в самой управленческой деятельности, а также в процессе управления (административных процедурах). Однако административно-правовой статус раскрывается и в отношениях между органами управления и гражданами, а также други-

ми субъектами права. Следовательно, административно-правовой статус определяется правами, свободами, их гарантиями, обязанностями, правоограничениями, объемом ответственности.

В качестве принципиального положения следует определить, что субъекты административного права могут реализовывать свой правовой статус в рамках следующих четырех крупнейших блоков возникающих правоотношений:

1) в организационно-управленческом праве (отношения по общей организации управления в различных отраслях и сферах управления);

2) в управленческом процессе, т. е. в рамках использования управленческих процедур, подготовки и принятия правовых актов управления и применения иных административно-правовых форм и методов;

3) в административном процессе, т. е. системе отношений по поводу обеспечения судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц;

4) в административно-деликтном праве, т. е. в системе отношений, возникающих в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим правовые нормы.

## § 2. ПРАВОСПОСОБНОСТЬ И ДЕЕСПОСОБНОСТЬ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Субъект административного права всегда является субъектом права. Одни и те же субъекты права могут одновременно быть субъектами различных отраслей права, в том числе публичного административного права, иными словами, один и тот же гражданин может быть субъектом как гражданского, так и административного или уголовного права. Суть соответствующих правоотношений раскрывается через понятие правоспособности, ее характер, содержание и объем.

Административная правоспособность и административная дееспособность являются главными составляющими административно-правового статуса субъектов административного права. В отличие от частного права (гражданского законодательства), нормативно устанавливающего понятия гражданской право- и дееспособности, в административном праве тер-

мин «административная правосубъектность» лишен правового регулирования и анализируется учеными в целях выяснения правовой природы и общих вопросов административно-правового статуса участников административно-правовых отношений.

*Правоспособность субъекта сочетает в себе его юридические права и обязанности; она традиционно представляет собой способность конкретного лица иметь субъективные права и юридические обязанности. Административная правоспособность является видом общей правоспособности субъекта права. Последняя представляет собой установленную законодательством и гарантированную государством возможность конкретного субъекта права (гражданина, государственного органа, государственного служащего, должностного лица, хозяйственного общества, некоммерческой организации и т. д.) вступать в различные правоотношения. Правоспособность — это возможность приобретать соответствующие права и исполнять обязанности, совершать действия и принимать решения, возбуждать административные производства и рассматривать дела об административных правонарушениях, нести ответственность в случае нарушения правовых норм и несоблюдения установленных законом требований. Таким образом, правоспособность служит условием возникновения реальных правоотношений, предпосылкой приобретения каждой из сторон этих правоотношений конкретных прав и обязанностей. Реализация прав и обязанностей субъекта административного права обеспечивается наступлением юридических фактов, образующих сами правоотношения. Правоспособность субъекта права создает возможность применения к нему юридической (в том числе административной) ответственности.*

Административно-правовые отношения возникают тогда, когда субъекты (участники) этих отношений имеют административную правоспособность, т. е. обладают необходимым объемом прав и обязанностей, создающих основу для их вступления в правоотношения. Каждый участник административно-правовых отношений, наделенный законодательством конкретными правами и обязанностями, может рассматриваться в качестве субъекта административного права.

Специфика любой отрасли права накладывает свой отпечаток на содержание административной правоспособности. Изменение административного законодательства также вносит коррективы в сущность административной правоспособности. Каждый субъект административного права имеет особую административную правоспособность. Например, административная правоспособность гражданина отличается от административной правоспособности организаций, органов исполнительной власти, общественных объединений и иных организаций. Вместе с тем реализацию правоспособности как физических, так и юридических лиц (например, органов исполнительной власти) невозможно представить без *волеизъявления* самого физического лица либо представляющего орган публичного управления должностного лица. Проявленная воля субъекта по использованию прав и исполнению обязанностей способствует наполнению правосубъектности юридическим содержанием. Таким образом, административная правоспособность — это потенциальная возможность субъекта воспользоваться установленными для него правами, свободами, а также исполнить обязанности, осуществить компетенцию и полномочия. С практической точки зрения, правоспособность субъекта административного права создает лишь предпосылки для реализации его правового статуса. Иначе говоря, правоспособность характеризует субъекта права как лицо, которое может воспользоваться при наличии соответствующих условий конкретными правами, свободами и на которое можно в действительности наложить обязанности (запреты, ограничения), а также привлечь к юридической ответственности.

Все субъекты административного права, с одной стороны, имеют свой особый административно-правовой статус. Поэтому, как и ранее, современные учебники административного права в разделе «Субъекты административного права» содержат материал об административно-правовом статусе граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, органов исполнительной власти, государственных служащих, предприятий, учреждений и организаций (государственные и негосударственные предприятия, хозяйственные товарищества и обще-

ства, производственные и потребительские кооперативы, общественные объединения, религиозные объединения)<sup>2</sup>.

С другой стороны, все субъекты административного права обладают общими чертами, характеризующими их административную правоспособность. Как общие, так и специфические признаки обусловлены предметом административного права и методом административно-правового регулирования. Можно выделить следующие признаки, определяющие общее в административной правоспособности субъектов административного права:

1) управленческая сущность деятельности, проявляющаяся при реализации административной правоспособности: субъекты административного права неразрывно связаны с исполнительной властью, они осуществляют государственное управление, различные функции публичного управления (для всех субъектов административного права);

2) наличие специальных прав и обязанностей субъектов административного права, способствующих формированию организационных связей и отношений в системе публичного управления (для всех субъектов административного права);

3) юридическая властность действий и распорядительность решений, принимаемых некоторыми субъектами административного права (для органов исполнительной власти и должностных лиц);

4) реализация государственно-принудительных полномочий, мер административного принуждения (для специальных субъектов права, наделенных соответствующими полномочиями);

5) обеспечение защиты правоотношений, участниками

---

<sup>2</sup> См., например: Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 120—254; Агапов А. Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999. С. 128—222; Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 61—267; Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П. Российское административное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 43—228; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М., 1996. С. 42—140; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 202—375.



которых являются граждане (для всех субъектов административного права);

б) юридические гарантии рассмотрения возникшего в системе публичного управления правового спора в административном или судебном порядке в рамках установленных процессуальных правил (для всех субъектов административного права).

Административная правоспособность гражданина возникает со дня его рождения, а прекращается с его смертью. У организаций (государственных органов) и их должностных лиц она возникает с момента их учреждения (образования), с момента поступления на государственную должность, назначения на государственную должность государственной службы.

Субъекты административного права, имеющие установленный административно-правовыми нормами правовой статус, становятся участниками административно-правовых отношений тогда, когда практически осуществляют определенную за ними административную правоспособность. Таким образом, субъекты административного права наряду с административной правоспособностью должны обладать и административной дееспособностью, т.е. иметь возможность реализации принадлежащих им прав в области публичного управления. Под административной дееспособностью физического или юридического лица понимается их способность своими решениями и действиями (бездействием) приобретать и осуществлять права, создавать для себя и иных лиц обязанности, исполнять их и обеспечивать права и свободы граждан. Административная дееспособность имеет «активное» и «творческое» начало, позволяющее осуществить нормативно установленную за субъектом административного права правосубъектность, т.е. использовать принадлежащие субъекту права и свободы, полномочия и компетенцию, обеспечивать законность в сфере публичного управления, исполнять управленческие функции, применять административно-правовые формы и методы управления, меры административного принуждения. Дееспособность — это важнейшее условие реализации субъектами принадлежащих им прав и свобод, а также исполнения установленных обязанностей.

Административная дееспособность предполагает способ-

ность физического лица или представителя государственной администрации осознавать и правильно оценивать свои действия, имеющие правовое значение, руководить ими и гарантировать законность их применения. Дееспособность состоит из таких элементов, как способность лица: самостоятельно осуществлять принадлежащие ему (гражданину, иностранцу, лицу без гражданства) права; осуществлять установленную компетенцию и принимать правовые акты управления; применять меры административного принуждения; признавать, гарантировать и защищать права и свободы граждан; нести правовую ответственность за вред, причиненный гражданам, государственному органу или юридическому лицу; нести в случае совершения административного или дисциплинарного правонарушения (проступка) соответственно административную или дисциплинарную ответственность (административная деликтоспособность). В последнем случае деликтоспособность является частью дееспособности, т.е. субъект административного права имеет возможность (способен) принять на себя установленные законом меры административной или дисциплинарной ответственности, т.е. претерпевать отрицательные последствия совершенного правонарушения (личного, имущественного или иного характера).

У разных субъектов административного права административная дееспособность возникает по-разному; главным условием ее возникновения является характер прав, обязанностей и полномочий субъектов. Если речь идет о гражданине, то его административная дееспособность возникает, как правило, по достижении 18-летнего возраста, ибо установленные законами субъективные права и свободы могут использоваться лицами, начиная с 18 лет (например, поступление на государственную службу). Вместе с тем граждане могут воспользоваться принадлежащими им правами и свободами и до достижения 18-летнего возраста (например, право на жалобу, свобода шествий и демонстраций, право на получение паспорта гражданина РФ). Таким образом, не существует единого законодательного акта, определяющего возраст, по достижении которого физическое лицо начинает обладать административной дееспособностью. Государственные и муниципальные служащие, должностные лица получают административную дееспособность в силу действия приказа о назна-

чений на ту или иную государственную или муниципальную должность (государственной или муниципальной службы). Иными словами, с момента поступления на государственную или муниципальную службу указанные субъекты имеют право и возможность осуществлять компетенцию соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления.

Государственные органы, в том числе и органы исполнительной власти, также являются субъектами административного права, имея при этом соответствующие задачи, организационную структуру, функции и компетенцию. Практически же компетенция органа публичного управления реализуется должностными лицами, занимающими в данном органе государственные должности государственной службы. Однако с теоретической точки зрения уместно говорить о специфической правосубъектности органов публичного управления. Поэтому административная дееспособность органов исполнительной власти выражается в установленной нормативными актами компетенции этих органов.

Административное законодательство закрепляет сам факт наличия и объем дееспособности субъектов административного права в зависимости от различных критериев: 1) возраста (административная ответственность физических лиц наступает при достижении лицом 16 лет); 2) должностного положения (государственно-властные полномочия могут осуществлять только уполномоченные специальными правовыми нормами субъекты); 3) правового режима осуществления права и исполнения обязанностей (например, в условиях чрезвычайного положения права граждан могут быть ограничены); 4) результатов проведения соответствующих регистрационных или иных административных процедур (например, некоторые организации — субъекты административного права — приобретают реальную возможность осуществлять свою деятельность только после государственной регистрации их уставов или после получения лицензии (иного разрешения) на занятие определенной деятельностью). Правовые основания для приобретения административной дееспособности устанавливаются в нормативных правовых актах. Например, федеральные законы наряду с положениями о федеральных органах исполнительной власти закрепляют задачи,

функции, компетенцию и полномочия этих органов. Федеральный закон «О Пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. определяет силы и средства пограничной службы, которые могут быть задействованы в соответствующих условиях для обеспечения охраны государственной границы, проведения производства по делам об административных правонарушениях, применения физической силы, оружия и специальных средств.

### § 3. ВИДЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В специальной литературе различаются *индивидуальные* и *коллективные* субъекты административного права.

*Индивидуальными субъектами являются граждане Российской Федерации<sup>3</sup>, иностранные граждане и лица без гражданства.* Эти лица не состоят в устойчивых, непрерывных организационных отношениях с органами исполнительной власти или публичного управления. Субъектами административно-правовых отношений граждане становятся, например, в силу необходимости совершения какого-либо действия, выполнения установленной для них обязанности, получения разрешения (лицензии) соответствующего государственного органа, обжалования в суд действий (бездействия) или решения органов исполнительной власти, нарушающих права, свободы и законные интересы (на гражданина налагается административное взыскание за совершенное административное правонарушение; он направляет жалобу в суд на действие должностного лица, нарушившего его право или ограничившего его свободы; граждане учреждают общественное объединение и т.д.).

К индивидуальным субъектам административного права относятся также *государственный служащий или должностное лицо*. Они занимают государственные должности в государственных органах власти, находятся в устойчивых и непрерывных организационных отношениях с указанными

---

<sup>3</sup> Об административной правосубъектности граждан см., например: Бунаева Ю. А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000; Никифоров М. В. Граждане как субъекты административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.

органами; их статус одинаковым образом регламентирован нормативными правовыми актами; они осуществляют компетенцию государственных органов и имеют для этого соответствующие государственно-властные полномочия; выполняют действия и принимают решения от имени государственных органов (при этом они — индивидуальные субъекты права).

*Коллективные субъекты* административного права — это группы людей, являющиеся организациями (государственными, негосударственными, частными, общественными<sup>4</sup>), которые выступают во внешних отношениях как самостоятельный субъект права; порядок их создания и деятельность регламентированы нормативными правовыми актами. В административно-правовых отношениях коллективные субъекты права действуют от своего имени; законы и иные нормативные правовые акты предоставляют им права и возлагают на них конкретные обязанности.

Государственная организация в научном смысле представляет собой организационно и юридически единый коллектив, правосубъектность которого осуществляют уполномоченные лица, действующие как во внешних, так и во внутриорганизационных отношениях от имени государства<sup>5</sup>.

Организация — это совокупность людей, коллектив; она предполагает деятельность, рассчитанную на достижение определенных целей и совершаемую по определенным процедурам (правилам). Признаками организации являются:

- совокупность людей;
- осуществление деятельности в соответствии с установленными задачами;
- определение цели и задач организации;
- наличие основной деятельности (ее характера и главных направлений);
- соответствующие процедуры (правила) деятельности;
- формирование структуры (образуемые подразделения);
- нормативное установление компетенции и полномочий

---

<sup>4</sup> См.: С о б о л е в а Ю. В. Общественные объединения как субъекты административного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

<sup>5</sup> См.: Б а х р а х Д. Н. Система субъектов советского административного права. С. 44.

соответствующих должностных лиц (служащих, сотрудников).

Все организации подразделяются на две большие группы: *государственные* и *негосударственные*. Они различаются тем, что их статус, процедуру учреждения, реорганизации и прекращения деятельности, правовой режим управленческих действий (решений), порядок защиты прав определяют различные нормативные правовые акты.

*Государственная организация* представляет собой часть государственного механизма (государственной администрации), обладающую определенной самостоятельностью в реализации принадлежащих ей полномочий, имеющую соответствующий правовой статус. Ее деятельность направлена на обеспечение публичных интересов и защиту прав и законных интересов человека и гражданина. К государственным организациям относятся государственные органы, учреждения, предприятия (например, унитарные предприятия). Предприятия осуществляют производственно-хозяйственную деятельность; учреждения реализуют в основном полномочия социально-культурного характера (например, учреждения здравоохранения), а государственные органы обладают государственно-властными полномочиями, осуществление которых влечет наступление юридических последствий.

Государственные организации имеют компетенцию, т. е. пределы ведения и осуществления властных полномочий, которые представляют собой тот или иной объем государственной деятельности, возложенный на соответствующий орган; это, по сути, круг решаемых вопросов, предусмотренных правовыми актами. Компетенция должна иметь нормативный характер и включать следующие элементы:

1) задачи государственной организации, т. е. чего необходимо ей достигнуть, для чего она создается или учреждается;

2) функции (главные направления деятельности);

3) установленные нормативными актами права, обязанности, объем правовой ответственности;

4) формы и методы работы организации применительно к ее задачам, функциям, правам и обязанностям (принятие нормативных правовых актов управления, заключение договоров, совершение юридически значимых действий и т.д.).

Компетенция может быть общей, отраслевой, межотраслевой, внутриотраслевой, административно-юрисдикционной.

К субъектам административного права относятся и такие государственные органы, которые не входят в систему органов исполнительной власти, однако в своей деятельности выполняют специфические организационно-распорядительные функции (например, органы законодательной (представительной) власти, федеральные суды, прокуратура). Они осуществляют управленческую деятельность внутриорганизационного характера; например, руководители этих органов издают приказы и распоряжения по организации деятельности самого органа; применяют меры поощрения и дисциплинарного принуждения; организуют выполнение в своих органах противопожарных, санитарно-эпидемиологических и иных общеобязательных правил и норм.

*Негосударственными организациями*, имеющими статус субъектов административного права, выступают общественные объединения (общественные организации, общественные движения, общественные фонды, органы общественной самодеятельности); некоммерческие организации (религиозные объединения, фонды, некоммерческие партнерства, учреждения и др.); муниципальные образования; коммерческие организации (хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы). Административно-правовой статус указанных негосударственных организаций устанавливается федеральными законами, например: «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. (в ред. ФЗ от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г.)<sup>6</sup>; «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» от 26 мая 1995 г.<sup>7</sup>; «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11 августа 1995 г.<sup>8</sup>; «О финансово-промышленных группах» от 30 ноября 1995 г.<sup>9</sup>; «Об акционерных обществах» от 26 декабря 1995 г. (в ред. ФЗ от 17 мая 1996 г.)<sup>10</sup>; «О некоммерческих орга-

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; 1997. № 20. Ст. 2231; 1998. № 30. Ст. 3609.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4697.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; № 25. Ст. 2956.

низациях» от 12 января 1996 г. (в ред. ФЗ от 26 ноября 1998 г.)<sup>11</sup>; «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г.<sup>12</sup>; «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26 сентября 1997 г.<sup>13</sup>; «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8 февраля 1998 г. (в ред. ФЗ от 11 июля 1998 г., 31 декабря 1998 г.)<sup>14</sup>; «Об особенностях правового положения акционерных обществ работников (народных предприятий)» от 19 июля 1998 г.<sup>15</sup>

Полная характеристика правового положения субъектов административного права, включающая в себя их административную правосубъектность, содержится в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах. Так, административная правосубъектность физического лица в области образования и самих образовательных учреждений определяется множеством нормативных актов, например: Законом РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. (в ред. ФЗ от 13 января 1996 г., 16 ноября 1997 г.), ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г., ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 г., Положением о государственной аккредитации высшего учебного заведения: Утв. Постановлением Правительства РФ от 2 декабря 1999 г. № 1323, Положением об экстернате в государственных, муниципальных высших учебных заведениях Российской Федерации: Утв. Приказом Министерства общего и профессионального образования РФ от 14 октября 1997 г. № 2033. В сфере здравоохранения административный статус субъектов регламентируется, например, такими нормативными актами, как: Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. (в ред. ФЗ от 21 июля 1998 г.), ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г., Правила проведения обязательного медицинского освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека

---

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 1998. № 48. Ст. 5849.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 785; № 28. Ст. 3261; 1999. № 1. Ст. 1.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3611.



(ВИЧ-инфекции): Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 октября 1995 г. № 1017. Важным элементом правового статуса общественных объединений и религиозных организаций являются, например: Правила рассмотрения заявлений о государственной регистрации общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации: Утв. Приказом Министра юстиции РФ от 6 октября 1997 г. № 19-01-122-97, Правила рассмотрения заявлений о государственной регистрации религиозных организаций в органах юстиции Российской Федерации: Утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 16 февраля 1998 г. № 19.

Таким образом, субъекты административного права обладают специальным административно-правовым статусом, установленным действующим российским административным законодательством. Характер и содержание административной правосубъектности физических или юридических лиц выявляются путем анализа системы законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих их правовое положение.

## Глава 2

### ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

- § 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти
- § 2. Виды органов исполнительной власти
- § 3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть
- § 4. Правительство Российской Федерации
- § 5. Федеральные органы исполнительной власти
- § 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации
- § 7. Территориальные органы исполнительной власти
- § 8. Органы местного самоуправления в системе публичной власти

#### § 1. ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

##### 1.1. Право организации управления: значение и основные функции

Тема «Органы исполнительной власти» является важнейшей частью современного административного права. Она представляет ту его часть, которую можно назвать «*правом организации управления*» (*организационным административным правом*) и включает в себя такие понятия, как признаки органов исполнительной власти, система и структура, виды, полномочия и правовые основы образования<sup>1</sup>, а также их деятельность, реорганизация и упразднение (ликвидация).

Субъекты государственного управления могут осуществлять свою деятельность только непосредственно через создаваемые органы управления (или органы исполнительной власти). Создание, изменение (реорганизация) или ликвидация органов управления ведутся в установленном законодательством порядке (в Конституции РФ, федеральных консти-

---

<sup>1</sup> Вопрос о принципах организации и деятельности органов исполнительной власти в данной главе не рассматривается, так как об этом речь шла в гл. 2 ч. I издания, посвященной изучению содержания, признаков, функций, принципов организации и деятельности исполнительной власти. См.: Ст а р и л о в Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 86—103, 111—137. См. также: Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 156—160; К о з л о в Ю. М. Административное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 2000; Ст а р и л о в Ю. Н. Административное право: Практикум. М.: Юристъ, 2000.

туционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ, иных нормативных правовых актах).

Организация управления является тем необходимым субстратом, который обеспечивает процессуальное осуществление конституционного и административного права на практике. Следовательно, организация управления выступает необходимой предпосылкой всякого управленческого действия. *Организация, процесс и материальное право* дополняют друг друга при осуществлении правоприменения и становятся основными инструментами, обеспечивающими действие Конституции РФ.

Право организации управления представляет собой систему административно-правовых норм, регулирующих отношения в области формирования органов государственного управления и распределяющих управленческие задачи между специальными органами (подразделениями). Иными словами, право организации управления определяет, кто решает задачи государственного управления в конкретных случаях по отношению к конкретным лицам и при помощи каких формальных средств, инструментов, способов и форм.

Право организации управления (организационное административное право) выполняет три важнейшие функции:

а) *обеспечение правовой государственности*. Исполнительная власть, будучи «связанной» законом, должна сохранять свою функциональность для обеспечения управленческой дееспособности;

б) *осуществление основных прав и свобод граждан*. Как и все конституционные положения, эти права и свободы могут гарантироваться и защищаться конкретными органами исполнительной власти и должностными лицами;

в) *демократизация управления*. Органы исполнительной власти должны находиться под постоянным контролем народа, который на деле и является источником государственной власти. Иначе говоря, именно существующая система организации управления должна воплощать в себе демократические принципы разделения властей, обеспечения и защиты провозглашенных прав и свобод граждан, необходимости исполнения принимаемых законов. Организация управления позволяет обеспечивать демократизацию самого государственного управления, ибо оно должно находиться под контролем общественности, вышестоящих органов управления и суда.

## 1.2. «Сильное государство», органы исполнительной власти и административно-хозяйственное право

В последнее время ученые, политики и должностные лица все чаще используют термин «сильное государство», подразумевая под этим цель, к которой должно стремиться Российское государство. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Россия на рубеже эпох»<sup>2</sup> от 30 марта 1999 г. содержится п. 2.2. «Через укрепление власти — к сильному государству», в котором отмечается, что сильное государство — это эффективно функционирующие на основе законов государственные органы: и законодательной, и исполнительной, и судебной ветвей государственной власти. Сильное государство обеспечивает достойный уровень благосостояния населения, проведение умелой экономической политики, защиту прав и свобод граждан, суверенитет, целостность страны, защиту от всяких опасностей. Для выполнения своих задач и соответствующих функций государство должно иметь целесообразно структурированную государственную власть и четкую систему государственных органов.

Важное значение придается организации, созданию структуры, разработке правовых основ деятельности и установлению компетенции системы органов исполнительной власти. С управленческой точки зрения, органам исполнительной власти принадлежит особая роль в обеспечении действия исполнительной вертикали, единства ее системы. Сильное государство посредством органов исполнительной власти осуществляет деятельность по повышению благосостояния населения, применяя формы и методы государственного управления во всех отраслях и сферах экономического, социально-культурного и административно-политического строительства. На пути к сильному государству в самой системе органов исполнительной власти предстоит еще много работы: создание единого правового пространства и верховенства федерального законодательства; осуществление нормотворческой деятельности в субъектах РФ; разработка новых нормативных правовых актов; повышение исполнительской дисциплины,

---

<sup>2</sup> См.: РГ. 1999. 31 марта. См. также: Р е м и н г т о н Т о м а с Ф. Россия и идеал «сильного государства» // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2000. № 3. С. 58—61.

осуществление контроля за деятельностью должностных лиц и государственных служащих. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2001 год и на среднесрочную перспективу» отмечается, что расходы на государственное управление станут еще одним источником экономии бюджетных средств: «Избыточность функций государственной власти ослабляет, а не усиливает государство»<sup>3</sup>. Планируется уменьшить численность государственных служащих с одновременным повышением заработной платы занятых в этой сфере (следует отметить, что тезис о сокращении числа государственных служащих является «вечным» в истории развития как советской, так и постсоветской теории и практики государственного администрирования).

Сильное государство — это государство с сильной государственной властью. «Сильная государственная власть в России — это демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство»<sup>4</sup>. Организация и деятельность всех ветвей государственной власти, а исполнительной власти в особенности в сильном государстве основывается исключительно на законах. Поскольку исполнительная власть есть власть, применяющая законы и иные правовые акты, а также обладающая государственно-властными полномочиями, то при неправильном ее использовании могут нарушаться права и свободы граждан, наступать кризисные явления в экономике, разрастаться коррупция и увеличиваться произвол государственных служащих и должностных лиц. Общество должно иметь эффективные инструменты контроля за исполнительной властью, и сильное государство способно создавать и применять такие инструменты.

Нынешние российские проблемы во многом вызваны отсутствием единства исполнительной власти. Правовой нигилизм региональных органов власти, несоответствие конституций, уставов и законов некоторых субъектов РФ нормам Конституции РФ, а также несоблюдение региональными властями законодательства, принятого в пределах компетенции РФ, — вот главные препятствия на пути к обеспечению

---

<sup>3</sup> См.: РГ. 2000. 3 июня.

<sup>4</sup> П у т и н В. Россия на рубеже тысячелетий //РГ. 1999. 31 дек.

единства системы исполнительной власти, которое устанавливает ч. 2 ст. 77 Конституции РФ. Государственные органы, осуществляющие властные полномочия и исполнительно-распорядительные функции, обязательно должны составлять единую систему, вертикальную подчиненность нижестоящих органов государственного управления вышестоящим. При этом законодатель подчеркивает относительность такой подчиненности, так как в субъектах Федерации могут определяться свои собственные модели системы органов исполнительной власти. В литературе отмечается, что вопросы обеспечения вертикальных связей имеют важное значение для поддержания и укрепления единой системы исполнительной власти и требуют своего детального разрешения. Более того, ученые предлагают включить в Конституцию РФ главу о системе исполнительной власти в РФ, в которой был бы определен ее структурный и функциональный состав, а также обозначена четкая основа для дальнейшей легитимации правового статуса основных уровней органов, которые формируют эту систему<sup>5</sup>. Учеными обосновывается внесение в Конституцию РФ, по их мнению, необходимых и неотложных поправок, которые способствовали бы восстановлению вертикали власти и единого правового пространства в стране<sup>6</sup>.

Понятие «единство» системы исполнительной власти уже давно является предметом научной дискуссии<sup>7</sup>. Не раз слышались и призывы к нормативной конкретизации данного термина. Как известно, федеральные органы исполнительной власти на практике обязаны осуществлять руководство, координацию, контроль и другие функции государственного управления по отношению к органам исполнительной власти, созданным в субъектах РФ. Однако имеют место и взаимодействие федеральных и региональных органов в области совместного их ведения, и осуществление субъектами Федерации полномочий по участию в решении вопросов в пре-

---

<sup>5</sup> См.: Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») //ГиП. 1999. № 10. С. 6. (выступление Н. Ю. Хаманевой).

<sup>6</sup> См.: З и н о в ь е в А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России //Правоведение. 2000. № 4. С. 46—61.

<sup>7</sup> См., например: Н а р у т т о С. В. Теоретико-правовые проблемы конституционного принципа единства системы государственной власти в Российской Федерации //Правоведение. 1999. № 4. С. 32.

делах ведения Федерации. Каждая отрасль и сфера государственного управления в субъекте Федерации испытывает на себе регулирующее и контролирующее воздействие со стороны соответствующих федеральных органов исполнительной власти, полномочия которых устанавливаются в федеральных законах и иных нормативных правовых актах<sup>8</sup>. Иногда координирующими полномочиями наделяются федеральные органы исполнительной власти для осуществления деятельности других федеральных органов исполнительной власти. Например, Министерство экономики РФ определено Правительством РФ в качестве федерального органа исполнительной власти, координирующего деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, связанную с обеспечением функционирования закрытых административно-территориальных образований<sup>9</sup>.

Содержательно исполнительная власть есть осуществление ее органами (органами государственного управления) государственно-властной деятельности, специальных функций, компетенции и полномочий. Этой проблеме посвящено достаточно много книг и научных статей<sup>10</sup>. Авторы уделяют также внимание и соотношению понятий «исполнительная власть» и «государственное управление». После принятия Конституции РФ 1993 г. термины «государственное управление» и «органы государственного управления» как в законодательстве, так и в специальной литературе практически перестали использоваться. Можно встретить даже мнение, согласно которому «термин «государственное управление» постепенно исчезнет из лексикона российского права»<sup>11</sup>. Мы же счита-

---

<sup>8</sup> См.: С а л и щ е в а Н. Г. О размежевании предметов ведения и полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения России и ее субъектов //Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 36—41.

<sup>9</sup> См.: Постановление Правительства РФ «О координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам функционирования закрытых административно-территориальных образований» от 16 марта 2000 г. № 233 //СЗ РФ. 2000. № 13. Ст. 1372.

<sup>10</sup> См., например: Исполнительная власть в Российской Федерации /Под ред. А. Ф. Ноздрачёва, Ю. А. Тихомирова. М.: БЕК, 1996; Исполнительная власть в Российской Федерации / Под ред. И. Л. Бачило. М., 1998; П о л я н с к и й И. А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти //Правоведение. 1999. № 4. С. 18—27.

<sup>11</sup> Р ы ж о в В. С. К судьбе государственного управления //ГиП. 1999. № 2. С. 22.

ем нецелесообразным исключать их из оборота, так как действующая на практике система государственного управления как понятие шире понятия «исполнительная власть». Государственное управление как вид государственной деятельности лишь в силу своего постоянного практического существования никогда не утратит значения и не изменит наименования.

Субъекты исполнительной власти осуществляют государственное управление в рамках установленной компетенции<sup>12</sup>. Исполнительная власть не может быть вне системы органов государственного управления, реализующих ее функции и назначение. Организация и деятельность исполнительной власти — это организация и функционирование системы ее органов, т.е. органов государственного управления, имеющих нормативно установленные цели, задачи, компетенцию, структуру и необходимые для работы государственные должности государственной службы (управленческий персонал<sup>13</sup>).

Уже неоднократно отмечалось, что отсутствие четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих лишает граждан возможности защищать свои права, создает условия для коррупции и произвола чиновников, ограничивает саму государственную власть в реализации потенциала Конституции РФ<sup>14</sup>.

В соответствии с принципом разделения властей функции управления (государственного управления) в государстве осуществляются специальными органами исполнительной власти, которые обеспечивают целостность государственного механизма, состоящего из различных органов государствен-

---

<sup>12</sup> Анализ теоретических вопросов компетенции см.: И г н а т ю к Н. А. Компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. М., 1999; Т х о м и р о в Ю. А. Теория компетенции //ЖРП. 2000. № 10. С. 22—32. Он же. Теория компетенции. М., 2001.

<sup>13</sup> О кадровом потенциале федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации см., например: М а т р к о в В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате. М.: Дело, 1996. С. 103—156. Изучению вопросов и проблем государственной службы посвящен основательно проработанный и хорошо изданный учебник: Н о з д р а ч ё в А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: «Статус», 1999.

<sup>14</sup> См.: Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. //РГ. 1999. 31 марта.



ной власти, а также исполняют решения власти законодательной и судебной (последней в том случае, если сами органы исполнительной власти нарушили закон и по решению суда обязаны исполнить то, что установлено в законе). Органы исполнительной власти — это органы государственного управления, так как они осуществляют функции государственного управления, реализуют деятельность государственного управления.

Органы исполнительной власти осуществляют государственное управление и в области так называемой хозяйственной (экономической)<sup>15</sup> деятельности самого государства, т.е. в сфере действия частно-правовых положений, содержащихся в хозяйственном праве, которое является частью как частного, так и публичного права; следовательно, различают частное хозяйственное право и публичное хозяйственное, или административно-хозяйственное право. Публично-правовые отношения, возникающие в сфере хозяйственной деятельности субъектов, следует относить к административно-хозяйственному праву.

Сильное государство способно эффективно осуществлять свою экономическую функцию, используя при этом как частно-правовые, так и публичные, т.е. административно-правовые, средства и методы регулирования экономических отношений. К сожалению, за последние десять лет, несмотря на развитие многих отраслей, подотраслей и институтов права, формированию российского административно-хозяйственного права<sup>16</sup> как отрасли публичного права практически никакого внимания не уделялось. Чтобы через лет пять можно было уверенно говорить о становлении административно-

---

<sup>15</sup> См., например: О р е ш и н В. П. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 1999; Т и х о м и - р о в Ю. Юридические режимы государственного регулирования экономики //Право и экономика. 2000. № 5. С. 3—6.

<sup>16</sup> Идея о необходимости формирования такой отрасли публичного права как *административно-хозяйственное право* автором настоящей книги уже высказывалась (см., например: С т а р и л о в Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: Некоторые итоги дискуссии // ГиП. 2000. № 5. С. 19). Однако данная идея — не нова; она обсуждается на страницах российской юридической печати. В зарубежных странах в течение последних двух десятилетий сформировался и учебный курс административно-хозяйственного права (например, в ФРГ).

хозяйственного права, необходимо уже сегодня объединить усилия многих научных коллективов для разработки его концепции и анализа соответствующего российского законодательства, а также для обоснования его включения в качестве самостоятельной дисциплины в учебный план высших юридических учебных заведений.

Одним из первых к изучению института административно-правового регулирования (а именно с этого начинается само административно-хозяйственное право) приступил А. Ф. Ноздрачёв, отметивший, что «наука административного права не создала целостной концепции современного административно-правового воздействия на рыночную экономику, не сформулировала четкого представления об источниках и системе административного законодательства в сфере экономики, о структуре экономических органов исполнительной власти, которые спонтанно преобразуются из отраслевых в функциональные»<sup>17</sup>, и особо подчеркнувший важность осознания значения и возможности административно-правового регулирования экономических отношений<sup>18</sup>.

Какими бы противоречивыми ни казались слова о необходимости административного правового регулирования экономических отношений в условиях рыночного хозяйствования, *сильное государство* обязано:

во-первых, разрабатывать и принимать законы, устанавливающие административно-правовые механизмы регламентации *публично-хозяйственных отношений*;

во-вторых, создавать специальные органы государственного управления, осуществляющие полномочия самого государства в сфере экономики, используя при этом особые формы и методы управления;

в-третьих, обеспечивать и защищать права и законные интересы субъектов хозяйственных отношений.

Необходимость в административно-хозяйственном праве как особой правовой материи возникает тогда, когда силь-

---

<sup>17</sup> Н о з д р а ч ё в А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений // Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») //ГиП. 1999. № 10. С. 15.

<sup>18</sup> См.: Там же. С. 16. См. также: Т о л с т о ш е е в В. В. Региональное экономическое право России: Учеб.-практ. пособие. М.: БЕК, 1999.

ное государство берет на себя руководство экономическим «поведением» субъектов хозяйственных отношений и, следовательно, ответственность за состояние экономики и благосостояние граждан. Даже самое либеральное государство предоставляет в распоряжение хозяйствующих субъектов рамочные правовые предпосылки, которые обеспечивают осуществление экономических действий. В этом смысле административно-хозяйственное право должно стать неотъемлемой частью соответствующего правового порядка. Кстати заметим, что развитие административно-хозяйственного права происходило одинаковыми темпами не во всех странах. Некоторые страны вообще не имеют такой правовой отрасли (например, государства с англо-американской правовой системой), в то время как в Австрии, Швейцарии, Германии, а также в странах азиатского региона административно-хозяйственное право стоит на достаточно высокой ступени развития.

В России административно-хозяйственное право находится лишь в начальной стадии своего формирования. Ошибки, сделанные в последнее десятилетие в результате проведения политики «разгосударствления», увода из-под государственного регулирования хозяйственной деятельности, необходимо исправлять сегодня кардинальными методами и в весьма сжатые сроки. Современными учеными отмечается, что «разрушение государства, включая демонтаж соответствующих инструментов регулирования экономики и дискредитацию институтов государственной власти, не менее опасно для общества, чем подавление частнособственнических и рыночных отношений. А значит, восстановление государственности — абсолютно необходимое условие развертывания действенной антикризисной политики»<sup>19</sup>. Функция государственного стимулирования развития производства, роста благосостояния общества, повышения качества жизни является важнейшей функцией государства в условиях современного рыночного хозяйства. Именно государство обязано создавать благоприятные условия для активизации производственной деятель-

---

<sup>19</sup> Эффективность государственного управления: Пер. с англ. /Общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М.: Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. С. 9.

ности хозяйствующих субъектов, их адаптации к изменениям рыночной конъюнктуры, активно проводя при этом политику обеспечения нормального функционирования рыночной конкуренции, защиты прав физических и юридических лиц от неправомерных действий и решений государственных органов и должностных лиц.

Научно-практической основой формирования административно-хозяйственного права является усиление государственного регулирования в системе организации и функционирования рыночного хозяйства. Учеными подчеркивается, что атрибутом современного «государства развития» выступает система индикативного планирования и долгосрочных государственных программ модернизации экономики, ориентированных на создание благоприятных условий роста и подъема конкурентоспособности национальной экономики в перспективных направлениях глобального научно-технического прогресса<sup>20</sup>. Государственное управление процессом вызревания конкурентных преимуществ является безальтернативным императивом в обстановке производственного спада и слаборазвитой пока рыночной инфраструктуры. В современной литературе выделяются три общих направления усиления проведения промышленной политики: 1) государственное стимулирование подъема конкурентоспособности промышленности (например, инвестиции в науку и новые технологии; развитие коммуникаций и информационных сетей); 2) усиление участия государства в повышении качества и совершенствования структуры совокупного спроса (например, конкурсное распределение заказов среди предприятий и фирм на производство высокотехнологичной продукции; отладка системы сертификации изделий); 3) прямая государственная поддержка формирующихся конкурентоспособных секторов через инвестиции в инфраструктуру, привлечение иностранного капитала, стимулирование наиболее эффективных фирм и предприятий<sup>21</sup>.

Административно-правовое регулирование хозяйственной деятельности обеспечивает осуществление специально созданными государственными органами исполнительной власти и

---

<sup>20</sup> См.: Там же. С. 9—10.

<sup>21</sup> См.: Там же. С. 10—11.

в необходимых случаях органами местного самоуправления таких функций государственного управления, как руководство, контроль, надзор, регулирование, координация (разрешение, дозволение, лицензирование, уведомление и пр.), учет.

Различие между административным и административно-хозяйственным правом заключается в следующем. *Административное право* есть система правовых норм, регулирующих образование и деятельность органов управления, а также отношения отдельных субъектов права к государственному управлению. *Административно-хозяйственное право* представляет собой систему правовых норм и мер, регулирующих образование и деятельность органов управления, которые обеспечивают планирование, контроль, руководство и содействие в развитии экономических образований, а также определяющих правоотношения между участвующими в экономической жизни субъектами и органами государственного управления.

Административно-правовое регулирование экономических отношений подразделяется, по мнению А. Ф. Ноздрачёва, на три вида: прямое, косвенное и региональное. В прямое административно-правовое регулирование включаются следующие элементы: 1) монопольное государственное осуществление отдельных видов экономической деятельности (например, таможенная деятельность); 2) централизованное регулирование хозяйственной деятельности казенных предприятий; 3) управление объектами государственной собственности; 4) государственный контроль за размещением и строительством предприятий, качеством продукции, воспроизводством рабочей силы, соблюдением трудового и социального законодательства, за ценами, а также земельный и антимонопольный контроль; 5) финансовая помощь хозяйствующим субъектам посредством бюджетных средств; 6) регистрационная, лицензионная, разрешительная и уведомительная деятельность<sup>22</sup>. Становление и дальнейшее развитие как теории государственного регулирования в условиях современного рыночного хозяйства, так и административно-хозяйственного права будет проходить в России, очевидно, несколько этапов:

---

<sup>22</sup> Н о з д р а ч ё в А. Ф. Содержание института административно-правового регулирования экономических отношений //Гип. 1999. № 10. С. 15.

выработка политики законотворческой деятельности в области регламентации экономических отношений и «модели» государственного регулирования; принятие соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов, а также внесение изменений в уже действующие законы; анализ и обобщение практических результатов применения (действия) нормативных правовых актов в области государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов; дальнейшее совершенствование государственного управления в области экономических отношений на основе анализа выводов и предложений, полученных как практиками-управленцами, так и учеными.

### 1.3. Понятие органов исполнительной власти

В современной научной и учебной правовой литературе встречаются различные мнения относительно понятия органа исполнительной власти. Например, В. М. Манохин таковым считает часть государственного аппарата, действующего от имени государства и по его поручению, имеющего государственные полномочия, территориальные масштабы своей деятельности, источники финансирования. В этом случае органы исполнительной власти получают все признаки государственного органа<sup>23</sup>. По мнению Д. Н. Бахраха, государственный орган как особый вид организации людей обладает следующими признаками:

- а) является автономной частью государственного аппарата;
- б) осуществляет государственные функции, реализует публичный интерес;
- в) действует от имени государства (и в то же время от своего имени);
- г) обладает собственной компетенцией;
- д) несет ответственность перед государством за результаты своей деятельности;
- е) учреждается государством;
- ж) имеет установленное правовое положение (структура, организация, деятельность)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. С. 69.

<sup>24</sup> См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург, 1998. С. 14.

Ю. М. Козлов под органом исполнительной власти понимает структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества<sup>25</sup>.

Законодатель же не устанавливает понятия органа исполнительной власти, ограничиваясь лишь указанием на существование единой системы государственных органов исполнительной власти и определением в Конституции РФ (например, ст. 77, 78, 85, 110, 112, 125), федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативных правовых актах их полномочий. В ст. 17 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. речь идет о системе органов исполнительной власти субъекта РФ<sup>26</sup>. В российском законодательстве встречаются несколько терминов, обозначающих, по сути, органы исполнительной власти: «государственные органы управления», «исполнительные органы», «исполнительные органы государственной власти» (ч. 3 Преамбулы ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. определяет, что термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» используются в законе в одном значении).

---

<sup>25</sup> См.: Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 151.

<sup>26</sup> См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 8 июня 2000 г. № 91-О //СЗ РФ. 2000. № 28. Ст. 3000.

Исполнительные органы являются составной частью всякого публичного управления, например местного самоуправления. Они также осуществляют управленческую деятельность, решают задачи управления, реализуют его функции. При этом исполнительные органы государственных учреждений, предприятий, негосударственных образований, общественных объединений по своему правовому содержанию, полномочиям, юридическим последствиям управленческой деятельности существенно отличаются от органов государственного управления.

Каждая государственная (равно как и негосударственная) организация может осуществлять действия, достигать поставленные перед нею цели и решать соответствующие задачи только при помощи создаваемых ею органов. В системе государства создается множество государственных организаций, которые в свою очередь образуют необходимые для осуществления их деятельности органы управления.

Органы управления — это неотъемлемая часть организованного на публично-правовой основе государственного управления как на уровне РФ, так и на уровне субъектов РФ. В организационно-правовом смысле органы государственного управления представляют собой учрежденную в организме государственного управления организационную единицу, состоящую из людей (должностных лиц, государственных служащих и других сотрудников), располагающую необходимыми средствами, обладающую определенной самостоятельностью и действующую для достижения целей и решения задач государства.

*Орган исполнительной власти — это государственная организация, являющаяся частью системы органов государственной власти в РФ и учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, осуществления функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих.*

Как уже было сказано, органы исполнительной власти —



это органы государственного управления. Несмотря на расхождение во мнениях по этому поводу и определенную (на наш взгляд, не вполне обоснованную) «нерешительность» в использовании терминов «орган государственного управления» или «государственное управление», большинство ученых справедливо отмечают, что органы государственного управления могут считаться органами исполнительной власти<sup>27</sup>. От того, что в Конституции РФ не нашлось места терминам «государственное управление» или «органы государственного управления», практическое государственное управление не перестало постоянно и непрерывно осуществляться посредством образования и наделения соответствующей компетенцией специальных исполнительных органов государственной власти.

В качестве основных и наиболее существенных признаков органа исполнительной власти, характеризующих их *административную правосубъектность* (т.е. рассматривающих их как *субъектов исполнительной власти*), можно выделить следующие:

1. *Государственно-правовая природа органов исполнительной власти*, обусловленная конституционным разделением государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Наличие в системе государственной власти исполнительных органов является следствием нормативного закрепления принципа разделения властей.

2. *Органы исполнительной власти — это внешняя форма выражения исполнительной власти*; они образуются для практической реализации функций и задач самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества.

3. *Принципы деятельности органов исполнительной власти*. Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- а) государственная и территориальная целостность РФ;
- б) распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;

---

<sup>27</sup> См.: Административное право: Учебник /Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 147, 151.

в) верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;

ж) самостоятельное осуществление органами исполнительной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;

з) обеспечение самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления, расположенными на территории, где образованы и действуют соответствующие органы исполнительной власти.

4. *Главная задача органа исполнительной власти — правоисполнительная деятельность*, т.е. исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права. С правовой точки зрения, деятельность этих органов является *подзаконной*. Разные органы управления имеют специальные задачи и цели своей деятельности, которые устанавливаются в положениях об этих органах государственного управления. *Подзаконность организации и деятельности* органов исполнительной власти является важным элементом их правового статуса. Они должны исполнять требования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов субъектов РФ. Весьма интересно высказывание известного русского ученого юриста-административиста А. Е. Назимова: «Юридическая природа внутреннего управления сказывается в том, что действия администрации вращаются в формах, установленных законом. Этот формализм является первым условием закономерности внутреннего управления»<sup>28</sup>.

5. *Содержание деятельности органов исполнительной*

---

<sup>28</sup> Цит. по: Егоров С. А. Выдающийся русский юрист А. Е. Назимов //ГиП. 2000. № 2. С. 120.

*власти.* Деятельность органов исполнительной власти имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер. В результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции. Органы государственного управления наделены разнообразными управленческими функциями, которые способствуют решению поставленных перед ними задач и достижению установленных целей. Орган исполнительной власти подчиняется вышестоящему органу исполнительной власти и вместе с тем имеет право самостоятельно осуществлять распорядительные полномочия, издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными органами исполнительной власти, должностными лицами и гражданами.

6. *Наличие организационной структуры органа*, т.е. учреждение в органе исполнительной власти *государственных должностей* и образование в нем функциональных *структурных подразделений* (департаментов, отделов, управлений, главных управлений и т.д.), способствующих наиболее эффективному осуществлению задач, функций и полномочий данного органа. Каждая государственная должность замещается государственным служащим, который имеет специальный административно-правовой статус (права, обязанности, ограничения, полномочия, ответственность и т.д.); совокупность должностей составляет штат органа исполнительной власти.

7. *Обладание компетенцией*, установленной в различных нормативных правовых актах (конституциях, законах, положениях, уставах, приказах и т.д.). Органы исполнительной власти наделены государством *особыми государственно-властными полномочиями*, которые реализуются в специальных правовых формах, отличающихся от правовых форм деятельности органов других ветвей власти. В компетенцию, как правило, включаются в качестве основных компонентов задачи, права, обязанности, полномочия и ответственность органа исполнительной власти. В пределах своей компетенции они издают правовые акты управления и обеспечивают их выполнение. Определенная в нормативных актах компетенция органов исполнительной власти устанавливает самостоятельность этих органов и одновременно ограничивает их от органов других ветвей государственной власти, негосударст-

венных органов, организаций, общественных объединений. В содержание полномочий органов исполнительной власти входят:

- а) исполнительно-распорядительная деятельность;
- б) контрольно-надзорные функции;
- в) действия юридического характера и принятие решений, вызывающих важные правовые последствия;
- г) нормотворческая деятельность;
- д) правоохранительная (юрисдикционная) деятельность.

Особо следует указать на различия между контрольной и надзорной функциями (контрольной и надзорной деятельностью) органов исполнительной власти: 1) между органом, осуществляющим надзорную деятельность, и поднадзорным субъектом отсутствуют отношения непосредственной подчиненности (подведомственности); 2) надзорный орган не имеет права вмешиваться в оперативную административно-хозяйственную и иную деятельность, а также издавать распоряжения о необходимости устранения обнаруженных нарушений; 3) орган, осуществляющий надзорную деятельность, не вправе отменять незаконный правовой акт, применять меры дисциплинарной ответственности к определенным лицам; 4) в процессе осуществления контроля может проверяться целесообразность и эффективность осуществленных мероприятий, а при надзоре — только законность совершенных управленческих действий или принятых нормативных правовых актов; 5) для контроля характерно плановое осуществление проверочных мероприятий, а для надзора проведение таких проверок по мере необходимости, в случае выяснения нарушений положений нормативных правовых актов; 6) субъекты контрольной деятельности имеют право оперативного вмешательства в осуществляемую деятельность, а надзорный орган вправе лишь констатировать обнаружившееся нарушение требований законности<sup>29</sup>.

Права органов исполнительной власти устанавливаются в соответствующих положениях, где также указывается возможность управляющей, регулирующей, контрольно-надзорной и принуждающей деятельности этих органов. К правам

---

<sup>29</sup> См. также: З и н о в ь е в А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 57.

органов исполнительной власти и их должностных лиц относятся, например: право требовать от должностных лиц и граждан определенной информации; право давать обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами указания; право устанавливать запреты и ограничения; право применять меры административной ответственности (в данном случае речь идет о правоохранительной деятельности этих органов).

8. *Постоянное и непрерывное действие органа исполнительной власти на определенной территории РФ.* Как показывает управленческая практика исполнительной власти, государство выполняет свои задачи и осуществляет управленческие функции каждодневно и непрерывно, поэтому едва ли возможно допустить, чтобы органы исполнительной власти хотя бы на краткий период времени прекратили свое существование. Органы исполнительной власти функционируют в соответствии с принципом разграничения предметов ведения и полномочий только на определенной территории: например, территории всей РФ, республики — субъекта РФ, иного субъекта РФ, региона.

9. *Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти, или право издания актов управления (административных актов).* Для решения поставленных задач и осуществления функций государственного управления каждый орган исполнительной власти имеет право издавать правовые акты управления. В законах и специальных нормативных правовых актах определяются виды, порядок принятия, государственной регистрации, действия, опубликования, обжалования правовых актов управления. Правовые акты органов исполнительной власти — это, с одной стороны, важнейшая правовая форма управленческих действий, а с другой — результат административного нормотворчества в системе государственного управления. Акты управления являются подзаконными правовыми актами, т. е. они издаются в обязательном соответствии с требованиями и положениями законов и развивают их, а также обеспечивают решение возникающих в сфере управления споров и административных дел.

10. *Нормативно установленный порядок образования, формирования, реорганизации и ликвидации органа исполнительной власти.*

11. Наличие у каждого органа исполнительной власти *своего наименования*.

12. *Ответственность органов исполнительной власти и их должностных лиц*, предусмотренная федеральными законами и законами субъектов РФ.

13. Орган исполнительной власти *обладает правами юридического лица* и имеет гербовую печать. Он учреждается как юридическое лицо, т.е. является также субъектом гражданского права и может вступать в гражданско-правовые отношения.

14. *Финансирование* органа исполнительной власти осуществляется за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Деятельность органа исполнительной власти, который по сути является разновидностью государственной организации, по справедливому замечанию Ю. М. Козлова, имеет *государственно-властный характер*. Тем самым он отличается от государственных учреждений и предприятий, также имеющих свои исполнительные органы, которые не наделены государственно-властными полномочиями. Компетенция таких органов учреждений и предприятий осуществляется в целях обеспечения их нормальной работы<sup>30</sup>.

#### 1.4. Правовое положение органов исполнительной власти

Одной из важнейших проблем административного права является упорядочение и повышение действенности субъектов административного права<sup>31</sup>. Это напрямую зависит от нормативного установления и практического осуществления их правового статуса.

Правовое положение (или правовой статус) органов исполнительной власти<sup>32</sup> подразумевает, что все они действуют на основе законов и других нормативных актов, осуществляют нормотворческую деятельность, совершают действия, возло-

---

<sup>30</sup> См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 149.

<sup>31</sup> См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 6 (выступление Ю. А. Тихомирова).

<sup>32</sup> О правовом регулировании статуса федеральных органов исполнительной власти, их организации и функционировании см.: Функционирование государственного аппарата управления. М.: Дело, 1998.

женные на них нормативными актами, имеют полномочия (компетенцию), а также обладают оперативной самостоятельностью, но в пределах установленной компетенции.

Правовой статус органов исполнительной власти характеризуется тем, что эти органы являются *самостоятельными и независимыми именно в осуществлении предоставленных им полномочий*. Независимость от органов законодательной власти устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ, а также другими нормативными правовыми актами. Превышение пределов установленных компетенций означает незаконное присвоение властных полномочий.

До принятия Конституции РФ 1993 г. органы государственного управления находились под контролем представительных органов государства, были подотчетны и подконтрольны им. Такой принцип лежит в основе нормальной административной системы каждого развитого в экономическом и в политико-правовом отношении государства. В России в настоящее время решающее значение при формировании органов исполнительной власти имеют Президент РФ, Президенты республик в составе России — субъектов РФ, главы администраций субъектов Федерации. Органы исполнительной власти не подотчетны и не подконтрольны органам представительной власти. Основным способом воздействия законодательных органов на исполнительную власть является принятие законов.

Органы исполнительной власти оказывают значительное влияние на законотворческую деятельность представительных органов власти: осуществляют право законодательной инициативы Правительства РФ, право подписи и возвращения на повторное рассмотрение нормативных актов, предоставленное главам администраций краев, областей и т. д. Расширена подведомственность дел (споров), связанных с организацией и функционированием органов исполнительной власти, судам общей юрисдикции и арбитражным судам, увеличены основания для отмены судами противоречащих законам правовых актов органов исполнительной власти.

Как уже было отмечено, органы исполнительной власти осуществляют исполнительную, распорядительную, контрольно-надзорную, регулирующую, юрисдикционную и нор-

мотворческую деятельность. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих важные функции *государственного регулирования* в различных областях, устанавливается, как правило, в федеральных законах. Например, ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» от 2 января 2000 г. в гл. 3 определяет положения о государственном регулировании в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов: государственное нормирование, государственная регистрация пищевых продуктов, материалов и изделий; лицензирование отдельных видов деятельности по изготовлению и обороту пищевых продуктов; оценка и подтверждение соответствия требованиям нормативных документов пищевых продуктов, материалов и изделий, услуг, оказываемых в сфере розничной торговли пищевыми продуктами и сфере общественного питания, а также систем качества; государственный контроль и надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов.

В настоящее время повышается актуальность эффективной административной политики<sup>33</sup>. Последнюю А. П. Шергин определяет как «основные направления деятельности государства в сфере отношений исполнительной власти и гражданина»<sup>34</sup>. Административная политика реализуется в практической деятельности органов исполнительной власти. Необходимость в новой административной политике обусловлена целью создания в России современного правового государства, однако предварительным этапом должно явиться безотлагательное проведение *административной реформы*. Важным шагом на этом пути стало бы формирование законодательства, устанавливающего механизм реформирования исполнительной власти и обеспечивающего реализацию административно-правового статуса граждан и самих органов исполнительной власти.

Важным элементом деятельности государственных органов исполнительной власти является осуществляемая на основе нормативно установленных положений *нормотворческая*

---

<sup>33</sup> См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //Гип. 1998. № 8. С. 7 (выступление А. П. Шергина).

<sup>34</sup> Там же. С. 7.



*работа* — от ее эффективности зависит реальное действие законов<sup>35</sup>.

Реализация правового статуса органов исполнительной власти в РФ гарантируется российским законодательством, возможностью обращения за защитой в суд, применением мер государственного принуждения.

### 1.5. Структура органов исполнительной власти

Эффективная деятельность органов исполнительной власти, распределение полномочий, задач, функций и ответственности за результаты управленческого труда обеспечиваются благодаря наличию у каждого органа управления определенной структуры, т.е. системы входящих в него структурных подразделений (департаментов, отделов, управлений), выполняющих специфические функции и задачи управления и наделенных соответствующей компетенцией. Структурное подразделение органа управления обладает практически всеми чертами, присущими тому органу управления, частью которого оно является: нормативное установление необходимости или возможности формирования структурного подразделения; субъект его образования; положение о подразделении органа управления, в котором устанавливаются его наименование, подчиненность, организация, компетенция, структура, порядок формирования персонала управления, замещения должности руководителя; источники финансирования. Характер и объем полномочий структурного подразделения органа управления являются самым существенным признаком, отличающим его от других структурных подразделений.

Структурное подразделение подчиняется руководству органа управления, в котором оно создано, выполняет все распоряжения его руководителей. Вместе с тем самому структурному подразделению могут подчиняться другие органы управления, учреждения, предприятия и организации, находящиеся в ведении соответствующего структурного подразделения.

---

<sup>35</sup> На это также указывалось в Послании Президента РФ от 30 марта 1999 г.: «Многие положения Конституции и федеральных законов могли бы действовать гораздо эффективнее, если бы были приняты соответствующие подзаконные акты и осуществлялся надлежащий контроль за их выполнением» (РГ. 1999. 31 марта).

Организационная структура органов государственного управления обеспечивается разработкой и утверждением их *штатного расписания*, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов. Денежное содержание выплачивается государственному служащему в соответствии с установленным в штатном расписании размером должностного оклада. Таким образом, штатное расписание устанавливает организационную структуру органа исполнительной власти и объем денежных средств, необходимых на содержание этого органа. Порядок составления и утверждения штатных расписаний органов управления контролируется вышестоящими органами исполнительной власти. Штатные расписания подлежат государственной регистрации в финансовых органах. В штатное расписание могут вноситься соответствующие изменения, например, при так называемом «сокращении штатов».

В положениях о федеральных органах исполнительной власти используются также термины « типовые структуры », « типовые штаты », « норматив штатной численности » органов, управлений, организаций, подчиненных соответствующему федеральному министерству. *Типовая структура* — это документ, устанавливающий перечень необходимых в соответствующем органе или организации структурных подразделений с указанием их наименований (в некоторых случаях с указанием их основных задач и функций). *Типовые штаты* — это акт, включающий в себя нормы, которые определяют: количество государственных служащих, иных сотрудников и работников структурных подразделений органов, организаций, предприятий и учреждений; количественное соотношение различных групп лиц, выполняющих полномочия и функции соответствующей организации (руководители, должностные лица, исполнители, иные сотрудники и работники); количественное соотношение персонала управления и реального объема деятельности органа или организации. Установление типовых штатов характерно для многих однотипных государственных организаций, для структурных подразделений органов государственного управления, управлений с особыми условиями хозяйственной деятельности, предпри-

ятий и учреждений. *Норматив штатной численности* — это документ, устанавливающий предельное число лиц, занятых осуществлением функций и полномочий соответствующих органов и организаций.

## § 2. ВИДЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Конституция РФ, закрепляя единую систему органов исполнительной власти в РФ, не дает их полного перечня; неясны конституционные термины «система» и «структура»<sup>36</sup> федеральных органов исполнительной власти, отсутствует четкая научная классификация субъектов, нет законов о федеральных органах исполнительной власти. Ликвидация этих пробелов позволила бы на уровне субъектов Федерации разработать и внедрить различные модели их управленческих органов; при этом законы и положения о всех звеньях управления обязательно должны включать в себя все элементы их правового статуса: цели, функции, связи, полномочия, ответственность, организацию работы<sup>37</sup>.

Со своей стороны, действующие нормативные акты (Указы Президента РФ и иные нормативные правовые акты) предполагают наличие целостной системы органов исполнительной власти (например, федеральные органы исполнительной власти: Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России, иные органы<sup>38</sup>).

---

<sup>36</sup> Термины «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти уже стали традиционными и используются как в нормативных актах, так и в других документах. См., например: Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. //РГ. 1999. 31 марта.

<sup>37</sup> См.: Там же.

<sup>38</sup> Авторы учебника по административному праву Ю. М. Козлов и А. П. Алехин указывают, что нормативные акты последнего времени к органам исполнительной власти относят образования (многие службы, агентства, надзоры), которые таковыми не являются. Они лишь имеют в своем составе органы, выполняющие функции исполнительной власти. Например, Федеральный горный и промышленный надзор представляет собой весьма сложную организационную систему. Однако надзор, как отмечают авторы, — это не орган исполнительной власти, а функция. См.: А л е х и н А. П., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1994. Ч. 1. С. 105—106.

В Российской Федерации создано множество органов исполнительной власти, различающихся по уровню их нахождения в структуре исполнительной власти, по роли и масштабу деятельности, по сферам и отраслям управления, по порядку принятия решений, по способу образования, по характеру компетенции, в связи с чем представляется важным вопрос классификации этих органов. В зависимости от *критерия*, который кладется в основу классификации, можно выделить следующие виды органов исполнительной власти:

1. *По уровню нахождения органа в системе исполнительной власти в РФ или в зависимости от федеративного государственного устройства РФ* — это:

а) федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты и др.);

б) органы исполнительной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области и автономных округов.

Для данного раздела классификации важнейшее значение имеет установление *территориальных границ*, в рамках которых тот или иной орган исполнительной власти может осуществлять государственно-властные полномочия. Традиционно в этом случае говорят о *территориальном масштабе деятельности* соответствующих органов исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление на территории всей Российской Федерации, могут создавать свои *территориальные органы*, которые не входят в систему органов исполнительной власти субъектов РФ (хотя их деятельность осуществляется в соответствующих субъектах РФ), а также *территориально-региональные органы* исполнительной власти, компетенция которых распространяется на территорию нескольких субъектов РФ (экономический район, военный округ; соответственно можно говорить об органах управления в определенном экономическом районе, органах военного управления).

В этой связи уместно упомянуть такой принцип организации и деятельности органов исполнительной власти, как

*федерализм*<sup>39</sup>. Федеративное устройство РФ базируется на ее государственной целостности, единстве системы органов государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов. Федерализм предполагает не только разграничение предметов ведения, но и обеспечение единства экономической, политической и территориальной организации федеративного государства, закрепление соответствующих механизмов интеграции его субъектов<sup>40</sup>. Принцип федерализма способствует формированию *единой* системы органов исполнительной власти, предполагающей как непосредственную подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, так и известную самостоятельность, которая обеспечивается действующим законодательством. Именно с учетом принципа федерализма следует разрабатывать основные критерии распределения полномочий федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также определять основы взаимодействия и порядок разрешения споров и коллизий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ<sup>41</sup>.

К ведению РФ относится установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их образования, организации и деятельности. Конституционные положения определяют также предметы совместного ведения РФ и ее субъектов, в том числе установление общих принципов организации системы органов исполнительной власти. Конституции и уставы субъектов РФ устанавливают предметы ведения, относящиеся к их собственной компетенции; важное значение здесь имеет право субъекта РФ определять си-

<sup>39</sup> См., например: Э б з е в Б. С. Российский федерализм: историческое развитие и современность //Россия и ее субъекты: право и политика. 2000. № 1. С. 3—18.

<sup>40</sup> См.: И в а н ч е н к о Л. А., К а л и н а В. Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности //ЖРП. 1999. № 11. С. 9; У м н о в а И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования //ЖРП. 1999. № 11. С. 22—35.

<sup>41</sup> См.: Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») //ГиП. 1999. № 10. С. 6 (выступление Н. Ю. Хамановой).

стему органов исполнительной власти в субъекте РФ, порядок их образования, организации и функционирования.

2. По субъекту, в ведении которого находится право формировать (учреждать) органы исполнительной власти, различают две группы органов:

а) органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самой Российской Федерацией в соответствии с конституционными положениями, отнесшими процедуру образования этих органов к ведению Федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы. Решающим правом формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти обладает в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами Президент РФ. Председатель Правительства РФ предлагает для утверждения Президенту РФ кандидатуры различных должностных лиц;

б) органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самими субъектами РФ на основании положений Конституции РФ, конституций (уставов) и законов субъектов РФ. Право образования этих органов отнесено к ведению субъектов РФ. В субъектах РФ устанавливается различный порядок формирования органов исполнительной власти. В республиках исполнительные органы учреждаются высшими должностными лицами этих республик, т.е. президентами. В других субъектах РФ главы администраций формируют структуру администрации (отраслевые и функциональные органы: департаменты, главные управления, управления, отделы), образуют правительство и утверждают его структуру. Главы администраций субъектов РФ в случае образования правительства субъекта РФ могут являться также и председателями этого правительства.

Органы исполнительной власти, формируемые в субъектах РФ, могут находиться в так называемом *двойном подчинении*, т.е. подчиняться не только президентам, главам администраций, но и соответствующим федеральным органам исполнительной власти. Например, управления внутренних дел МВД РФ, действующие в субъекте РФ, подчиняются и главе администрации, и министру (министерству) внутренних

дел РФ. Разрабатывая концепцию административной реформы, некоторые ученые предлагают установить принцип двойного подчинения для федеральных территориальных органов исполнительной власти, находящихся в непосредственном ведении Правительства РФ, т.е. они должны быть подчинены вышестоящему федеральному органу и органу исполнительной власти общей компетенции субъекта РФ. Следовательно, они должны иметь двойной статус, т.е. являться федеральными органами по вопросам федерального ведения и одновременно органами администрации субъекта РФ по всем остальным полномочиям и предметам ведения<sup>42</sup>. В литературе можно встретить упоминания о создании в субъектах РФ местных (территориальных) органов исполнительной власти (префектура в Москве, администрация управленческих округов в Свердловской области)<sup>43</sup>. Данные факты справедливо подвергаются критике, так как ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержат положений о подобных органах<sup>44</sup>.

3. По способу и процедуре формирования (учреждения) органов исполнительной власти различаются:

а) органы, руководители которых (главы исполнительной власти) избираются населением соответствующей территории (например, президенты и председатели правительств республик, главы администраций краев и областей, городов федерального значения);

б) органы, формируемые в установленном порядке высшими должностными лицами (глава государства, президент) или главами исполнительной власти (президент, глава администрации). Формирование таких органов происходит как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Например, Президент РФ своим указом от 17 августа 1999 г. № 1062 утверждает структуру федеральных органов исполнительной

<sup>42</sup> См.: Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») // ГиП. 1999. № 10. С. 14 (выступление А. Ф. Виноградова).

<sup>43</sup> См.: Б а х р а х Д. Н., Х а з а н о в С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). С. 19.

<sup>44</sup> См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 152–153.

власти, в которой предусматривается создание нового федерального органа исполнительной власти, например, Российского агентства по боеприпасам. Затем Правительство РФ принимает постановление от 6 августа 1999 г. № 906 «Вопросы Российского агентства по боеприпасам», в котором устанавливается: место и назначение данного исполнительного органа, его функции; перечень государственных предприятий и организаций, находящихся в его ведении; указание министерству финансов и министерству экономики внести изменения в роспись ведомственной структуры расходов федерального бюджета (в том числе в части расходов на содержание центрального аппарата Агентства), а также предусмотреть при формировании проекта федерального бюджета на следующий год выделение Агентству соответствующих ассигнований; предельная численность работников центрального аппарата Агентства; количество заместителей генерального директора Агентства и численность коллегии; обеспечение Агентства необходимой связью и информационными ресурсами; место и адрес размещения Агентства; закрепление за Агентством определенных площадей в административных зданиях; необходимость разработки предложений о финансировании мероприятий, связанных с подготовкой помещений, укомплектованием их необходимым инвентарем и оргтехникой. Затем Правительство РФ своим постановлением утверждает Положение о Российском агентстве по боеприпасам, в котором детально регламентируются его основные задачи, функции, структура, полномочия генерального директора Агентства, образование коллегии Агентства и другие необходимые положения. Руководители большинства органов исполнительной власти *назначаются на должность* президентами (Президентом РФ и президентами республик — субъектов РФ) и главами администраций (например, краев и областей). Посредством назначения и заключения трудового договора (контракта) замещаются в органах исполнительной власти и иные государственные должности государственной службы.

Следует отметить, что органы исполнительной власти могут:



- учреждаться как новые органы;
- создаваться на базе реорганизованных органов;
- ликвидироваться с передачей их функций другим органам;

— ликвидироваться вместе с их функциями в случае, если отпала необходимость в осуществлении соответствующих функций и полномочий (такое происходит сравнительно редко и, как правило, в условиях кардинального реформирования системы государственного управления).

Образование органа государственного управления характеризуется следующими признаками: нормативное установление необходимости или возможности учреждения органа управления; субъект образования органа управления; положение об органе управления, в котором устанавливаются его наименование, подчиненность, организация, компетенция, структура, территориальный масштаб деятельности, возможность создания территориальных органов управления, порядок формирования персонала управления, замещения должности руководителя; источники финансирования.

*Порядок образования органов исполнительной власти называется государственно-распорядительным*<sup>45</sup>, так как они формируются государством и государственными органами путем принятия соответствующих решений, которые носят государственно-властный обязательно-распорядительный характер. Необходимо отличать порядок образования органа исполнительной власти (принятие уполномоченным субъектом решения о создании такого органа или о реорганизации органов управления и формировании на их основе других, а также принятие соответствующего положения о них) от способа замещения должности руководителя органа управления (избрание, назначение) и государственных служащих, занимающих государственные должности государственной службы (заключение трудового контракта и издание приказа о назначении на должность).

4. По организационно-правовым формам различаются:

а) правительства (советы министров, которые имеют статус правительств), например, Правительство РФ, Правитель-

---

<sup>45</sup> См.: М а н о х и н В. М., А д у ш к и н Ю. С., Б а г и ш а е в З. А. Российское административное право. С. 82—83.

ство республики, города федерального значения, краев, областей;

б) министерства (федеральные, республиканские, некоторых областей — субъектов РФ);

в) государственные комитеты (федеральные и республиканские);

г) федеральные комиссии, российские агентства, федеральные службы и федеральные надзоры (они имеют свои территориальные органы государственного управления);

д) администрации;

е) мэрии;

ж) департаменты, управления, главные управления, комитеты, отделы; они образуются в качестве структурных подразделений как на уровне федеральных органов исполнительной власти, так и в субъектах РФ.

Как показывает практика последних лет, органы исполнительной власти могут быть организованы и в других организационно-правовых формах.

Федеральные органы исполнительной власти делятся на две группы:

а) центральные органы федеральной исполнительной власти (федеральные министерства, российские агентства и т.д.), которые осуществляют свои полномочия на всей территории РФ. В нормативных правовых актах используется термин *«центральные органы управления»*; например, Указом Президента РФ от 16 июля 1997 г. определены центральные органы военного управления Вооруженных Сил РФ<sup>46</sup>;

б) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие свои полномочия на определенной части территории (региона, субъекта РФ).

Нормативные акты, устанавливающие правовой статус этих органов, указывают и на организационно-правовую форму организации и деятельности конкретных органов исполнительной власти. Во многом эти наименования зависят и от местных условий, традиций, исторического развития терри-

---

<sup>46</sup> См. также: Инструкция о порядке применения в центральных органах военного управления Вооруженных Сил Российской Федерации отдельных норм постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 1999 г. № 1233: Утв. Приказом Министра обороны РФ от 28 декабря 1999 г. № 614 //РГ. 2000. 17 февр.

торий, на которых они образованы и осуществляют государственное управление.

Как правило, правительства образуются на федеральном уровне в наиболее крупных субъектах Федерации (Правительство РФ, Москвы, Санкт-Петербурга и т.д.). Однако и в некоторых областях — субъектах РФ созданы и действуют их правительства (например, правительство Саратовской и Ярославской областей).

Органы исполнительной власти других организационно-правовых форм создаются и функционируют на различных уровнях. Различие между организационно-правовыми формами всех органов исполнительной власти возможно определить, анализируя нормативные акты, устанавливающие их административно-правовой статус (например, закон о правительстве, положение о конкретном министерстве или государственном комитете, об организации и деятельности администрации области).

Нормативное определение организационно-правовых форм органов исполнительной власти (или органов государственного управления) впервые было введено Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1147 «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти», который установил, что организационно-правовыми формами центральных органов федеральной исполнительной власти являются: министерство РФ, государственный комитет РФ, комитет РФ, федеральная служба, российское агентство и федеральная инспекция. Впоследствии Указом Президента РФ от 12 ноября 1992 г. № 1356 «О государственных надзорных органах» упомянутый перечень был дополнен федеральным надзором.

В нормативных актах и в научных работах используется термин «ведомство». Однако данное понятие не имеет конкретного содержания, оно не отражает специальных конкретных признаков, по которым его можно было бы отличить от других органов. В одном случае ведомство — это органы отраслевого и межотраслевого управления (министерства, государственные комитеты); в другом — специальные их подразделения (комитеты, главные управления). Термин «ведомство», на наш взгляд, можно применять, указывая на неопределенный перечень органов исполнительной власти и их структурных подразделений. Но этот термин может иметь и

обобщающее значение, включающее в себя различные министерства, государственные комитеты, комитеты и т.д. В этом смысле в нормативном порядке данный термин не используется. Вместе с тем в специальной литературе отмечается целесообразность вернуться к использованию терминов «ведомства» (сейчас это, например, «федеральные службы», «российские агентства») и «центральные органы управления» (в настоящее время «федеральные органы исполнительной власти»), что «упростило бы понимание терминологии служащими, а также населением»<sup>47</sup>.

Некоторые авторы понятие «административное ведомство» традиционно анализируют при рассмотрении структурных вопросов системы органов исполнительной власти (государственной администрации). Например, Д. Н. Бахрах выделяет следующие признаки ведомства<sup>48</sup>:

1) каждое ведомство имеет определенные, нормативно установленные цели и задачи (производственные, социальные и пр.), которые определяются вышестоящими государственными органами;

2) административное ведомство имеет сложную структуру, включающую несколько организаций;

3) каждое ведомство построено иерархично, по линейному признаку: нижестоящие организации подчинены вышестоящим, и последние несут ответственность за их деятельность;

4) ведомство представляет собой экономико-правовую общность.

Каждое ведомство состоит из трех блоков: производственного, обслуживающего и административного<sup>49</sup>.

*Администрации* представляют собой органы исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов. Их органами или структурными подразделениями являются главные управления, управления, отделы, департаменты. Конкретные перечни и организационно-правовые

---

<sup>47</sup> П р о н и н а В. С. Правовое регулирование органов исполнительной власти //ЖРП. 1998. № 2. С. 31.

<sup>48</sup> См.: Б а х р а х Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 73.

<sup>49</sup> См.: Б а х р а х Д. Н., Х а з а н о в С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). С. 12—13.

формы органов и структурных подразделений администрации устанавливаются соответствующими субъектами Федерации самостоятельно. Однако на этот счет имеются конкретные рекомендации. Например, в приложении к Постановлению Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 490 «О некоторых мерах по усилению координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации, Советов Министров республик в составе РФ, администраций краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения» установлена примерная структура органов краевой, областной администрации: а) управления: юстиции, внутренних дел, финансовое управление, по вопросам инвестиций, сельского хозяйства; б) комитеты: по архитектуре и строительству, по экономике и прогнозированию, по управлению государственным имуществом, по вопросам обороны, мобилизационной подготовки и ликвидации последствий стихийных бедствий, по промышленности, по торговле, по внешнеэкономическим связям, по пищевой и перерабатывающей промышленности, по поддержке предпринимательства, по земельным ресурсам и землеустройству, по использованию и охране недр и экологии, по жилищному и коммунальному хозяйству, по транспорту, связи и дорожному строительству, по образованию, по научно-технической политике, по культуре, по туризму, по здравоохранению, по вопросам женщин, семьи и демографической политике, по физической культуре и спорту, по делам молодежи, по национальным вопросам, по социальной защите населения, по труду и занятости населения, по печати и информации, по кинофикации; в) отделы: записи актов гражданского состояния, архивный отдел.

При создании, реорганизации и ликвидации министерствами и ведомствами РФ их территориальных органов целесообразно связанные с этим вопросы решать во взаимодействии с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации.

Среди органов администраций краев, областей можно выделить *отраслевые и межотраслевые органы* — в зависимости от того, территориальным органом какого федерального органа исполнительной власти является этот орган или структурное подразделение.

Часто органы исполнительной власти и их структурные подразделения имеют одну и ту же форму. Например, Департамент налоговой полиции РФ как центральный орган федеральной исполнительной власти; департамент ценных бумаг, находящийся в структуре Министерства финансов РФ. Будучи структурными подразделениями, некоторые департаменты обладают значительной самостоятельностью в руководстве отраслями, осуществлении специализированных функций. Отдельные департаменты имеют строго установленную компетенцию, содержащуюся в нормативных актах (например, Положение о Департаменте ветеринарии, утвержденное постановлением Правительства РФ<sup>50</sup>).

5. *В зависимости от характера компетенции (или содержания деятельности)* выделяются органы *общей, отраслевой, межотраслевой и особой (специальной) компетенции*.

Органы исполнительной власти *общей компетенции* осуществляют управление на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер деятельности (управления) по всем основным вопросам их деятельности. Этим органам принадлежит так называемая общая компетенция, т.е. они могут решать общие вопросы социального, экономического, культурного, административно-политического строительства на соответствующей территории. Органы общей компетенции, как правило, являются коллегиальными: правительства, администрации субъектов РФ.

Органы *отраслевой компетенции* осуществляют управление подчиненными им отраслями в различных сферах государственной деятельности. Ими являются, как правило, федеральные и республиканские министерства и образуемые ими иные отраслевые органы государственного управления: например, министерство путей сообщения, министерство юстиции, МВД РФ. В субъектах РФ также создаются органы отраслевого управления, выступающие структурными образованиями (например, администраций) и осуществляющие деятельность в рамках конкретной отрасли управления.

Органы *межотраслевой компетенции* выполняют специальные функции для всех или для большинства отраслей и сфер деятельности (управления). Орган исполнительной вла-

---

<sup>50</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4537.

сти межотраслевой компетенции учреждается с целью обеспечения координации в управлении делами в конкретной отрасли и сфере деятельности. Традиционно к органам межотраслевой компетенции относят государственные комитеты, например Государственный комитет РФ по физической культуре, спорту и туризму, Государственный таможенный комитет РФ. Существуют органы межотраслевой компетенции, выполняющие функции координации только в одной конкретной сфере; например, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии координирует управление процессами, связанными с установлением и контролем за соблюдением и применением стандартов в стране. Федеральные органы исполнительной власти межотраслевой компетенции образуют территориальные органы, которые считаются органами межотраслевой компетенции на уровне субъекта РФ.

Органы исполнительной власти *особой (или специальной) компетенции* учреждаются для осуществления преимущественно одной и той же функции государственного управления; к таковым относятся органы, осуществляющие исполнительную, контрольно-надзорную, регулятивную, регистрационно-разрешительную функцию (например, федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности). Одновременно эти органы обеспечивают реализацию государственной политики в соответствующих сферах государственного управления. Органы особой (специальной) компетенции осуществляют как отраслевое, так и межотраслевое функциональное (надведомственное) государственное управление. Эти органы имеют в своем подчинении как предприятия и учреждения, находящиеся в их подчинении, так и структурные образования (учреждения), непосредственно подчиняющиеся другим органам исполнительной власти и входящие в их структуру в качестве самостоятельных подразделений. Например, Государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ входит в систему Министерства здравоохранения РФ и объединяет органы и организации, действующие в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Входящие в систему государственной санитарно-эпидемиологической службы организации осуществляют государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; обеспечивают методическое руководство работой по гигиеническому воспи-

танию и образованию граждан; разрабатывают и утверждают санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы; координируют деятельность специальных служб федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих ведомственный санитарно-эпидемиологический надзор за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия в войсках и на специальных объектах.

6. По порядку принятия управленческих решений (правовых актов управления) органы исполнительной власти классифицируются на *коллегиальные* и *единоначальные*. Иногда этот критерий сравнивается с порядком разрешения органами подведомственных вопросов и споров.

*Коллегиальные органы*, реализуя предоставленную и установленную для них в нормативном акте компетенцию, принимают управленческие решения (нормативные акты, приказы, распоряжения) большинством голосов. Коллегиальными органами управления являются правительства, государственные комитеты, федеральные комиссии, администрации субъектов РФ. Коллегиальность позволяет более эффективно решать наиболее важные вопросы деятельности органов исполнительной власти, когда необходимо глубоко проанализировать вопрос, подойти к нему с разных сторон, учесть результаты экспертизы и т.д. Демократизм в принятии решений и разрешении спорных проблем должен обеспечивать и более эффективное управление. Однако коллегиальность принятия решений не должна создавать почвы для безответственности. Как правило, коллегиальный орган несет ответственность за негативные последствия принятого управленческого решения, в котором всегда определяется конкретное должностное лицо, осуществляющее контроль за исполнением решения, за руководством порученными участками деятельности.

*Единачальные органы управления* возглавляются их руководителями, которым и принадлежит ведущая роль в принятии и осуществлении решений. Единачальное так же важно в системе управления, как и коллегиальность, оно позволяет в необходимых случаях быстро и оперативно решить тот или иной вопрос. Единачальное повышает персональную ответственность руководителей за принимаемые решения и за результаты работы в целом, создает возможность для



использования индивидуальных способностей и опыта руководителей. Единоначальные органы исполнительной власти могут быть органами как общей, так и отраслевой компетенции (министерства, федеральные службы, российские агентства и многие другие органы государственного управления).

Единоначалие эффективно тогда, когда оно не перерастает во всевластие, единовластие, подавление инициативы, авторитарность. Для нормально функционирующей системы государственного управления характерно оптимальное сочетание коллегиальности и единоначалия в организации и осуществлении управления, выражающееся иногда в образовании в этих органах коллегии, например в министерствах, российских агентствах и других органах. Как правило, в коллегии входят руководитель органа (председатель коллегии), его заместители, а также руководители структурных подразделений, представители других федеральных органов исполнительной власти, ведущие ученые и специалисты. Являясь сугубо совещательными органами, коллегия рассматривает на своих заседаниях наиболее важные вопросы деятельности исполнительного органа, его структурных подразделений, подбора и расстановки кадров, социально-экономического развития предприятий и организаций, находящихся в ведении этого органа, а также другие вопросы, относящиеся к его компетенции. Коллегии способствуют оперативному решению конкретных вопросов, более качественному, всестороннему и квалифицированному их обсуждению. Руководитель органа использует рекомендации коллегий, которые претворяются в жизнь его приказами или распоряжениями. Как правило, председателями коллегий являются руководители органов управления, которые подписывают принятое на коллегии решение, а затем реализуют его, устанавливая необходимый контроль за исполнением.

В литературе встречаются и иные критерии классификации органов исполнительной власти. Например, в зависимости от правовой основы образования<sup>51</sup> различаются органы, создаваемые на основе: а) конституций; б) текущего законода-

---

<sup>51</sup> См.: Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие (Анатомия государственной администрации). С. 18.

тельства; в) подзаконных актов. Иногда законодатель использует терминологию, которая также позволяет говорить о соответствующей классификации органов исполнительной власти, например, «органы, составляющие *централизованную систему*». В ст. 20 ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г. отмечается, что государственный контроль и надзор за соблюдением требований охраны труда осуществляется федеральной инспекцией труда — единой федеральной централизованной системой государственных органов, хотя точного понятия «централизованная система» не устанавливается. Существуют и другие классификации органов исполнительной власти, которые основываются на менее значимых (по сравнению с уже рассмотренными) критериях.

### § 3. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Конституция Российской Федерации определяет статус Президента Российской Федерации как главы государства<sup>52</sup>. Президент осуществляет государственную власть, «возвышаясь» над всеми тремя ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Президент, выполняя важнейшие государственные функции, не входит в систему какой-либо ветви государственной власти. Президент РФ имеет законодательно установленные полномочия, взаимодействует со всеми ветвями власти, принимает участие в организации деятельности федеральных органов государственной власти, но не является главой ни одной из трех ветвей государственной власти<sup>53</sup>.

Президент РФ *не является главой исполнительной власти*. Однако в сфере ее организации (т.е. формирования системы органов исполнительной власти) и функционирования (т.е. практического осуществления функций, компетенции,

---

<sup>52</sup> См.: Суворов В. Н. Конституционный статус Президента Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000.

<sup>53</sup> См., например: Лучин В. О., Мазуров А. В. Президент — гарант Конституции // Право и политика. 2000. № 3. С. 34—42.

полномочий) Президент РФ играет весьма значительную роль<sup>54</sup>.

Президент Российской Федерации как глава государства имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

1) является гарантом прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;

2) формирует Правительство РФ;

3) предлагает для одобрения Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства РФ. (В конечном счете Президент РФ может назначить на эту должность свою кандидатуру.);

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти РФ;

5) вправе принимать или отклонять отставку Правительства РФ;

6) определяет внутреннюю и внешнюю политику РФ (тем самым он оказывает огромное влияние на содержание деятельности высшего органа исполнительной власти в РФ);

7) вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции России, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, но только до решения данного вопроса соответствующим судом. Поэтому такое право ограничивается во времени и контролируется по содержанию;

8) вправе использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами исполнительной власти РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ как по своей инициативе, так и по инициативе органа исполнительной власти. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передавать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда: так, ряд споров о компетенции разрешается Конституционным Судом РФ. Предметом рассмотрения в Конституционном Суде может

---

<sup>54</sup> См.: О к у н ь к о в Л. А. Варианты взаимоотношений Президента Российской Федерации с другими органами власти //Исполнительная власть: организация и взаимодействие /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000. С. 120—131.

стать отказ одной из сторон вести переговоры по заключению соглашения, в то время как другая сторона выступила с инициативой несогласия с отдельными пунктами соглашения; отказ в подписании соглашения в целом и т.п.;

9) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального Банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении его от должности;

10) по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;

11) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на высшие судебные должности, а также кандидатуру Генерального прокурора РФ;

12) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

13) формирует и осуществляет руководство Администрацией Президента РФ;

14) утверждает военную доктрину РФ;

15) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ в российских регионах;

16) назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях.

Является очевидным, что Правительство РФ с правовой точки зрения независимо от Президента РФ. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; его указы и распоряжения относятся к системе актов, составляющих правовую основу деятельности Правительства РФ, и обязательны для исполнения на всей территории РФ; он вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ.

Вместе с тем с точки зрения законности организации и функционирования государственной власти, Президент РФ не должен подменять своими действиями деятельность органов исполнительной власти в Российской Федерации<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> См.: Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента Российской Федерации в сфере политики // Право и политика. 2000. № 2. С. 4—19. В данной работе авторы критически оценивают изданные бывшим Президентом РФ Б. Н. Ельциным указы, относящиеся к сфере функционирования политической власти в стране.

По представлению Председателя Правительства РФ Президент РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения и дополнения. Он имеет право вносить изменения в состав Правительства РФ, упразднять, объединять или преобразовывать федеральные органы исполнительной власти.

Президент РФ может вводить на территории РФ или в ее отдельных местностях *военное положение* в случае агрессии против России или непосредственной угрозы такой агрессии. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, Президент РФ вводит повсеместно либо в отдельных местностях России *чрезвычайное положение*.

Реализуя свои полномочия, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В сфере организации и функционирования государственных органов исполнительной власти действует множество указов и распоряжений Президента РФ.

Высшие должностные лица субъектов РФ — краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов — подчиняются Президенту РФ по предметам ведения РФ и осуществления полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Важные функции исполнительной власти и государственного управления выполняет *Администрация Президента Российской Федерации*<sup>56</sup>, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ. Правовое положение Администрации Президента Российской Федерации устанавливается Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412, которым было утверждено Положение об Администрации Президента Российской Федерации (в ред. Указов Президента РФ от 15 апреля 1997 г. № 352, 1 сентября 1997 г. № 958, 30 октября 1997 г.

---

<sup>56</sup> О необходимости проведения реформирования Администрации Президента РФ см.: З и н о в ь е в А. В. Концепция первоочередных поправок в Конституцию России // Правоведение. 2000. № 4. С. 55.

№ 1146, 11 августа 1998 г. № 945)<sup>57</sup>, а также другими Указами Президента Российской Федерации:

от 29 января 1996 г. № 117 (в ред. Указов Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1101 и от 2 октября 1996 г. № 1412) «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации»<sup>58</sup>;

от 25 июля 1996 г. № 1101 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»<sup>59</sup>;

от 13 августа 1996 г. № 1163 (утв. «Положение о Территориальном управлении Администрации Президента Российской Федерации»)<sup>60</sup>;

от 13 августа 1996 г. № 1164 «Об образовании подразделений Администрации Президента Российской Федерации»<sup>61</sup> (в соответствии с этим Указом была установлена структура Администрации Президента РФ, состоящая из 41 самостоятельного подразделения);

от 22 августа 1996 г. № 1234 «Об Управлении делами Президента Российской Федерации»<sup>62</sup>;

от 12 февраля 1998 г. № 162 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации»<sup>63</sup> (в ред. Указа Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1397);

от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 17 августа 2000 г. № 1521)<sup>64</sup>;

от 1 сентября 2000 г. № 1606 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации в связи с формированием Администрации Президента Российской Федерации»<sup>65</sup>.

---

<sup>57</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4689; 1997. № 16. Ст. 1857, 1858; № 27. Ст. 3186; № 34. Ст. 4951; № 35. Ст. 4058; № 36. Ст. 4126; № 38. Ст. 4358; № 44. Ст. 5058; 1998. № 33. Ст. 3963.

<sup>58</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 532; № 31. Ст. 3698; № 41. Ст. 4689.

<sup>59</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3698.

<sup>60</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4072.

<sup>61</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073.

<sup>62</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4152.

<sup>63</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 827; № 47. Ст. 5743.

<sup>64</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 23. Ст. 2387; № 34. Ст. 3438.

<sup>65</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3636.

До начала 1998 г. в Администрации Президента Российской Федерации находилось 43 структурных подразделения (управления, советы и т.д.), которые действовали на основании отдельных Положений об этих органах<sup>66</sup>. Например, были приняты: Положение об Управлении Администрации Президента РФ по вопросам помилования<sup>67</sup>; Положение об Отделе Администрации Президента РФ по обеспечению деятельности Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ<sup>68</sup>; Положение об Отделе Администрации Президента РФ по обеспечению деятельности Комиссии при Президенте РФ по Государственным премиям РФ в области литературы и искусства<sup>69</sup>; О Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации<sup>70</sup>; Положение об Административно-хозяйственном управлении Администрации Президента Российской Федерации<sup>71</sup>. После принятия Президентом РФ Указа от 12 февраля 1998 г. № 162 «О мерах по совершенствованию структуры Администрации Президента Российской Федерации» число структурных подразделений Администрации Президента РФ было значительно сокращено. В соответствии с Указом Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» было сформировано 22 самостоятельных подразделения Администрации Президента РФ. В качестве примера можно привести следующие подразделения: Главное территориальное управление; Главное управление внутренней политики; аппарат Совета Безопасности РФ, Главное контрольное управление; Главное государственно-правовое управ-

---

<sup>66</sup> Перечень нормативных актов, устанавливающих правовое положение структурных подразделений Администрации Президента РФ, см.: Ст а р и л о в Ю. Н. Практикум по российскому административному праву. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 73—76.

<sup>67</sup> Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073; № 47. Ст. 5314.

<sup>68</sup> Утв. Указом Президента РФ от 13 августа 1996 г. № 1164 //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4073.

<sup>69</sup> Там же.

<sup>70</sup> Указ Президента РФ от 2 октября 1996 г. № 1414 //СЗ РФ. 1996. № 41. Ст. 4690.

<sup>71</sup> Утв. Указом Президента РФ от 21 ноября 1996 г. № 1585 //СЗ РФ. 1996. № 48. Ст. 5446.

ление, Управление по внешней политике; Канцелярия Президента РФ, Организационное управление, Управление по вопросам помилования; Управление кадров; Экономическое управление; Управление протокола; Управление по работе с обращениями граждан.

О каждом структурном подразделении Администрации Президента РФ указом Президента РФ утверждается соответствующее положение<sup>72</sup>, которое включает в себя, как правило, следующие основные части: общие положения; основные функции управления; основные задачи управления; обеспечение деятельности управления; руководство управления. Все самостоятельные подразделения Администрации Президента РФ руководствуются в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, Положением об Администрации Президента РФ и соответствующими положениями о конкретном подразделении Администрации Президента РФ, которые утверждаются Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ<sup>73</sup>.

Администрация Президента РФ в целях обеспечения деятельности Президента РФ осуществляет следующие функции:

организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы;

подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений и обращений Президента РФ;

выпуск указов и распоряжений Президента РФ, а также иных документов, подписанных Президентом РФ;

осуществление контроля и проверки исполнения феде-

---

<sup>72</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 3 июня 2000 г. № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» Руководителю Администрации Президента РФ предложено в месячный срок утвердить структуру и штатную численность самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ.

<sup>73</sup> См., например: Положение об Организационном управлении Администрации Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 19 марта 1999 г. № 367 //СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1456.



ральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента РФ и подготовка соответствующих докладов Президенту РФ;

обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и органов государственной власти субъектов РФ;

обеспечение реализации государственной политики в области кадров и государственной службы;

обеспечение систематизации нормативных правовых актов РФ включая международные договоры РФ;

обеспечение единства информационного и правового пространства РФ.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ. В Администрации ему непосредственно подчиняются: Руководитель Администрации, его первый заместитель и заместители; Секретарь Совета Безопасности РФ; Секретарь Совета Обороны РФ; помощники, пресс-секретарь, референты, советники Президента РФ. Руководитель Администрации Президента РФ имеет десять заместителей, в том числе двух первых. В состав Администрации Президента РФ входят также следующие должностные лица: полномочные представители Президента РФ в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и в Конституционном Суде РФ; пресс-секретарь Президента РФ; руководитель протокола Президента РФ; заведующий Канцелярией Президента РФ; помощники Президента РФ; советники Президента РФ; старший референт Президента РФ.

Иногда Президент РФ создает определенные службы, являющиеся федеральными органами государственной власти и находящиеся в подчинении соответствующего подразделения Администрации Президента РФ. Например, Указом Президента РФ от 15 марта 1999 г. № 350 было утверждено Положение о Службе специальных объектов при Президенте РФ<sup>74</sup>, которая находилась в непосредственном подчинении Главного управления специальных программ Президента РФ. Руководство этой Службой осуществлял Президент РФ. Данная Служба входила в состав сил обеспечения безопасности

---

<sup>74</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 12. Ст. 1453.

РФ и привлекалась для выполнения отдельных задач в области обороны РФ.

Указом Президента РФ от 9 июля 1997 г. № 696 было утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации<sup>75</sup>. Полномочный представитель Президента РФ в регионе РФ являлся должностным лицом, представляющим интересы Президента РФ на части территории РФ, включающей в себя один или несколько субъектов РФ. Он осуществлял свою деятельность по поручению Президента РФ в целях обеспечения реализации главой государства своих конституционных полномочий. Полномочный представитель являлся федеральным государственным служащим и входил в состав Администрации Президента РФ. Он назначался на должность и освобождался от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Деятельность полномочного представителя ограничивалась сроком, на который избирается Президент РФ.

В литературе конца 90-х гг. отмечалось, что значение института полномочного представителя Президента РФ в регионах повышается, так как «теперь ему передаются функции координации, а фактически руководства всеми федеральными структурами (включая силовые) в субъекте федерации»<sup>76</sup>. Однако, как нам представляется, в этой констатации было больше абстрактных рассуждений о «всевластии» указанных лиц, чем основанной на положениях соответствующих нормативных актов конкретной информации о сущности института полномочного представителя (на деле полномочные представители Президента РФ в регионах выполняли лишь представительские функции). Статус полномочного представителя Президента РФ определялся в Указе Президента РФ от 9 июля 1997 г., в котором полностью раскрывались все его реальные возможности в системе государственного управления.

Полномочный представитель Президента РФ в регионе РФ выполнял следующие задачи:

---

<sup>75</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3421.

<sup>76</sup> Лысенко В. Н., Лысенко Л. М. Институт губернаторства в истории и современной России: Некоторые общие и отличительные черты //ГиП. 1998. № 5. С. 16.

содействие Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий;

информирование Президента РФ о политическом и экономическом положении в соответствующем регионе;

взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами государственной власти субъекта (субъектов) РФ, органами местного самоуправления, находящимися в соответствующем регионе, в целях обеспечения реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства, указов и распоряжений Президента РФ;

взаимодействие с политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, действующими в соответствующем регионе;

выполнение отдельных поручений Президента РФ.

Полномочному представителю Президента РФ в регионе РФ был предписан ряд функций, например:

участие в работе органов государственной власти субъекта (субъектов) РФ, находящихся в соответствующем регионе;

внесение Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, находящихся в соответствующем регионе, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

внесение в законодательный орган (законодательные органы) государственной власти субъекта (субъектов) РФ, находящийся (находящиеся) в соответствующем регионе, представления в случае противоречия принятых им (ими) нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ;

осуществление иных функций по поручению Президента РФ.

Полномочный представитель не имел права вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе.

Для реализации возложенных на него функций полномочный представитель имел определенные права, например: осуществлять в соответствующем регионе контроль за исполнением указов и распоряжений Президента РФ; направлять на

рассмотрение различных государственных органов и органов местного самоуправления, руководителей учреждений и организаций, находящихся в соответствующем регионе, а также должностных лиц письма, жалобы и обращения граждан; образовывать в случае необходимости совещательные и консультативные органы.

Оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществлял Руководитель Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществлял аппарат полномочного представителя, который входил в состав Администрации Президента РФ. Полномочный представитель имел нормативно установленные гарантии своей деятельности, в частности, предусмотренные ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Положением о федеральной государственной службе, утвержденным Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267.

На практике полномочные представители действовали только на территории соответствующего субъекта РФ (кстати, они были не во всех субъектах РФ), очень часто становились «ручными» у губернатора, либо «жалобщиками». Поскольку федеральный центр предпочитал не ссориться с губернаторами, то он и не проявлял должной заботы, не защищал в необходимой мере полномочных представителей, не предоставлял им в полном объеме материальные и другие гарантии самостоятельности<sup>77</sup>.

Начиная административную реформу, Президент РФ своим Указом от 13 мая 2000 г. № 849 утвердил Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе<sup>78</sup>. В России образовано семь федеральных округов<sup>79</sup>: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Образование округов даст возможность более эффективно осуществлять федеральный контроль на уровне нескольких субъектов РФ, позволит своевременно разрешать возникающие споры и конфликты между органами региональной государственной власти и территориальными органами федеральной исполнительной власти.

---

<sup>77</sup> См.: Краснов М. Квадратура округа // РГ. 2001. 12 мая.

<sup>78</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. Ст. 3781; РГ. 2001. 31 янв.

<sup>79</sup> Там же.

Вместо бывших представителей Президента РФ в субъектах РФ были назначены главные федеральные инспектора, которые подчиняются в каждом федеральном округе соответствующему представителю Президента РФ.

Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе выступает должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа. Он является федеральным государственным служащим, входит в состав Администрации Президента РФ, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ; он непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему.

В своей деятельности полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента РФ. Полномочный представитель имеет заместителей; он распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью. Заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента РФ. Назначение на должность заместителей полномочного представителя, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента РФ.

Оперативное руководство деятельностью полномочного представителя осуществляет Руководитель Администрации Президента РФ, который определяет порядок взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации Президента РФ. Непосредственное обеспечение деятельности полномочного представителя осуществляет аппарат полномочного представителя, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ. В его состав входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ.

Полномочный представитель:

руководит деятельностью аппарата полномочного представителя, обеспечивая решение возложенных на него задач;

распределяет обязанности между своими заместителями;

утверждает должностные инструкции работников аппарата полномочного представителя;

назначает на должность и освобождает от должности сотрудников своего аппарата, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания;

подписывает служебную документацию в пределах своей компетенции;

издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата полномочного представителя;

решает вопросы о командировании сотрудников аппарата полномочного представителя в пределах РФ.

Для полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе определены основные задачи, функции и права.

*К основным задачам* полномочного представителя относятся, например: организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти; обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ; внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

*Функциями* полномочного представителя являются, в частности, следующие: обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе; анализ эффективности деятельности правоохранительных органов данного округа; организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями; согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа; внесение Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в

случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина.

*К правам* полномочного представителя относятся, например: получение необходимой информации от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц; организация в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе; направление на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалоб и обращений граждан; внесение в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложений о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания. Полномочный представитель при исполнении должностных обязанностей имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального органа.

Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе направлено на укрепление государственной власти в стране, на обеспечение законного и эффективного функционирования административной вертикали. Вместе с тем его анализ едва ли позволяет сделать вывод о том, что полномочные представители смогут реально усилить действенность исполнительной власти в стране, используя лишь установленные в указанном положении права. На наш взгляд, определенных Президентом РФ прав полномочных представителей явно недостаточно для решения провозглашенных задач административной реформы. Наряду с этим мы полагаем, что усилия Президента РФ по обеспечению конституционной безопасности и установлению правовой ответственности региональных руководителей в случае нарушения ими федеральных законов, законов субъектов РФ, актов Пре-

зидента и Правительства РФ являются своевременными и необходимыми. По некоторым данным, 30 процентов регионального законодательства РФ не соответствует Конституции РФ и федеральным законам<sup>80</sup>. Административные акты, принимаемые в субъектах РФ, также зачастую нарушают как федеральные, так и региональные законы<sup>81</sup>.

В целях обеспечения взаимодействия с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах Правительство РФ приняло постановление от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>82</sup>. В соответствии с данным постановлением признано целесообразным, например, приглашение полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах на заседания Правительства РФ с правом совещательного голоса, а также на заседания создаваемых Правительством РФ комиссий и советов, проводимые Председателем Правительства РФ и его заместителями совещания по вопросам, затрагивающим интересы соответствующих федеральных округов. Руководителям федеральных органов исполнительной власти рекомендовано определить в составе центральных аппаратов структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, а также приглашать работников аппаратов полномочных представителей к участию в работе коллегий федеральных органов исполнительной власти по вопросам, затрагивающим интересы федеральных округов.

В настоящее время можно подвести некоторые итоги деятельности полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. По мнению самих полномочных пред-

---

<sup>80</sup> См.: Коммуна. 2000. 6 июня.

<sup>81</sup> См.: К о з у л и н А. И. О некоторых аспектах качества регионального закона //ГиП. 2000. № 6. С. 78—84.

<sup>82</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.



ставителей, прошедший год многое дал в понимании их места и роли в системе публичной власти. Их иногда называли то «дублерами», то «третьим правительством», то «надзирателями», то «наместниками». На самом деле их главной функцией является координация работы федеральных органов власти субъектов Федерации<sup>83</sup>. Создание федеральных округов повысило качество управленческих решений. Серия экономических проектов под руководством полномочных представителей Президента РФ демонстрирует высокий уровень подготовки решений, важных в первую очередь для регионов. Это и означает, по мнению президента Российской академии наук Ю. Осипова, действительное приближение федеральной власти, федерального Правительства к нуждам субъектов РФ, а значит, реальность развития федерализма через укрепление управленческой вертикали<sup>84</sup>.

Как полагает Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев, полномочные представители Президента РФ выполнили главную задачу первого года своей работы — приведение местного законодательства в соответствие с федеральным. Особенно это важно в условиях осуществляемой в России судебной реформы, призванной повысить эффективность работы судов всех инстанций, так как единство действующих в нашей стране законов нужно в первую очередь гражданам России<sup>85</sup>. Высказывается справедливое мнение, что институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах способствовал формированию такого политико-правового режима в стране, когда федеральная государственная власть могла уже надеяться на то, что ее органы в субъектах Российской Федерации контролируют соблюдение общероссийских стандартов<sup>86</sup>.

Практически до середины 2000 г. вряд ли можно было говорить об эффективности деятельности в стране территориальных органов федеральной государственной власти: «Если бы федеральная власть полностью контролировала своих служащих на местах, не пришлось бы постоянно напоминать губернаторам и республиканским президентам о не-

<sup>83</sup> См.: Власть проявляет характер //РГ. 2001. 12 мая.

<sup>84</sup> См.: Там же.

<sup>85</sup> См.: Там же.

<sup>86</sup> См.: Краснов М. Квадратура округа //РГ. 2001. 12 мая.

допустимости установления всевозможных административных барьеров, разрушающих экономическое пространство, проведения местной изоляционистской политики и т. п.»<sup>87</sup>. М. Краснов, размышляя над принятым в мае 2000 г. президентским решением об учреждении института полномочных представителей, считает его необходимым, однако указывает, что оно бы и не потребовалось, если бы к тому времени была произведена замена командно-административной системы правовой. Здесь вряд ли можно согласиться с автором, так как уже в начале 90-х гг. «повсеместно» констатировалось уничтожение командно-административной системы. Или, может быть, М. Краснов считает политико-правовой режим управления, созданный при бывшем Президенте РФ Б. Н. Ельцине, административно-командной системой? Думается, что по многим характерным чертам вряд ли можно назвать этот режим административно-командным, хотя, впрочем, по своим негативным результатам публичное управление последнего десятилетия 20-го в. следовало бы, на мой взгляд, охарактеризовать как более мрачное и содержащее больше отрицательных признаков по сравнению с так называемой советской «административно-командной системой».

Назначение полномочных представителей Президента РФ главами федеральных округов является, по мнению М. Краснова, проявлением «ручного управления», на которое перешла страна в мае 2000 г., т.е. когда при «переходе от управления, основанного на страхе, к управлению, основанному на безусловном подчинении праву»<sup>88</sup>, образовалась пустота. Не место в данном исследовании выяснять сущность и характерные черты такого явления, как страх в системе управления. Однако с уверенностью можно сказать, что любая известная в мире система публичного управления (даже самая демократичная) включает в себя на уровне конкретного государственного или муниципального служащего и такое чувство, как страх (например, за нарушение дисциплины, плохие результаты управленческого труда и пр.); в данном случае «страх» можно рассматривать как сдерживающий фактор, как известную боязнь наступления негативных для

---

<sup>87</sup> Краснов М. Квадратура округа //РГ. 2001. 12 мая.

<sup>88</sup> Там же.

служащего последствий, возникших по его собственной вине, в частности при совершении им коррупционного правонарушения, неисполнительности, неподчинении распоряжениям руководителя или прямом саботаже. М. Краснов отмечает, что современное «ручное управление» носит временный характер и сильно напоминает административно-командную методологию; однако при этом он предостерегает: «ручное управление» таит в себе массу соблазнов, в том числе кажущуюся эффективность, и призывает к формированию подлинно правовой системы управления<sup>89</sup>. Со всем этим можно согласиться; хочется лишь отметить, что нет таких политиков, ученых и государственных деятелей, которые бы призывали к обратному, т.е. к осуществлению управления, которое бы не основывалось на законе и праве. Думается, что государственному управлению присуще не только нормативное установление целей, задач и функций, но и известные административные процедуры, дисциплина, четкий порядок взаимоотношений в системе исполнительной власти, подчиненность и подконтрольность (исполнительная вертикаль), ответственность за результаты управленческого труда.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 было утверждено Положение о Государственном совете Российской Федерации<sup>90</sup>, который является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Одними из основных задач Государственного совета являются, например: обсуждение имеющих особое государственное значение проблем, касающихся взаимоотношений РФ и ее субъектов, важнейших вопросов государственного строительства и укрепления основ федерализма, внесение необходимых предложений Президенту РФ; обсуждение вопросов, касающихся исполнения (соблюдения) органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; обсуждение основных вопросов кадровой политики в РФ. Государственный совет формируется

<sup>89</sup> Там же.

<sup>90</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

в составе председателя Государственного совета (им является Президент РФ) и его членов — высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ; все они участвуют в работе Государственного совета на общественных началах. Для решения оперативных вопросов формируется президиум Государственного совета в составе семи членов Государственного совета, которые не вправе делегировать свои полномочия другим лицам. Заседания Государственного совета проводятся регулярно, как правило, не реже одного раза в три месяца. Решения Государственного совета оформляются протоколом, который подписывает секретарь Государственного совета. При необходимости решения Государственного совета оформляются указами, распоряжениями или поручениями Президента РФ.

## § 4. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 4.1. Правовое положение Правительства РФ

Закон РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации», принятый 22 декабря 1992 г., стал первым российским законом после распада СССР, устанавливающим правовое положение, организацию деятельности, полномочия и структуру Правительства РФ<sup>91</sup>. В соответствии с ним Правительство РФ было определено как высший орган государственного управления, возглавляющий систему этих органов и обеспечивающий их согласованную деятельность.

Конституция РФ 1993 г. существенно изменила статус Правительства РФ, его место в системе федеральных органов государственной власти<sup>92</sup> (если сравнивать с соответствующими положениями ранее действовавшей Конституции РФ и других законов). Ныне правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ. 17 декабря 1997 г.

<sup>91</sup> См.: Ведомости. 1993. № 1. Ст. 14.

<sup>92</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров — Правительства Российской Федерации» Совет Министров — Правительство РФ было преобразовано в Правительство РФ (САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5080).

Президентом РФ был подписан ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>93</sup>.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ; данная система образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ее ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации.

Правительство РФ осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ и судами РФ, что закреплено в ст. 11 Конституции РФ.

Согласно ст. 110 Правительство РФ осуществляет исполнительную власть РФ. Правительство РФ — это высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции РФ не употребляется. Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ.

От других федеральных органов Правительство РФ отличается предметом и сферой деятельности. В пределах своих полномочий Правительство РФ:

а) организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ;

б) осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

в) принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, а также принимает акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти, соответствующим должностным лицам.

<sup>93</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 1998. № 1. Ст. 1.

#### 4.2. Состав Правительства РФ и обеспечение его деятельности

Состав Правительства РФ зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, предопределяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период времени.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ — Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Конституция РФ значительно сократила число подведомственных органов, руководители которых могут входить в состав Правительства. Ранее на основе Закона РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» от 22 декабря 1992 г. в состав Правительства РФ наряду с федеральными министрами могли входить председатели государственных комитетов, а также председатели правительств республик (по должности).

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы, а освобождается от должности также Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке либо в случае невозможности исполнения им своих полномочий. Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу об освобождении от должности Председателя Правительства РФ в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку всего Правительства РФ. Президент РФ вправе до назначения нового Председателя Правительства РФ поручить исполнение его обязанностей одному из заместителей Председателя Правительства РФ на срок до двух месяцев. В случае временного отсутствия Председателя Правительства РФ его обязанности исполняет один из его заместителей в соответствии с письменно оформленным распределением обязанностей.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ; они имеют право подавать заявления об отставке.

Для членов Правительства РФ устанавливаются опреде-

ленные обязанности и ограничения<sup>94</sup>. Например, они обязаны в установленном порядке представлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также об имуществе, принадлежащем им на праве собственности. Члены Правительства РФ не вправе, например: занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ст. 11 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Федеральное законодательство устанавливает размер денежного содержания членов Правительства РФ за их служебную деятельность, а также гарантии их деятельности, медицинское обслуживание и социально-бытовое обеспечение.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется *Аппарат Правительства РФ*, который взаимодействует с Администрацией Президента РФ и аппаратами палат Федерального Собрания.

Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 было утверждено «Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760)<sup>95</sup>, которым устанавливаются общие положения его организации и деятельности, функции, структура, правовой статус Руководителя Аппарата Правительства РФ и его заместителей, права и обязанности сотрудников Аппарата Правительства РФ, правовое положение департаментов, управлений и самостоятельных отделов. Организационная структура Аппарата Правительства РФ включает в себя руководство Аппарата и его подразделения — департаменты, управления, секретариаты Председателя Правительства РФ, его заместителей и Руководителя

<sup>94</sup> См.: Н о з д р а ч ё в А. Правоограничения, связанные с пребыванием в составе Правительства Российской Федерации //Право и экономика. 2000. № 7. С. 3—6.

<sup>95</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4091.

Аппарата Правительства РФ. В составе департаментов и управлений создаются отделы. Руководитель Аппарата Правительства РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Руководитель Аппарата Правительства РФ имеет заместителей.

Аппарат Правительства РФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений. Аппарат Правительства РФ работает под руководством Председателя Правительства РФ и возглавляется Руководителем Аппарата Правительства РФ — Заместителем Председателя Правительства РФ или федеральным министром. Аппарат Правительства РФ взаимодействует с Администрацией Президента РФ, аппаратами палат Федерального Собрания РФ и обеспечивает совместно с органами исполнительной власти и другими государственными органами реализацию полномочий Правительства РФ. Аппарат Правительства РФ формируется и осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством РФ о федеральной государственной службе.

В штатное расписание подразделений Аппарата Правительства РФ включаются должности, предусмотренные утвержденным в установленном порядке перечнем государственных должностей федеральной государственной службы. Кроме того, в указанное штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к должностям федеральной государственной службы.

Работа Аппарата Правительства РФ организуется в соответствии с Регламентом Правительства РФ, Положением об Аппарате Правительства РФ, Инструкцией по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ, а также в соответствии с утвержденными Руководителем Аппарата Правительства РФ основными вопросами сфер ведения департаментов, управлений и самостоятельных отделов, а в случае необходимости — с положениями об этих подразделениях, положениями о секретариатах Председателя Правительства РФ, его заместителей и Руководителя Аппарата Правительства РФ, приказами и поручениями Руководителя Аппарата Правительства РФ.



Для осуществления функций, возложенных на подразделения Аппарата Правительства РФ, их руководители и иные сотрудники, являющиеся федеральными государственными служащими, наделяются необходимыми правами, обязанностями и несут ответственность в соответствии с ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами, регулиующими порядок и условия прохождения федеральной государственной службы, а также Положением об Аппарате Правительства РФ. Работники Аппарата Правительства РФ, не являющиеся федеральными государственными служащими, выполняют обязанности по замещаемой должности и несут ответственность в соответствии с законодательством РФ о труде на общих основаниях.

### 4.3. Полномочия Правительства РФ

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство РФ решает следующие общие вопросы руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, а именно:

а) утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

б) устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

в) назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся

министрами, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

г) вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов;

д) вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве РФ.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

а) организация реализации внутренней и внешней политики РФ;

б) осуществление регулирования в социально-экономической сфере;

в) обеспечение единства системы исполнительной власти в РФ, направление и контроль деятельности ее органов;

г) формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

д) реализация права законодательной инициативы.

По соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ Правительство РФ может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ, ФКЗ «О Правительстве РФ» и федеральным законам. Оно осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов РФ на основании соответствующих соглашений.

Полномочия Правительства РФ:

а) *в сфере экономики*: например, осуществление регулирования экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирование социально-экономического развития страны, разработка и осуществление программы развития приоритетных отраслей экономики; выработка государственной структурной и инвестиционной политики и ее реализация; управление федеральной собственностью; общее руководство таможенным делом.

б) *в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики*: например, обеспечение проведения единой фи-

нансовой, кредитной и денежной политики; разработка и представление Государственной Думе федерального бюджета и обеспечение его исполнения, а также представление отчета об исполнении федерального бюджета; разработка и реализация налоговой политики; руководство валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами.

в) *в социальной сфере*: например, обеспечение проведения единой государственной социальной политики, реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения, содействие развитию социального обеспечения и благотворительности; разработка программ сокращения и ликвидации безработицы и обеспечение реализации этих программ; обеспечение проведения единой государственной миграционной политики; осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

г) *в сфере науки, культуры, образования*: например, разработка и осуществление мер государственной поддержки развития науки; обеспечение проведения единой государственной политики в области образования; развитие системы бесплатного образования; обеспечение государственной поддержки культуры.

д) *в сфере природопользования и охраны окружающей среды*: например, обеспечение права граждан на благоприятную окружающую среду и экологическое благополучие; координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф.

е) *в сфере законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью*: например, осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; осуществление мер по обеспечению деятельности судебной власти.

ж) *в сфере обороны<sup>96</sup> и государственной безопасности РФ*: например, организация оснащения вооружением и военной

---

<sup>96</sup> См.: П и с а р е в А. Н. Система высших органов государственной власти Российской Федерации, наделенных полномочиями в области обороны //ГиП. 2000. № 5. С. 22—30.

техникой, обеспечение материальными резервами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований РФ; принятие мер по охране Государственной границы РФ, руководство гражданской обороной.

з) *в сфере внешней политики и международных отношений*: например, осуществление мер по обеспечению реализации внешней политики РФ, регулирования и государственного контроля в области внешнеэкономической деятельности, международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Правительство РФ осуществляет иные полномочия, которые возлагаются на него Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ. Особенности деятельности Правительства РФ при введении режима военного или чрезвычайного положения определяются федеральными конституционными законами.

Для того чтобы исполнять установленные за Правительством РФ полномочия, оно определяет порядок принятия своих решений — постановлений и распоряжений Правительства РФ. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме *постановлений Правительства РФ*, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме *распоряжений Правительства РФ*. Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ, публикуются в установленном порядке в официальных изданиях и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации.

Постановления Правительства РФ за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок вступления их в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

*Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.* Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

#### 4.4. Организация деятельности Правительства РФ

Организации работы Правительства РФ посвящена гл. 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

*Председатель Правительства РФ:*

- возглавляет Правительство РФ;
- организует его работу;
- определяет в соответствии с законодательством РФ основные направления деятельности Правительства РФ;
- представляет Правительство РФ в России и за ее пределами;
- ведет заседания Правительства РФ; обладает правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;
- представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства РФ<sup>97</sup>;
- систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

*Заместители Председателя Правительства РФ* также имеют установленные в законе полномочия:

---

<sup>97</sup> См., например: Кто и за что отвечает в Правительстве //РГ. 2000. 3 июня.

— участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ, в выработке и реализации политики Правительства РФ;

— участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;

— координируют в соответствии с распределением обязанностей работу федеральных органов исполнительной власти, дают им поручения и контролируют их деятельность;

— предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ.

*Федеральные министры:*

— участвуют с правом решающего голоса в заседаниях Правительства РФ, в выработке и реализации политики Правительства РФ;

— участвуют в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение;

— принимают участие в выработке и реализации политики Правительства РФ;

— обладают установленными законодательством РФ полномочиями руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти;

— предварительно рассматривают предложения, проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство РФ.

Правительство РФ решает вопросы с обязательным участием федеральных министров или представителей федеральных министерств, к ведению которых эти вопросы отнесены. При осуществлении своих полномочий федеральные министры подотчетны Правительству РФ, а по вопросам, отнесенным Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента РФ, и Президенту РФ.

Основные решения и акты Правительства РФ обсуждаются и принимаются на его заседаниях. *Заседания Правительства РФ* проводятся не реже одного раза в месяц (планирование заседаний Правительства РФ устанавливается в пп. 14—18 Регламента Правительства РФ). Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры должны участвовать в заседаниях лично. В случае невозможности их участия в заседании они информируют об этом Пред-

седателя Правительства РФ. В заседаниях Правительства РФ вправе принимать участие представители палат Федерального Собрания, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Счетной Палаты РФ, Центрального Банка РФ и иные лица, если это предусмотрено российским законодательством. Правительство РФ может рассматривать отдельные вопросы на своих закрытых заседаниях.

Вопросы, относящиеся к полномочиям Правительства РФ, рассматриваются не только на заседаниях Правительства, но и заседаниях Президиума Правительства, Председателем Правительства и его заместителями (в соответствии с распределением обязанностей), на заседаниях образуемых Правительством координационных и консультативных органов с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, иных органов и организаций.

Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляется в соответствии с *Регламентом Правительства РФ*, который был утвержден постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760)<sup>98</sup>. Регламент Правительства РФ устанавливает основные правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий. (Как отмечалось в Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г., недопустимо, чтобы порядок деятельности Правительства РФ определялся регламентом, который был утвержден самим Правительством РФ; это должно составлять предмет регулирования ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)<sup>99</sup>.

Деятельность Правительства РФ осуществляется на основе текущих и перспективных программ и планов. Правительство планирует график своих заседаний, законопроектную деятельность, проведение мероприятий контрольного характера, связанных с исполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти

<sup>98</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3176; 2000. № 41. Ст. 4091.

<sup>99</sup> См.: Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» //РГ. 1999. 31 марта.

субъектов РФ федерального законодательства. Перспективное планирование осуществляется путем принятия программы действий Правительства на определенный период, комплексного плана по ее реализации, федеральных целевых программ и иных актов Правительства РФ.

Работа Правительства, федеральных органов исполнительной власти, а также членов Правительства организуется в соответствии с планами на определенный период. Плановые мероприятия, как правило, проводятся в установленные дни недели. Заседания Правительства обычно планируются поквартально. Работа членов Правительства осуществляется на основе еженедельных графиков, предусматривающих их участие в заседаниях Правительства, образуемых Правительством координационных и консультативных органов, палат Федерального Собрания РФ, межправительственных комиссий, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также в других мероприятиях. Координационные и консультативные органы, образуемые Правительством, планируют свою деятельность самостоятельно в соответствии с положениями о них.

Материалы заседаний Правительства РФ и принятые по этим материалам решения относятся к служебной информации, порядок распространения которой устанавливается Регламентом Правительства РФ, если иное не определено федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Исключительно на заседаниях Правительства РФ принимаются следующие решения и проводится следующая работа:

— принимаются решения о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета об исполнении федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов;

— рассматриваются проекты программ экономического и социального развития, связанных с созданием свободных экономических зон;

— устанавливается номенклатура товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование цен;

— устанавливаются объемы выпуска государственных ценных бумаг;



— принимаются решения о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу;

— рассматриваются проекты программ приватизации федеральной государственной собственности;

— рассматриваются вопросы предоставления дотаций, субсидий, оказания иной поддержки на безвозвратной основе за счет средств федерального бюджета, а также вопросы оказания финансовой поддержки на возвратной основе при сроке возврата более двух лет;

— рассматриваются вопросы приобретения государством акций;

— рассматриваются вопросы заключения подлежащих ратификации международных договоров РФ;

— принимаются решения о подписании соглашений с органами исполнительной власти субъектов РФ;

— образуется Президиум Правительства РФ;

— утверждаются положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти;

— устанавливается порядок создания и обеспечения деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

— утверждается Регламент Правительства РФ и Положение об Аппарате Правительства РФ.

*Президиум Правительства РФ* образуется по предложению Председателя Правительства РФ для решения оперативных вопросов<sup>100</sup>. Заседания Президиума Правительства РФ проводятся по мере необходимости, а его решения принимаются большинством голосов от общего числа членов этого Президиума. Его решения не должны противоречить решениям, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое вправе отменить любое решение Президиума Правительства РФ. На заседаниях Президиума рассматриваются любые вопросы, относящиеся к сфере деятельности Правительства, в том числе предварительно — принципиальные вопросы, вносимые на заседания Правительства РФ, и принимаются ре-

---

<sup>100</sup> См., например: Постановление Правительства РФ от 21 января 2000 г. № 54 «О составе Президиума Правительства Российской Федерации» //РГ. 2000. 26 янв.

шения, за исключением тех, которые принимаются только на заседаниях Правительства. В случае рассмотрения Президиумом Правительства проектов актов нормативного характера на заседание приглашается Министр юстиции РФ.

*Координационные органы*, образуемые Правительством РФ для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, называются *комиссиями*<sup>101</sup>. Например, Правительство РФ своим Постановлением от 7 июня 1999 г. № 610 утвердило «Положение о Межведомственной комиссии по социально-демографическим вопросам», которая образована для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в решении задач социально-демографического развития РФ. Решения Комиссии, принятые в пределах

---

<sup>101</sup> См., например: Положение о санитарно-противоэпидемической комиссии Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 968 //СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2089; Положение о Правительственной комиссии по вопросам Содружества Независимых Государств: Утв. Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 1995 г. № 1174 //СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4806; Положение о Правительственной комиссии Российской Федерации по пожарной безопасности: Утв. Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1296 //СЗ РФ. 1996. № 2. Ст. 127; Положение о Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1996 г. № 960 //СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4182; Положение о Правительственной комиссии по координации деятельности и оперативному решению вопросов в сфере охраны живых ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, Каспийского и Азовского морей и ее состав: Утв. Постановлением Правительства РФ от 22 апреля 1997 г. № 457 //СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2008; Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по борьбе с незаконными экспортно-импортными валютно-финансовыми операциями и ее состав: Утв. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 1997 г. № 676 //СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2761; Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по контролю за предоставлением налоговых и таможенных льгот: Утв. Постановлением Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 175 //СЗ РФ. 1998. № 8. Ст. 947; Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по оперативным вопросам: Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 июля 1998 г. № 829 //СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3884; Положение о Правительственной комиссии по противодействию злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту и ее состав: Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 1999 г. № 1318 //СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 6002.

ее компетенции, являются обязательными для всех органов исполнительной власти, представленных в Комиссии, а также для организаций, находящихся в ведении этих органов. Решения Комиссии оформляются протоколами и подписываются председателем Комиссии. Постановлением Правительства РФ от 31 августа 2000 г. № 654 утверждено Положение о Правительственной комиссии по делам молодежи<sup>102</sup>.

*Консультативные органы*, образуемые Правительством РФ для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, носящих рекомендательный характер, называются *совета́ми*<sup>103</sup> и являются постоянно действующими совещательными органами.

Образование, реорганизация и ликвидация комиссий и советов, утверждение их руководителей, состава и определение задач осуществляются Правительством РФ. Решения комиссий и советов оформляются протоколами, а при необходимости — в виде проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, которые вносятся в Правительство РФ в установленном порядке. Председатель Правительства РФ и его заместители (в соответствии с распределением обязанностей) рассматривают разногласия, возникающие при подготовке решений Правительства. В случае необходимости Председатель Правительства РФ выносит рассмотрение таких разногласий на заседание Правительства. Федеральные министры принимают участие в подготовке решений Правительства РФ, обеспечивают их исполнение, руководят работой федеральных министерств; они не могут действовать вопреки официальной позиции Правительства РФ.

Заседание Правительства РФ считается правомочным,

---

<sup>102</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3715. См. также, например: Положение о Правительственной комиссии по вопросам Содружества Независимых Государств: Утв. Постановлением Правительства РФ от 29 января 1999 г. № 105 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 сентября 2000 г. № 679) (СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 852; 2000. № 38. Ст. 3809); Положение о Правительственной комиссии по регулированию алкогольного рынка: Утв. Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. № 718 // СЗ РФ. 2000. № 40. Ст. 3969.

<sup>103</sup> См., например: Положение об Экономическом Совете при Правительстве Российской Федерации и его состав: Утв. Постановлением Правительства РФ от 5 июня 1999 г. № 602 // СЗ РФ. 1999. № 24. Ст. 2975.

если на нем присутствуют не менее половины членов Правительства. Вопросы на заседании Правительства РФ рассматриваются с обязательным участием федерального министра, иного руководителя федерального органа исполнительной власти, к ведению которого относится соответствующий вопрос, а при невозможности его участия — лица, его замещающего.

Исполнение поручений, содержащихся в актах Правительства РФ, протоколах заседаний Правительства РФ (Президиума Правительства), а также поручений Председателя Правительства РФ и его заместителей организуется руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, которым адресованы поручения. Доведение поручений до исполнителей обеспечивается Аппаратом Правительства РФ. Руководители органов исполнительной власти возлагают ответственность за организацию контроля исполнения на одного из своих заместителей либо оставляют организацию исполнения указанных поручений за собой.

#### **4.5. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента РФ**

Конституция РФ исключила верховенство одной ветви государственной власти над другими, выведя, таким образом, Правительство РФ из своеобразного двойного подчинения. Вместе с тем Правительство РФ находится под непрерывным и сильным контролем Президента РФ. Правительство РФ самостоятельно в осуществлении закрепленных за ним полномочий; Президент РФ контролирует выполнение этих полномочий, дает новые поручения. Многие полномочия Президента РФ непосредственно касаются деятельности Правительства РФ, а также других органов единой системы исполнительной власти в Российской Федерации. Президент имеет мощные рычаги воздействия на Правительство РФ путем персональных назначений членов Правительства РФ и принятия необходимых решений, в том числе в сфере исполнительной власти.

Правительство РФ не находится в «автоматическом», прямом административном подчинении Президенту РФ; последний осуществляет координационные полномочия по отношению к государственным органам исполнительной власти. Пре-

зидент РФ не должен произвольно вмешиваться в деятельность Правительства РФ; он обязан обеспечивать согласованную работу всех самостоятельных и относительно независимых друг от друга органов государственной власти, избегая прямого административного воздействия на них.

На практике и Правительство РФ, и Президент РФ, обладая весьма значительными полномочиями, представляют собой двух самостоятельных носителей государственной власти, которые взаимодействуют при выполнении возложенных на них функций<sup>104</sup>.

В соответствии с конституционными положениями Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти. Президент РФ имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и на заседаниях Президиума Правительства РФ.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами:

— руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами *обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий*;

— утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о вышеуказанных федеральных органах исполнительной власти и назначает их руководителей;

— осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Для организации федеральной исполнительной власти характерно своеобразное разделение труда между Президентом РФ и Правительством РФ. Президент РФ сосредоточил в своих руках политическое руководство — определение основных направлений внутренней и внешней политики, утверждение военной доктрины, руководство внешней политикой. В то же время проведение мер по обеспечению обороны стра-

<sup>104</sup> См.: О к у н ь к о в Л. А. Правительство и Президент (границы взаимодействия) //ЖРП. 1998. № 9. С. 77.

ны, государственной безопасности, реализации внешней политики Конституция РФ возлагает на Правительство РФ (ст. 114). Ряд федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, выполняющих упомянутые функции, находятся одновременно в ведении Президента РФ и Правительства РФ. Институт двойного подчинения отдельных органов управления, как показала практика, не всегда эффективен. Обычно федеральные органы исполнительной власти ориентируются в своей деятельности на такого субъекта управления, который обладает реальными рычагами властного воздействия. Другой же субъект тогда играет лишь «декоративную» роль в управлении. В настоящее время Президент РФ осуществляет руководство деятельностью следующих федеральных органов исполнительной власти: Министерство внутренних дел РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, Министерство иностранных дел РФ, Министерство обороны РФ, Министерство юстиции РФ, Государственная фельдъегерская служба РФ, Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба железнодорожных войск РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба налоговой полиции РФ, Федеральная служба охраны РФ, Федеральная пограничная служба РФ, Федеральная служба специального строительства РФ, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ, Главное управление специальных программ Президента РФ, Государственная техническая комиссия при Президенте РФ, Управление делами Президента РФ. Следовательно, Президент РФ должен нести ответственность за деятельность подчиненных ему напрямую государственных органов исполнительной власти. Однако, как отмечалось в литературе, едва ли возможно выявить какие-либо критерии отнесения определенных федеральных органов исполнительной власти к прямому подчинению Президента РФ<sup>105</sup>. Обычно на непосредственное подчинение федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ указывается в принимаемых Президентом РФ указах, устанавливающих структуру федеральных органов исполнительной власти, последние

---

<sup>105</sup> См.: О к у н ь к о в Л. А. Указ. соч. С. 81.

помечаются «звездочкой». Таким образом, в данном случае речь идет о так называемом дуализме исполнительной власти, о двойном подчинении одних и тех же федеральных органов исполнительной власти и Президенту РФ, и Правительству РФ.

Одной из главных задач Президента РФ является осуществление его политической программы через Правительство РФ и возглавляемые им федеральные органы исполнительной власти. Независимость и самостоятельность Правительства РФ в реализации установленных за ним полномочий допустима в тех пределах и до тех пор, пока его курс отвечает интересам Президента РФ, определяемым им направлениям внутренней и внешней политики. При возникновении между ними разногласий о путях и способах достижения целей последнее слово остается за Президентом РФ, который может принять решение об отставке Правительства (ст. 115 Конституции РФ), издать указ по вопросу, который относится к ведению Правительства РФ. В этом смысле все более актуализируется вопрос разграничения компетенции Президента РФ и Правительства РФ в сфере исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет необходимую координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Президент РФ может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ. В предусмотренных Конституцией РФ случаях Председатель Правительства РФ может временно исполнять обязанности Президента РФ.

Правительство РФ слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ. Решение о сложении Правительством РФ своих полномочий оформляется распоряжением Правительства РФ в день вступления в должность Президента РФ. Правительство РФ может *подать в отставку*, которая принимается или отклоняется Президентом РФ. Президент РФ вправе принять решение об отставке Прави-

тельства РФ, в том числе и в предусмотренных Конституцией РФ случаях выражения Государственной Думой *недоверия* Правительству РФ либо *отказа в доверии* ему Государственной Думы.

В случае отставки или сложения полномочий Правительство РФ по поручению Президента РФ продолжает действовать до формирования нового Правительства РФ. Для отставки Правительства РФ могут быть следующие основания:

- а) заявление Правительства РФ об уходе в отставку;
- б) инициатива Президента РФ в принятии решения об отставке Правительства РФ;
- в) выражение недоверия Правительству РФ Государственной Думой;
- г) постановление Правительством РФ перед Государственной Думой вопроса о доверии.

#### 4.6. Взаимоотношения Правительства РФ и Федерального Собрания

Отношения Федерального Собрания с Правительством РФ определяются прежде всего через принимаемые парламентом страны федеральные законы, которые Правительство РФ как федеральный орган исполнительной власти должно исполнять и проводить в жизнь. Другой, наиболее сильный рычаг воздействия Государственной Думы — утверждение федерального бюджета — обеспечивает возможность финансового контроля за деятельностью Правительства РФ. И, наконец, третий рычаг — дача согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ и вынесение этой палатой Федерального Собрания вотума недоверия Правительству РФ. Однако последние действия являются весьма проблематичными и ответственными для Государственной Думы, так как при определенных условиях Государственная Дума может быть распущена.

Правительство РФ имеет *право законодательной инициативы* в Федеральном Собрании, которое осуществляется посредством внесения законопроектов в Государственную Думу.

Законопроектная деятельность Правительства РФ<sup>106</sup> осу-

---

<sup>106</sup> О законопроектной деятельности Правительства РФ см. пп. 81—99 Регламента Правительства РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604 (в ред. Постановления Правительства РФ от 5 октября 2000 г. № 760).



ществляется в соответствии с принимаемыми им программами и планами, которые формируются Правительством РФ на основе предложений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных и иных организаций.

Предложения по программам и планам законопроектной деятельности, а также сопроводительные материалы к проектам иных актов, предусматривающих разработку законопроектов, должны содержать по каждому из них:

- а) обоснование необходимости принятия закона;
- б) концепцию законопроекта, включающую в себя его общую характеристику и основные положения;
- в) этапы подготовки законопроекта и перечень соисполнителей — разработчиков законопроекта;
- г) срок представления законопроекта в Правительство РФ;
- д) ориентировочный срок внесения законопроекта в Государственную Думу.

Вносимые в установленном порядке в Правительство РФ предложения предварительно проходят экспертную оценку, осуществляемую Министерством юстиции РФ с участием Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и с привлечением в случае необходимости иных организаций, в том числе на договорной основе. Рассмотрение внесенных в Правительство РФ предложений федеральных органов исполнительной власти о разработке законопроектов организуется Аппаратом Правительства РФ.

Программы и планы законопроектной деятельности утверждаются распоряжениями Правительства РФ, которое рассматривает и учитывает также проекты планов законопроектных работ Президента РФ и палат Федерального Собрания.

Разрабатываемые Правительством РФ проекты федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в обязательном порядке направляются Правительством РФ в органы государственной власти субъектов РФ.

Заключение Правительства РФ, предусмотренное частью 3 ст. 104 Конституции РФ, представляется субъекту законодательной инициативы и в Государственную Думу до внесения законопроекта в Государственную Думу. В случае поступле-

ния законопроекта из Государственной Думы заключение представляется до рассмотрения законопроекта Государственной Думой в первом чтении. Поправки направляются в период между рассмотрением законопроекта Государственной Думой в первом и втором чтении, если для данного законопроекта не установлено рассмотрение более чем в трех чтениях. Официальный отзыв на законопроект или принятый закон может быть направлен на любой стадии его рассмотрения палатами Федерального Собрания. Подготовка заключений, поправок и официальных отзывов Правительства РФ проводится федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством РФ (см. пп. 103—113 Регламента Правительства РФ).

Правительство РФ дает письменные заключения на законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Заключение Правительства РФ направляется субъекту права законодательной инициативы и в Государственную Думу в срок до одного месяца со дня поступления законопроекта в Правительство РФ, который может быть продлен по согласованию с соответствующим субъектом права законодательной инициативы.

Члены Правительства РФ вправе присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат.

Взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания обеспечивается полномочными представителями Правительства РФ в соответствующих палатах и статс-секретарями — заместителями (первыми заместителями) руководителей федеральных органов исполнительной власти. Правительством РФ по вносимым им в Государственную Думу законопроектам назначаются официальные представители. В связи с рассмотрением палатами Федерального Собрания иных законопроектов могут назначаться специальные представители Правительства РФ, которые наделяются Правительством соответствующими полномочиями (пп. 114—115 Регламента Правительства РФ).

Отчет об исполнении федерального бюджета за прошед-

ший год, подготовленный Министерством финансов РФ, представляется Государственной Думе Правительством РФ одновременно с проектом федерального бюджета на следующий год.

Председатель Правительства РФ вправе поставить перед Государственной Думой *вопрос о доверии Правительству РФ*. В этом случае Государственная Дума вправе либо выразить Правительству РФ доверие, либо отказать ему в доверии. Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству РФ.

Члены Правительства РФ обязаны по приглашению палат Федерального Собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Приглашение палаты Федерального Собрания с указанием интересующих членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы вопросов направляется члену Правительства РФ не менее чем за пять дней до проведения заседания палаты.

Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания вправе направлять письменные обращения по вопросам своего ведения членам Правительства РФ и руководителям федеральных органов исполнительной власти. О результатах рассмотрения письменных обращений комитетов и комиссий палат Федерального Собрания и о принятых мерах члены Правительства РФ и руководители федеральных органов исполнительной власти сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки.

Правительство РФ в установленные сроки предоставляет необходимую информацию в Счетную палату РФ при осуществлении ею контроля за исполнением федерального бюджета в порядке, установленном федеральным законом.

#### **4.7. Взаимоотношения Правительства РФ и органов судебной власти**

Правительство РФ в пределах своих полномочий:

а) производит финансирование судов только из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

б) обеспечивает исполнение судебных решений.

Предложения о финансировании в очередном финансовом году судов, мировых судей и квалификационных коллегий судей, согласованные с Советом судей РФ, представляются в Правительство РФ Конституционным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ и Судебным департаментом при Верховном Суде РФ за 60 дней до установленного федеральным законом срока внесения проекта федерального бюджета в Государственную Думу.

Взаимоотношения Правительства РФ и органов судебной власти можно рассматривать и в аспекте осуществления судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, который ведется по таким главным направлениям, как:

1) контроль Конституционного Суда РФ за соответствием Конституции РФ нормативных правовых актов Правительства РФ и соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) контроль судов общей юрисдикции за законностью решений и действий органов исполнительной власти и их должностных лиц (государственных служащих);

3) контроль арбитражных судов за законностью ненормативных (индивидуальных) актов органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в области хозяйственной (предпринимательской) деятельности<sup>107</sup>.

В случае признания Конституционным Судом РФ федеральных законов или их отдельных положений неконституционными Правительство РФ в пределах своих полномочий принимает меры по обеспечению должного правового регулирования общественных отношений, которые затрагиваются решением Конституционного Суда РФ.

В случае признания соответствующими судами актов Правительства или их отдельных положений не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента РФ Правительство РФ принимает решение о приведении указанных

---

<sup>107</sup> См.: С а л и щ е в а Н. Г., Х а м а н е в а Н. Ю. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие //ГиП. 2000. № 1. С. 5.

актов в соответствии с федеральным законодательством. Решения судов незамедлительно доводятся Правительством РФ до сведения всех органов и организаций, которым рассылались соответствующие акты Правительства РФ.

В необходимых случаях Правительство РФ посылает своих представителей в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и Конституционный Суд РФ. В случае обращения Правительства РФ в суд для разрешения возникшего спора, а также в случае предъявления в суд исковых или иных требований к Правительству распоряжением Правительства РФ либо поручением Председателя Правительства РФ или его Заместителя соответствующим федеральным органам исполнительной власти (в зависимости от характера заявленных требований) поручается представительство интересов Правительства РФ в суде. Руководители или заместители руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти выступают в качестве представителей Правительства РФ либо назначают представителей Правительства РФ в суде из числа должностных лиц указанных органов или иных лиц. Полномочия представителя Правительства РФ в суде должны быть зафиксированы в доверенности, подписанной руководителем (заместителем руководителя) соответствующего федерального органа исполнительной власти и оформленной в соответствии с законодательством РФ.

Лица, назначенные представителями Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, согласовывают позицию с Председателем Правительства или по его поручению — с одним из его заместителей, а при необходимости — с Министерством юстиции РФ.

Правительство РФ в пределах своей компетенции обеспечивает рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответа в установленный законом срок. В этих целях Правительство РФ организует прием граждан членами Правительства РФ и иными должностными лицами и работу с письменными обращениями. Запись на прием и организация приема граждан обеспечиваются Аппаратом Правительства РФ. Организация исполнения решений, принятых по результатам приема граждан, возлагается на органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят рассмотренные вопросы.

#### 4.8. Взаимоотношения Правительства РФ и органов государственной власти субъектов РФ

В федеративном государстве важную роль играют адекватные отношения между федеральным Правительством и органами исполнительной власти субъектов РФ. Здесь накоплен значительный опыт, который тем более ценен, что Правительству РФ порой приходилось действовать в условиях, когда органы государственной власти (в том числе и исполнительной) субъектов Федерации стремились систематически расширить пределы своей самостоятельности, переходящей порой в независимость от федерального центра<sup>108</sup>.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую *систему исполнительной власти в РФ*. Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов РФ и субъектов РФ по предметам их совместного ведения в сфере осуществления исполнительной власти *координирует деятельность* органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ рассматривает в срок не более одного месяца внесенные в Правительство РФ предложения законодательных (представительных) или исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесенных предложений. Правительство РФ направляет указанным органам субъектов РФ проекты своих решений по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов.

Независимость органов исполнительной власти друг от друга в пределах предоставленных законами полномочий обеспечивает самостоятельность этих органов как в принятии решений, так и во взаимоотношениях с другими органами исполнительной власти. Самостоятельность органов исполнительной власти — это не свобода от федеральных за-

---

<sup>108</sup> См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы //ГиП. 1998. № 8. С. 14 (выступление В. Н. Петухова).

конов, конституционных положений, от контроля со стороны других государственных органов, граждан и общества в целом. Самостоятельность — это автономное и ответственное выполнение органом исполнительной власти возложенных на него функций и полномочий, а также учет общих направлений деятельности тех или иных органов государственного управления.

Между Правительством РФ и органами исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются вертикальные связи и отношения. Они проявляются в *прямом организационном подчинении* органов исполнительной власти субъектов РФ федеральному Правительству по отдельным вопросам, а также в *координации* совместных действий и принятии совместных решений. Особенно важно взаимодействие этих органов исполнительной власти при осуществлении ими полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также полномочий, передаваемых в порядке делегирования федеральным органом исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ, либо в порядке делегирования органом исполнительной власти субъекта РФ федеральным органам исполнительной власти.

Правительство РФ в пределах своих полномочий *осуществляет контроль* за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению РФ и полномочиям РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ. Правительство РФ обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ, способствует взаимодействию указанных органов.

Правительство РФ в пределах своих полномочий должно разрешать споры и устранять разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. В этих целях создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон.

Главной организационно-правовой формой управленческого воздействия на органы исполнительной власти субъектов РФ является координирование их деятельности Правительством РФ (ст. 43 ФКЗ «О Правительстве Российской Феде-

рации»). При этом в литературе отмечается, что координация традиционно рассматривалась как управленческая деятельность, которая осуществляется по отношению к организационно не подчиненным объектам управления и которая не затрагивает их оперативной самостоятельности<sup>109</sup>. Однако если обратиться к конституционному положению о единстве системы государственной власти, в том числе и органов исполнительной власти, то эта проблема снимается. Единство системы государственной власти обеспечивается положением, согласно которому высшие должностные лица республик и главы администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов входят в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Они подчиняются Президенту РФ и Правительству РФ по предметам ведения РФ и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. В данном случае, конечно, обнаруживаются субординационные отношения, отношения прямой организационной подчиненности федеральным органам исполнительной власти.

Координация Правительством РФ деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ осуществляется в целях обеспечения сочетания интересов этих субъектов и всей Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Правительство РФ координирует деятельность правительств республик и администраций иных субъектов РФ. Такая деятельность охватывает сферу полномочий субъектов Федерации по предметам совместного ведения в целях проведения в РФ единой государственной политики в тех отраслях и сферах, которые предусмотрены Конституцией РФ<sup>110</sup>.

Республиканские правительства и администрации краев, областей действуют самостоятельно в пределах предоставленной компетенции, если это не противоречит Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и законодательству соответствующих субъектов Федерации. Органы федеральной исполнительной власти не имеют права вмешиваться в оперативную деятельность органов ис-

---

<sup>109</sup> См.: Административное право и административный процесс... С. 14.

<sup>110</sup> Там же.



полнительной власти субъектов РФ, которую они осуществляют в пределах своих полномочий.

Органы исполнительной власти охватывают своей деятельностью практически все важнейшие сферы жизнедеятельности общества и государства: промышленность, науку, культуру, образование, здравоохранение, социальную и правоохранительную сферу, охрану государства и общества, обеспечение безопасности, обороноспособности, международную деятельность государства и т.д. Поэтому необходимы не только правильная регламентация правового положения всех органов исполнительной власти в России, но и законодательное определение уровней их взаимоотношений, особенно по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В области организации взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ весьма интересными представляются идеи Н. А. Игнатюк, которая предлагает:

1) законодательно установить субъекты и порядок создания, ликвидации и реорганизации федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;

2) определить, в каких случаях органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного с Федерацией ведения создаются Президентом РФ, в каких — Правительством РФ или самим субъектом РФ и при каких условиях федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ должны иметь единообразную организационно-правовую форму, кому они должны быть подчинены;

3) установить, в каких случаях органы исполнительной власти в РФ или в субъекте РФ создаются по согласованию с Президентом РФ или ее Правительством, соответствующими федеральными министерствами и ведомствами; кто должен выступать инициатором образования этих органов;

4) конкретизировать, в каких случаях Правительство РФ или руководитель исполнительной власти субъекта РФ вправе создать орган исполнительной власти и кто в этом случае имеет право утверждать положение об этом органе;

5) определить, какие органы исполнительной власти могут быть учреждены по решению Правительства РФ, мини-

стерства и ведомства или руководителя органов исполнительной власти субъекта РФ<sup>111</sup>.

Важной задачей является также определение уровня взаимоотношений органов исполнительной власти субъектов РФ с вышестоящим органом исполнительной власти при «двойном» подчинении. Это должно быть установлено в качестве принципиального положения либо в федеральном законе, либо в Типовом положении об органе исполнительной власти субъекта РФ. Уточнение правового положения и взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, созданных по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ, должно способствовать повышению их ответственности за выполнение поставленных перед ними задач. Регламентация целей, задач, функций, прав и обязанностей взаимосвязанных органов единой системы исполнительной власти России в целом поможет решить задачи, стоящие перед органами исполнительной власти<sup>112</sup>.

Весьма важным правовым средством обеспечения законности правовых актов является право внесения Правительством РФ Президенту РФ *предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ* в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина. Предыдущая российская Конституция (в редакции 1992 г.) в отличие от ныне действующей предусматривала право как Президента РФ, так и Совета Министров — Правительства РФ приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ; Верховный Совет РФ имел право отменять решения, в том числе законы и постановления соответствующих законодательных органов власти субъектов РФ (ст. 109, 128, 128-1 Конституции РФ в редакции 1992 г.).

---

<sup>111</sup> См.: Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы. С. 16 (выступление Н. А. Игнатюк).

<sup>112</sup> Там же.

## § 5. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### 5.1. Система, структура и функции федеральных органов исполнительной власти

Система органов исполнительной власти РФ строится на основе конституционного принципа распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Это еще раз свидетельствует о том, что органы исполнительной власти субъектов Федерации проводят единую политику в сфере государственного управления, исполнения федеральных законов как Правительством РФ, так и правительствами республик — субъектов РФ, а также государственной администрацией других субъектов Федерации.

Конституция РФ упрочила вертикаль исполнительной власти в рамках полномочий РФ (ст. 71) и предметов совместного ведения федеральных властей и субъектов Федерации (ст. 72). Законодательное закрепление единой системы исполнительной власти в этих сферах (ст. 77 Конституции РФ) ставит Правительство РФ во главу угла как государственный орган, возглавляющий, объединяющий и координирующий деятельность всех государственных исполнительных органов, а также отвечающий за состояние управления делами общества. Обеспечение единства исполнительной власти в РФ на основе строгого соблюдения Конституции РФ, сочетания интересов Федерации и ее субъектов является одной из первостепенных задач Правительства РФ.

Конституция РФ устанавливает систему органов исполнительной власти в РФ. Основным критерием систематизации этих органов является разграничение в Конституции полномочий между РФ и ее субъектами. К ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ) относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти. В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. На уровне Российской Федерации по данному вопросу должны приниматься федеральные законы (п. «н» ст. 72). До настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят,

поэтому ее устанавливает своими указами Президент РФ (п. 2 ст. 80 и ч. 1 ст. 112 Конституции РФ).

Система<sup>113</sup> органов государственной власти субъектов РФ определяется этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые установлены федеральными законами.

*Система федеральных органов исполнительной власти* представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления. В систему федеральных органов исполнительной власти включаются, таким образом, все органы, которые осуществляют функции государственного управления на федеральном уровне исполнительной власти. Однако органы другой ветви государственной власти (например, законодательной), которые в определенных пределах также могут осуществлять функции государственного управления, не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Под *структурой федеральных органов исполнительной власти* в ст. 112 Конституции РФ понимается перечень центральных органов федеральной исполнительной власти (центральных органов управления), подведомственных Правительству Российской Федерации.

Структура федеральных органов исполнительной власти — это перечисление конкретных органов федеральной исполнительной власти, действующих в конкретный период времени с указанием их подчиненности Правительству РФ или Президенту РФ. Таким образом, система органов — это необходимая совокупность органов государственного управления, а структура органов — реально действующая система органов федеральной исполнительной власти. Иначе го-

---

<sup>113</sup> О соотношении понятий «система» и «структура» органов см., например: Проина В. С. Правовое регулирование органов исполнительной власти //ЖРП. 1998. № 2. С. 31—32.

вора, «система органов» — это стратегическое понятие, отражающее необходимость создания конкретной совокупности государственных органов, тогда как понятие «структура» характеризует наличие определенной системы органов в тот или иной период времени. Систему органов целесообразно устанавливать в законе как относительно постоянную категорию. Структура органов может изменяться в течение деятельности даже одного Правительства РФ. Система органов является более широким понятием, чем их структура, ибо последняя зависит в основном от самой системы органов. Система органов — это избранная законодателем модель федеральных органов исполнительной власти, а структура органов определяет конкретное устройство, внутреннее строение, распределение функций, задач и полномочий в системе государственного управления.

Весьма важное значение имеет установление конкретной структуры федеральных органов исполнительной власти, которая должна соответствовать принципам организации и функционирования исполнительной власти. При определении структуры федеральных органов исполнительной власти должностным лицам следует непременно учитывать многие факторы построения эффективного государственного управления, как то: целесообразность в конкретных экономических и политических условиях создания того или иного органа; его пригодность к деятельности в сложившихся условиях; учет новых достижений в сфере технологии и техники управления; обязательность осуществления органами исполнительной власти всех важнейших функций государственного управления и наделения этих органов соответствующей компетенцией; учет функционального и территориального принципов управления, а также федеративного устройства государства; наличие особых горизонтальных связей между органами управления; важность традиционных связей в системе российского государственного управления; осуществление компетенции органов управления только на основе законов и во исполнение законов; разработка и утверждение организационной структуры каждого органа исполнительной власти.

В отличие от законодательной и судебной властей, органы которых работают в автономном режиме, подчиняясь только закону, исполнительная власть всегда действует в режиме жесткого порядка, в системе с определенной админи-

стративной субординацией и последовательностью внутренней организации, что позволяет в рамках закона осуществлять управленческие функции и оперативно проводить в жизнь принимаемые решения.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют государственное управление, руководство и регулирование в следующих сферах:

— экономика (например, Министерство промышленности, науки и технологий РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство энергетики РФ);

— социально-культурная сфера (например, Министерство образования РФ, Министерство культуры РФ);

— административно-политическая сфера (например, Министерство юстиции РФ, Министерство обороны РФ, Министерство иностранных дел РФ).

В основные функции федеральных органов исполнительной власти входят анализ состояния, разработка программ, прогнозирование, моделирование главных направлений развития сфер и отраслей деятельности; определение наиболее благоприятных условий для работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций; анализ информации о деятельности органов исполнительной власти; направление главных усилий для перспективного руководства; лицензирование деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти занимаются подготовкой проектов решений Президента и Правительства РФ по основным направлениям своей деятельности. Однако они вправе и самостоятельно принимать по некоторым вопросам нормативные правовые акты: инструкции, положения и др. Таким образом, органы федеральной исполнительной власти могут оказывать непосредственное воздействие на предприятия, учреждения и организации. Однако возможности распорядительства (распорядительных функций и полномочий) федеральных органов исполнительной власти должны быть строго ограничены законами и иными принятыми на основе законов нормативными правовыми актами. С другой стороны, непосредственное распорядительство должно всегда исключать вмешательство федеральных органов исполнительной власти, которые функционируют в сфере производства и социальной сфере, в производственную и социаль-

но-финансовую деятельность предприятий, учреждений и организаций.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют множество функций, которые присущи управлению в целом: планирование, оперативное распорядительство, применение мер административного принуждения (административной, финансовой ответственности и т. д); разработка и принятие нормативно-правовых актов; осуществление контроля и надзора; обобщение информации, обработка статистических данных и информации; учет; разработка программ и прогнозов в системе управления; развитие кадрового персонала управления и т.д.

Федеральные органы исполнительной власти наделены полномочиями по распоряжению сведениями, отнесенными к государственной тайне, т.е. сведениями в области военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной и оперативно-розыскной деятельности государства, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Соответствующие государственные органы наделяются полномочиями по распоряжению сведениями отраслевой (ведомственной) принадлежности в рамках их компетенции, определенной положением о конкретном государственном органе<sup>114</sup>.

В зависимости от характера функций и полномочий федеральные органы исполнительной власти можно классифицировать следующим образом<sup>115</sup>:

- 1) органы, осуществляющие руководство отраслями либо их однородными комплексами;
- 2) органы, осуществляющие межотраслевое регулирование и координацию;
- 3) органы контроля и надзора, осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции специализированные функции вневедомственного значения;
- 4) органы по определенным общегосударственным социально-экономическим проблемам;
- 5) иные органы, выполняющие специфические по своему характеру функции.

---

<sup>114</sup> См.: Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне: Утв. Указом Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61 //РГ. 1998. 3 февр.

<sup>115</sup> См.: А л е х и н А. П., К о з л о в Ю. М. Административное право Российской Федерации. М., 1994. Ч. 1. С. 122—123.

Федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, государственные комитеты и др.) образуют специальные *коллегии* (например, Коллегия Государственного комитета РФ по охране окружающей среды).

## 5.2. История развития структуры федеральных органов исполнительной власти (1990—2001 гг.)

Коснемся истории<sup>116</sup> формирования (создания, изменения, совершенствования) структуры федеральных органов исполнительной власти в период 1990—2000 гг. В начале 90-х гг. получили свое нормативное установление понятия «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти (сначала «центральных органов федеральной исполнительной власти»). В то же время были приняты важнейшие законодательные и иные нормативные правовые акты, определяющие современную систему, структуру, вид и компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Однако сами понятия «система» и «структура» органов федеральной исполнительной власти законом пока не определены. Вместе с тем два важнейших закона (один из которых уже не действует), устанавливавшие правовой статус Правительства РФ, фиксировали определенные положения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Например, Закон РФ «О Совете Министров — Правительстве Российской Федерации» от 22 декабря 1992 г. определял Совет Министров РФ как коллегиальный орган, возглавляющий систему органов государственного управления. Этот Закон устанавливал виды центральных органов исполнительной власти, которые были подведомственны Правительству РФ: министерства, государственные комитеты и ведомства при Совете Министров — Правительстве РФ. В соответствии с положениями данного Закона министерства осуществляли отраслевое управление, государственные комитеты — межотраслевое управление. Предусматривалась необходимость принятия закона РФ «О центральных органах

---

<sup>116</sup> О формировании министерской системы управления в России в начале 19 в. см.: П р и х о д ь к о М. А. Реформа центральных учреждений государственного управления и создание министерской системы управления в России в первой трети XIX века //Правоведение. 2000. № 5. С. 187—197.



государственного управления в Российской Федерации». Таким образом, перечень центральных органов государственного управления должен был получить законодательное закрепление. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. содержал ст. 5, которая просуществовала в тексте этого закона всего 13 дней и 31 декабря 1997 г. была отменена. Эта статья определяла, что система федеральных органов исполнительной власти устанавливается федеральным законом, а предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ в недельный срок после своего назначения.

В советские годы система органов государственного управления России устанавливалась законодательными и иными нормативными актами как бывшего СССР, так и РСФСР: например, Закон СССР от 5 сентября 1991 г. «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период»<sup>117</sup>; Указ Президента СССР «О статусе Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР» от 6 сентября 1991 г.<sup>118</sup>; Закон РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных ко-

<sup>117</sup> См.: Ведомости СССР. 1991. № 37. Ст. 1082.

<sup>118</sup> См.: Ведомости СССР. 1991. № 37. Ст. 1090. В данном Указе, например устанавливалось, что, учитывая необходимость обеспечения преемственности структур исполнительной власти: 1. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР впредь до формирования Межреспубликанского экономического комитета исполняет функции текущего управления экономической и социальной жизнью страны, возлагавшиеся ранее на Кабинет Министров СССР. 2. Комитет по оперативному управлению народным хозяйством СССР осуществляет права и несет обязанности, вытекающие из ранее заключенных Правительством СССР международных договоров и соглашений. В постановлении Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР № 1 от 28 августа 1991 г. «Вопросы организации оперативного управления народным хозяйством страны» (РВ. 1991. № 17) закреплялось, например, новое распределение обязанностей между руководителем Комитета по оперативному управлению народным хозяйством СССР и его заместителями, которое должно было действовать до планировавшегося в те годы образования нового союзного исполнительного органа. Руководство министерствами и ведомствами СССР (руководители которых не определены в установленном порядке) и ответственность за результаты их деятельности временно возлагались на первых заместителей министров и первых заместителей руководителей ведомств СССР, ведающих общими вопросами. В предполагаемой структуре Межреспубликанского Экономического Комитета не отводилось места отраслевым союзным министерствам.

митетах РСФСР»<sup>119</sup>; Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» от 3 августа 1979 г.<sup>120</sup>

Органы исполнительной власти в нашей стране в последние годы находились в стадии организации и реорганизации: создавались новые структуры, ликвидировались старые, изменялись названия, предлагались новые организационно-правовые формы органов исполнительной власти, вновь создавались прежние структурные подразделения и т.д. Как правило, соответствующие нормативные акты, изменявшие структуру органов федеральной исполнительной власти, принимались с целью «улучшения» и «совершенствования» системы государственного управления. Например, в Указе Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2277 «О преобразовании и реорганизации Совета Министров — Правительства Российской Федерации» устанавливалась необходимость: преобразования части государственных комитетов РФ в министерства РФ; сокращения числа министерств, государственных комитетов и иных ведомств РФ (в первую очередь ликвидация министерств, государственных комитетов и иных ведомств, дублирующих функции друг друга и предназначенных для управления сферами, не отнесенными Конституцией РФ к ведению РФ).

В Законе РСФСР от 14 июля 1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР» утверждался перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР: 20 министерств и 17 государственных комитетов.

Современная система органов исполнительной власти в России берет свое начало в постановлении Верховного Совета РСФСР от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР», которое определяло, что Президенту РСФСР предоставляется право впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью в РСФСР, законов об автономных

<sup>119</sup> См.: Ведомости РСФСР. 1990. № 7. Ст. 100.

<sup>120</sup> См.: СП РСФСР. 1979. № 19.

областях, автономных округах в РСФСР отстранять от должности председателей краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономной области и автономных округов в случае неисполнения этими Советами народных депутатов законодательства РСФСР, указов Президента РСФСР, актов Правительства РСФСР, а также исполнения ими решений антиконституционных органов. Была введена должность главы администрации в крае, области, автономной области, автономном округе как руководителя соответствующего исполнительного органа. Было установлено, что глава администрации в крае, области, автономной области, автономном округе являлся правопреемником исполнительного комитета соответствующего Совета народных депутатов.

Указ Президента РСФСР от 22 августа 1991 г. № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» зафиксировал единую систему исполнительной власти в РСФСР, а также полномочия главных субъектов этой власти: Президента РСФСР, Совета Министров РСФСР, Главы администрации.

Указом Президента РСФСР от 30 сентября 1991 г. «О частичном изменении Указа Президента РСФСР от 22 августа 1991 г.» было установлено, что единую систему исполнительной власти в РСФСР образуют Президент РСФСР и Вице-Президент РСФСР, Совет Министров РСФСР, главы исполнительной власти и Советы Министров республик в составе РСФСР, главы и органы исполнительной власти автономных и административно-территориальных образований, иные должностные лица исполнительно-распорядительных органов.

В конце 1991 г. в ряде краев и областей России приступили к своим обязанностям новые главы администраций и представители Президента РСФСР. Основанием для их назначения явились: Постановление Верховного Совета РСФСР №1626-1 от 21 августа 1991 г. «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий государственного переворота в СССР»; Указ Президента РСФСР № 75 от 22 августа 1991 г. «О не-

которых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР»; «Временное Положение о полномочном представителе Президента РСФСР».

Чем было вызвано появление новых властных структур в России? Во-первых, стала актуальной задача практического осуществления идеи российского губернаторства. Во-вторых, утвердилось мнение, что властные структуры, органы государственного управления не отвечают новым задачам и целям. В-третьих, в те годы преобладала официальная установка на необходимость принятия и применения Указов Президента РСФСР на всей территории России, несмотря на отсутствие законодательного регулирования соответствующих управленческих и иных отношений. И, наконец, в-четвертых, возникла необходимость в скорейшей ликвидации последствий государственного переворота 19—21 августа 1991 г., во время которого многие области поддержали его лидеров (ГКЧП). Таким образом, сама политическая ситуация создавала условия для издания соответствующих указов Президента РСФСР.

В соответствии с упомянутыми указами Президента РСФСР исполнительно-распорядительные функции государственного управления в краях, областях, автономной области и автономных округах предписывались *главам администраций*. Глава администрации края, области, автономной области, автономного округа *по согласованию с соответствующим Советом народных депутатов* назначался Президентом РСФСР и был *подотчетным ему*. Кандидатуры на пост главы администрации автономной области и автономных округов подбирались с учетом национальных особенностей и традиций коренных народов.

Глава администрации обладал в те годы немалыми полномочиями: он издавал постановления и распоряжения, обязательные к исполнению на всей территории края или области; мог опротестовывать решение соответствующего Совета и отменять решения местных исполкомов; формировал администрацию края или области.

С момента назначения на должность главы администрации считались прекращенными полномочия исполнительно-

го комитета соответствующего Совета народных депутатов. Глава администрации являлся правопреемником соответствующего исполнительного комитета Совета народных депутатов.

В целях координации деятельности органов исполнительной власти РСФСР, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Ленинграда Президентом РСФСР назначались его представители на местах. Таким образом, Президентом РФ в 1991 г. был учрежден *институт представителей Президента РФ в субъектах РФ*: в крае, области, автономной области, автономных округах, городах федерального значения. Статус представителя Президента РФ устанавливался Указом Президента РФ от 5 февраля 1993 г. № 186 «Положение о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге»<sup>121</sup>. Указ определял, что представитель Президента РФ являлся должностным лицом, представляющим Президента РФ в отношениях с органами государственной власти и управления, местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями, организациями, учреждениями, войсковыми формированиями и гражданами на соответствующей территории<sup>122</sup>. Он подчинялся Президенту РФ, назначался им на должность по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Представитель Президента РФ, реализуя установленные в разд. 2 этого Положения полномочия, был не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов исполнительной власти, объединений, предприятий и организаций, а также издавать решения, обязательные для исполнения, кроме решений по организации и дея-

<sup>121</sup> См.: РГ. 1993. 2 марта.

<sup>122</sup> В публикациях того времени институт представителей Президента РФ был подвергнут критике. Отмечалось, что там было немало случайных людей; одни вместо сотрудничества вели борьбу с главами администраций и председателями представительных органов государственной власти; другие стремились заполучить большие земельные участки; третьи вымогали из кассы Администрации Президента РФ миллионные суммы на покупку квартир. См.: К о р е ш к о в В. Представители Президента в новой роли — французских префектов //РГ. 1993. 2 марта. См. также: Л ы с е н к о В. История повторяется трижды //РГ. 2000. 16 мая.

тельности непосредственно подчиненного ему аппарата. Однако он был вправе: вносить предложения по назначению и освобождению от должности руководителей территориальных служб федеральных органов исполнительной власти на соответствующей территории; координировать деятельность территориальных служб федеральных органов исполнительной власти; представлять Президенту РФ аналитическую и иную информацию об экономических и политических процессах на территории и вносить соответствующие предложения; запрашивать и получать у государственных органов, предприятий, организаций и учреждений необходимые сведения, документы и материалы.

Представителя Президента РФ можно было освободить от должности за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции РФ, законов РФ, указов и распоряжений Президента РФ, а также за неисполнение поручений Президента РФ.

Для обеспечения взаимодействия высших органов исполнительной власти РСФСР и республик в составе России указом Президента России подлежали учреждению представительства республик при Президенте РСФСР и представительства Президента РСФСР в этих республиках.

В постановлении Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» было установлено, что Президент РСФСР самостоятельно решает вопросы реорганизации высших органов исполнительной власти. Также определялось, что на время проведения радикальной экономической реформы подчиненность нижестоящих исполнительных органов вышестоящим по вопросам компетенции вышестоящих органов должна обеспечивать в стране эффективное государственное управление.

Важным нормативным актом стал Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы», в котором устанавливалось, что на время проведения радикальной экономической реформы Правительство РСФСР формируется под непосредственным руководством Президента РСФСР; этим же Указом были определены полномочия Правительства РСФСР.

30 июля 1991 г. потановлением Президиума Верховного Совета РСФСР «О внесении изменений в перечень республиканских министерств и государственных комитетов РСФСР» были переименованы отдельные министерства и государственные комитеты РСФСР.

Указом Президента РСФСР от 11 сентября 1991 г. «О роли Совета Министров РСФСР в системе исполнительной власти Российской Федерации» было установлено, что Совет Министров РСФСР осуществляет свою деятельность под руководством Президента РСФСР и ему подотчетен, а также сформулированы основные направления деятельности Совета Министров РСФСР.

Указ Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» по-новому зафиксировал перечень центральных органов государственного управления РСФСР, непосредственное руководство которыми осуществляло Правительство РСФСР. В Приложении к этому Указу перечислялись министерства и ведомства РСФСР, которым передавались имущество, финансовые и иные средства, предприятия, организации и учреждения упраздняемых министерств и других центральных органов государственного управления СССР.

19 декабря 1991 г. Президентом был принят Указ № 306 «О некоторых вопросах организации деятельности центральных органов государственного управления РСФСР, а 25 февраля 1992 г. — Указ № 177 «О министерствах Российской Федерации».

6 мая 1992 г. Указом Президента РФ № 465 «О мерах по реорганизации структур аппарата Президента РФ» в состав Правительства России были переданы отдельные государственные комитеты, комитеты и комиссии при Президенте РФ (по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий, санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.).

12 мая 1992 г. последовал Указ Президента РФ № 511 «Об упорядочивании системы государственного управления», согласно которому выделялись следующие центральные органы исполнительной власти, подчиненные Президенту РФ и

Правительству РФ: министерства, государственные комитеты, федеральные службы и агентства; комитеты (при Президенте, Правительстве, министерствах). Тогда же ставилась задача разработать общее Положение о министерствах и ведомствах РФ, которое предусматривало бы включение в их структуру главных управлений, управлений, отделов и других подразделений.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют руководство находящимися в их подчинении координационными и консультативными органами, без наличия которых была бы невозможна эффективная деятельность самих федеральных органов. Первоначальный статус этих органов устанавливался Указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1149 «О координационных и консультативных органах, создаваемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами Российской Федерации». Он конкретизировался в отдельных положениях о каждом из таких органов.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 24 июня 1992 г. № 1118-р в целях совершенствования на единой основе документационного обеспечения управления и повышения его эффективности Государственная архивная служба РФ подготовила и утвердила 6 июля 1992 г. Типовую инструкцию по делопроизводству в министерствах и ведомствах Российской Федерации<sup>123</sup>.

В начале 90-х гг. были созданы новые или преобразованы ранее действовавшие республиканские министерства и ведомства. Процесс создания новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (или органов государственного управления) протекал, по нынешней оценке, стихийно, без какого-либо плана и без законодательной основы. Главная цель таких мероприятий сводилась к одному: переделать или переименовать все заново, не вникая в суть проблемы и не основываясь на реальных запросах управленческой практики. Становится понятным, что именно отсутствие в те годы эффективно функционирующей систе-

---

<sup>123</sup> См.: РВ. 1993. № 159.



мы органов государственного управления послужило одной из причин неблагоприятного развития ситуации в российской экономике, государстве и обществе.

В рассматриваемый период под системой федеральных органов государственного управления понимался перечень органов государственного управления, входящих в систему центральных органов государственного управления. Регулярно принимались Указы Президента об образовании, преобразовании или ликвидации министерств и государственных комитетов. Например, Указы Президента РФ от 24 января 1992 г. «Об образовании Министерства безопасности РФ», от 20 января 1992 г. «Об образовании Министерства путей сообщений РФ», от 19 февраля 1992 г. «Об образовании Министерства экономики РФ и Министерства финансов РФ», от 6 ноября 1991 г. «О реорганизации Правительства РСФСР» («На период экономических реформ Правительство РСФСР возглавлял Президент РСФСР»), от 25 февраля 1992 г. «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации» (в соответствии с которым было образовано Российское космическое агентство). При самом Президенте РСФСР также возникали новые центральные органы государственного управления (например, Госсанэпиднадзор).

Указом Президента РФ от 23 декабря 1992 г. № 1580 «О составе Совета Министров — Правительства РФ» был утвержден следующий состав российского Правительства: Председатель Совета Министров и его заместители, 20 министров, 7 председателей Государственных комитетов РФ, а также председатели Советов Министров — главы правительств республик в составе РФ. 4 февраля 1993 г. Президент РФ издает еще один Указ № 180 «Вопросы Совета Министров — Правительства РФ», посвященный организации деятельности российского Правительства.

Указами Президента РФ «О системе центральных органов федеральной исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 23 апреля 1993 г.) от 30 сентября 1992 г. № 1147<sup>124</sup>, «О структуре центральных органов федеральной

<sup>124</sup> См.: Ведомости. 1992. № 41. Ст. 2278.

исполнительной власти» от 30 сентября 1992 г. № 1148<sup>125</sup> и «О государственных надзорных органах» от 12 ноября 1992 г. № 1355<sup>126</sup> были установлены следующие *организационно-правовые формы центральных органов федеральной исполнительной власти*: министерство РФ, государственный комитет РФ, комитет РФ, федеральная служба, российское агентство, федеральная инспекция, федеральный надзор России. Всего по этим президентским указам было создано 70 центральных органов федеральной исполнительной власти: 22 министерства<sup>127</sup>, 8 государственных комитетов<sup>128</sup>, 23 комитета<sup>129</sup>, 9 федеральных служб<sup>130</sup>, 3 российских агентства<sup>131</sup>, 1 федераль-

<sup>125</sup> См.: Ведомости. 1992. № 41. Ст. 2279.

<sup>126</sup> См.: Ведомости. 1992. № 47. Ст. 2716.

<sup>127</sup> Министерства РФ: охраны окружающей среды и природных ресурсов; сельского хозяйства и продовольствия; внешних экономических связей; иностранных дел; безопасности; внутренних дел; обороны; юстиции; экономики; науки, высшей школы и технической политики; печати и информации; финансов; образования; культуры; топлива и энергетики; по атомной энергии; транспорта; здравоохранения; путей сообщения; труда; социальной защиты; связи.

<sup>128</sup> Государственные комитеты РФ: по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других радиационных катастроф; по национальной политике; по экономическому сотрудничеству с государствами — членами Содружества; по управлению государственным имуществом; по антимонопольной политике; по промышленной политике; государственный таможенный комитет РФ.

<sup>129</sup> Комитеты РФ: по муниципальному хозяйству; по социально-экономическому развитию Севера; по земельным ресурсам и землеустройству; по рыболовству; по вопросам архитектуры и строительства; по торговле; по политике цен; Высший аттестационный комитет; по машиностроению; по оборонным отраслям промышленности; по геологии и использованию недр; по драгоценным металлам и драгоценным камням; по патентам и товарным знакам; по физическому воспитанию и массовому спорту; по туризму; по кинематографии; по металлургии; по химической и нефтехимической промышленности; по делам молодежи; по информатизации; по стандартизации, метрологии и сертификации; по государственным резервам.

<sup>130</sup> Федеральные службы России: миграционная служба; служба внешней разведки; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; по валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии; лесного хозяйства; налоговая служба; архивная служба; занятости.

<sup>131</sup> Российские агентства: международного сотрудничества и развития; интеллектуальной собственности; космическое агентство.

ная инспекция<sup>132</sup>, 3 федеральных надзора<sup>133</sup> и 1 федеральный центр земельной и агропромышленной реформы. Указ Президента России о системе центральных органов федеральной исполнительной власти от 30 сентября 1992 г.<sup>134</sup> установил новый вид ведомств — федеральные службы, российские агентства, федеральные инспекции, федеральные надзоры, которые были отнесены к центральным органам исполнительной власти. Они образовывались указами Президента так же, как министерства, но их руководители не входили в состав Правительства.

Упомянутыми указами Президента РФ предусматривалось, что положения о центральных органах федеральной исполнительной власти до их утверждения подлежали обязательному рассмотрению на заседании Коллегии Правительства РФ.

*Министерство РФ осуществляло руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности.* Министр — руководитель министерства осуществлял руководство порученной ему сферой деятельности на основе единоначалия, нес персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство функций и входил в состав Правительства РФ.

*Государственный комитет РФ* на основе коллегиальности осуществлял *межотраслевое регулирование*. Председатель государственного комитета на принципах единоначалия осуществлял оперативное руководство по тем функциям, которые были возложены на государственный комитет. Его решения оформлялись приказом, и он входил по должности в состав Правительства РФ. Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимались совместно членами комитета и оформлялись в виде постановления.

*Комитет РФ* в те годы являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим го-

---

<sup>132</sup> Федеральная инспекция по надзору за страховой деятельностью.

<sup>133</sup> Федеральный санитарно-эпидемиологический надзор России; Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Федеральный горный и промышленный надзор России.

<sup>134</sup> См.: САНП. 1992. № 14. Ст. 1090.

*сударственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам, которые находились в его ведении.* Председатель комитета РФ не входил по должности в состав Правительства РФ.

*Федеральная служба, российское агентство и федеральная инспекция* являлись центральными органами федеральной исполнительной власти, осуществляющими *специальные исполнительные, контрольные, разрешительные или надзорные функции.* Руководители этих органов, как отмечалось в указах Президента РФ, не входили по должности в состав Правительства РФ.

*Федеральный надзор России* осуществлял *государственное нормативное регулирование* вопросов обеспечения безопасности, входящих в его компетенцию, а также *специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции.* Руководство федеральным надзором России осуществлялось на основе единоначалия его председателем, который не входил в состав Правительства РФ.

Следует напомнить и еще одно важное положение отмеченных выше указов Президента РФ: министерства РФ, государственные комитеты РФ, комитеты РФ, федеральные службы, федеральные инспекции, федеральные надзоры и российские агентства создавались Президентом РФ; руководители этих органов назначались на должность также Президентом РФ, а их заместители — Правительством РФ.

Правовое положение всех центральных органов федеральной исполнительной власти устанавливалось в нормативных актах об этих органах. Данные положения утверждались Президентом РФ или Правительством РФ; в них определялись цели, задачи, полномочия и ответственность этих органов федеральной исполнительной власти, которые должны были действовать в пределах предоставленных им полномочий.

Указ Президента РФ от 30 сентября 1992 г. определял, что министры и председатели государственных комитетов входят по должности в состав Правительства РФ. Вместе с тем по Конституции РФ (п. «д» ст. 83) председатели государственных комитетов РФ членами Правительства не являлись.

Установленная законодательством компетенция центральных органов федеральной исполнительной власти позволяла им участвовать в правоотношениях с такими органами, которые находились в вышестоящем положении, в подчиненном положении, с другими правительствами республик в составе РФ. Они могли также в пределах предоставленных им прав участвовать в правоотношениях и с иными органами государства — с органами законодательной и судебной власти.

После принятия Конституции РФ 1993 г. Президентом РФ был издан Указ от 10 января 1994 г. № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента РФ от 30 мая 1994 г. № 1109, 15 марта 1996 г. № 282)<sup>135</sup>. Утвержденная этим Указом структура федеральных органов исполнительной власти включала, в частности, 23 федеральных министерства. Устанавливалось, что Президентом РФ может быть введена должность федерального министра, а также то, что руководитель федерального органа исполнительной власти одновременно является заместителем Председателя Правительства. В Указе Президента РФ от 10 января 1994 г. № 66 Минобороны, МВД и МИД России, а также 7 федеральных служб и иных ведомств были определены как федеральные органы исполнительной власти, подведомственные Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ либо российскими законодательными актами. В остальном эти органы были подведомственны Правительству и включались в единую систему исполнительной власти. Правительству, возглавлявшему эту систему, надлежало осуществлять свои конституционные полномочия, в том числе путем принятия мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики, борьбе с преступностью (ст. 114 Конституции). Указ Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти включил Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти, подразделив последние на две группы: 1) федеральные министерства и 2) иные федеральные органы исполнительной власти. В числе последних были названы государственные комитеты, ко-

<sup>135</sup> См.: САПП РФ. 1994. № 3. Ст. 190; СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 588; РГ. 1996. 26 марта.

митеты государственной службы, департаменты, федеральные службы, главные управления, федеральные агентства, федеральные надзоры и другие органы.

Указом были также определены особенности правового статуса ряда министерств: иностранных дел, обороны, внутренних дел, а также Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию, Государственной архивной службы России, Главного управления охраны РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной пограничной службы РФ, Федеральной службы контрразведки РФ. Упомянутые министерства и иные федеральные органы исполнительной власти были одновременно подведомственны как Правительству, так и Президенту РФ в части вопросов, закрепленных за ним Конституцией либо законодательными актами РФ. Данный Указ не определил правового положения федеральных органов исполнительной власти, и вплоть до 1996 г. он неоднократно подвергался изменениям и дополнениям.

Таким образом, в анализируемый период указами Президента РФ формировалась система и структура федеральных органов исполнительной власти, хотя сами эти понятия не дефинировались и иногда подменяли друг друга. В литературе уже высказывалось мнение о том, что смешение понятий «система» и «структура» федеральных органов исполнительной власти, отсутствие нормативно установленного понимания этих терминов и непоследовательное их применение в нормотворческой практике на федеральном уровне отрицательно сказывается на формировании систем и структур органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Все это приводит к тому, что в субъектах РФ складывается неполноценное государственное управление различными отраслями и сферами<sup>136</sup>.

Указ Президента РФ от 14 января 1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установил следующие организационные формы федеральных органов исполнительной власти в РФ: Правительство РФ, федеральные

---

<sup>136</sup> См.: И г н а т ю к А. Н. Как используются понятия «система» и «структура» федеральных органов власти в конституционном законодательстве //ЖРП. 1999. № 9. С. 49; И г н а т ю к А. Н., П е т у х о в В. Н., Т и х о м и р о в Ю. А. Законодательный фундамент исполнительной власти //ЖРП. 1998. № 8. С. 109—112.

министерства, государственные комитеты РФ, комитеты РФ; Главное управление охраны РФ; федеральные службы; Департамент налоговой полиции РФ; Агентство правительственной связи и информации; Российское космическое агентство; федеральный надзор России (промышленный, по ядерной и радиационной безопасности).

Администрация Президента Российской Федерации и Аппарат Правительства Российской Федерации в своем распоряжении от 9 февраля 1994 г. № 180 установили перечень полных и сокращенных наименований министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации<sup>137</sup>:

1. *Федеральные министерства* — 23<sup>138</sup>.
2. *Государственные комитеты Российской Федерации* — 10<sup>139</sup>.
3. *Комитеты Российской Федерации* — 16<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> См.: РВ. 1994. 10 марта.

<sup>138</sup> Министерства РФ: по атомной энергии; внешних экономических связей; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по делам национальностей и региональной политике; здравоохранения и медицинской промышленности; иностранных дел; культуры; науки и технической политики; обороны; образования; охраны окружающей природной среды и природных ресурсов; путей сообщения; связи; сельского хозяйства и продовольствия; по сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств; социальной защиты населения; топлива и энергетики; транспорта; труда; финансов; экономики; юстиции.

<sup>139</sup> Государственные комитеты РФ: по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур; по вопросам архитектуры и строительства; по высшему образованию; по оборонным отраслям промышленности; по промышленной политике; санитарно-эпидемиологического надзора; по статистике; таможенный; по управлению государственным имуществом; по военно-технической политике.

<sup>140</sup> Комитеты РФ: Высший аттестационный комитет; по водному хозяйству; по геологии и использованию недр; по государственным резервам; по делам молодежи, физической культуре и туризму; по драгоценным металлам и драгоценным камням; по земельным ресурсам и землеустройству; по кинематографии; по машиностроению; по металлургии; по патентам и товарным знакам; по печати; по рыболовству; по стандартизации, метрологии и сертификации; по торговле; по химической и нефтехимической промышленности.

4. *Федеральные государственные службы* — 14<sup>141</sup>.

5. *Иные федеральные органы исполнительной власти* — 6<sup>142</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 10 января 1994 г. федеральные министерства и государственные комитеты приобретали одинаковый статус. Однако нормативные акты, устанавливающие статус этих центральных органов федеральной исполнительной власти, определяли различия в объеме и характере конкретных полномочий федеральных министерств и государственных комитетов. Перечень этих министерств и государственных комитетов устанавливался Президентом РФ.

Другие федеральные ведомства (государственные службы, федеральные надзоры и т. д.) также имели свой правовой статус, который фиксировался в Положениях об этих органах. Перечень федеральных ведомств утверждался Президентом РФ либо по его поручению Правительством РФ.

Федеральные органы исполнительной власти имели собственную компетенцию, которая обеспечивала им самостоятельность при осуществлении установленных за ними полномочий, однако в целом их деятельность велась под руководством Правительства РФ. Федеральные ведомства имели отраслевую и межотраслевую компетенцию, а также могли создаваться по конкретным вопросам, которые необходимо было урегулировать (например, Российское космическое агентство).

Как было уже отмечено, отдельные центральные органы федеральной исполнительной власти подчинялись Правительству РФ, а некоторые — непосредственно Президенту РФ: например, Министерство обороны, Министерство внутренних дел.

В силу того, что в начале 90-х гг. государство ослабило

---

<sup>141</sup> Федеральные государственные службы: архивная; налоговая; по валютному и экспортному контролю; геодезии и картографии России; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; занятости; контрразведки; лесного хозяйства; миграционная; по надзору за страховой деятельностью; пограничная; по телевидению и радиовещанию; внешней разведки; фельдъегерская служба (образована Указом Президента РФ от 24 января 1995 г. № 67 «О Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации»).

<sup>142</sup> Российское космическое агентство; Федеральное агентство правительственной связи и информации; Федеральный горный и промышленный надзор России; Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности; Департамент налоговой полиции РФ; Главное управление охраны РФ.



свое влияние на экономические процессы, возникла критическая ситуация с общей управляемостью экономикой. Повсеместно стала снижаться роль управленческих институтов и исполнительской дисциплины. Взамен ликвидированной отраслевой системы управления практически не создавались полноценные, отвечающие требованиям переходного периода к рыночным отношениям структуры административного управления и экономического регулирования. Стало очевидным, что необходимы решительные действия исполнительной власти по созданию новой системы управления экономикой.

Федеральная исполнительная власть заботилась об усилении отраслевых, функциональных структур в ущерб региональным или местным. Остались невыполненными многие решения Правительства РФ (в том числе и поручение Совета Министров РФ от 2 ноября 1993 г.) о передаче части функций и полномочий центральных органов Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов РФ. Постановлением Правительства РФ от 24 января 1994 г. № 29 была даже создана Комиссия Правительства РФ по оперативным вопросам<sup>143</sup> и утверждено Положение о ней.

Вплоть до середины 90-х гг. весьма актуальной оставалась проблема регулирования региональными органами исполнительной власти деятельности находящихся в федеральной собственности предприятий при помощи экономических методов, к которым относятся:

- проведение региональной политики налогообложения;
- предоставление налоговых льгот и субсидий;
- размещение на коммерческой основе региональных заказов;
- осуществление инвестиций в систему развития объектов федеральной собственности;
- разработка в субъектах РФ региональных программ и участие в выполнении федеральных программ;
- применение в соответствующих случаях штрафных санкций;
- участие в решении кадровых вопросов, т.е. в осуществлении политики в области создания и совершенствования персонала управления.

<sup>143</sup> См.: РГ. 1994. 3 февр.

Как отмечалось в литературе, наиболее часто практиковалось делегирование федеральными органами регионам полномочий по управлению предприятиями, не подлежащими приватизации. Серьезное значение придавалось сфере взаимодействия центральных и местных органов власти посредством формирования инфраструктурных организаций<sup>144</sup>.

Предлагалось разработать и принять новое Положение о министерстве производственного назначения, в котором бы четко устанавливался механизм управления федеральной государственной собственностью. В Положении можно было бы определить формы и методы участия государства в управлении акционированными предприятиями, выявить организационные и экономические рычаги управления федеральными программами. К недостаткам функционирования исполнительной власти относилось отсутствие четкого распределения полномочий и функций между федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов Федерации. Сложным считался и вопрос о том, как должна формироваться структурная и инвестиционная политика в отраслях, комплексах и секторах экономики.

Кроме того, предлагалось разработать и утвердить новое Положение о министерстве и ведомстве непромышленного назначения (в области культуры, науки, технической политики, образования, здравоохранения, окружающей среды и охраны природы и т.д.).

Постоянно дискутировался вопрос, касающийся уточнения и разграничения функций аппарата Президента РФ, Совета Безопасности и Правительства РФ. Актуальной являлась в те годы проблема приоритетов в деятельности аппарата Президента РФ и Совета Безопасности, а именно, необходимость сосредоточения на функциях разработки стратегических направлений политики, анализа и оценок, информации и контроля. При этом образуемые в аппарате Президента РФ и в Совете Безопасности структурные звенья не наделялись распорядительными полномочиями; они создавались для обслуживания деятельности Президента РФ и не должны были

---

<sup>144</sup> См.: М и л ь н е р Б. Управляемость экономики — главное условие всех преобразований //Деловой мир. 1994. 17 мая.

подменять Правительство РФ. Необходимо было продолжить и практику передачи ряда органов государственного управления из подчинения Президента РФ в подчинение Правительства РФ. Задачи, структура и функции федеральных органов исполнительной власти во многом зависят от того, насколько полно и реально будут переданы регионам страны те полномочия, которые определены для них в Конституции РФ.

В соответствии с Указами Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 г. № 1176 (в ред. Указа Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326) «О системе федеральных органов исполнительной власти»<sup>145</sup> и № 1177 (в ред. Указов Президента РФ от 6 сентября 1996 г. № 1326 и от 29 ноября 1996 г. № 1611) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>146</sup> устанавливалась следующая система и структура из 68 органов:

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства — 21;
- 3) государственные комитеты РФ — 17;
- 4) федеральные комиссии России — 3 (по недвижимому имуществу и оценке недвижимости; по рынку ценных бумаг; федеральная энергетическая комиссия);
- 5) федеральные службы России — 20;
- 6) российские агентства — 3 (космическое агентство; агентство по патентам и товарным знакам; федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ);
- 7) федеральные надзоры России — 2 (горный и промышленный; по ядерной и радиационной безопасности);
- 8) Управление делами Президента РФ.

Таким образом, в структуру федеральных органов исполнительной власти стало входить и Правительство РФ, которое возглавило исполнительную власть в России и приобрело свою собственную структуру.

Упомянутым Указом Президента РФ предусматривалось формирование и тех органов исполнительной власти, которые были подведомственны Президенту РФ по вопросам, закрепленным за ним Конституцией РФ, федеральными кон-

<sup>145</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081; № 37. Ст. 4264.

<sup>146</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4082; № 37. Ст. 4264; № 50. Ст. 5625.

ституционными законами и федеральными законами: Министерства внутренних дел РФ; Министерства иностранных дел РФ; Министерства обороны РФ; Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг; Федеральной архивной службы России; Федеральной службы безопасности РФ; Службы внешней разведки РФ; Федеральной службы железнодорожных войск РФ; Государственной налоговой службы РФ; Федеральной службы охраны РФ; Федеральной пограничной службы РФ; Федеральной службы России по телевидению и радиовещанию; Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ; Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности; Управления делами Президента РФ.

30 апреля 1998 г. Президент РФ своим Указом № 483 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» видоизменил действовавшую ранее структуру федеральных органов исполнительной власти. Это объяснялось необходимостью формирования эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, а также принятием ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В связи с этим некоторые органы федеральной исполнительной власти были упразднены (например, Главный высший аттестационный комитет РФ), некоторые — образованы (Министерство промышленности и торговли РФ; Министерство РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству), другие — переименованы (например, появилось Министерство региональной и национальной политики РФ вместо Министерства РФ по делам национальностей) и преобразованы (например, была преобразована и создана в качестве нового органа Государственная техническая комиссия при Президенте РФ).

В соответствии с упомянутым Указом Президента РФ в структуру федеральных органов исполнительной власти стали входить 62 органа (вместе с Правительством РФ):

- 1) Правительство РФ;
- 2) федеральные министерства — 22;
- 3) государственные комитеты РФ — 11;
- 4) федеральные комиссии России — 2;
- 5) федеральные службы России — 17;
- 6) российские агентства — 3;

7) федеральные надзоры России — 2;

8) иные федеральные органы исполнительной власти — 4 (например, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте РФ).

Однако уже 22 сентября 1998 г. Президент РФ издал новый Указ № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>147</sup>, которым также были упразднены ранее действовавшие органы (например, Министерство промышленности и торговли РФ; Государственный антимонопольный комитет РФ) и образованы новые (например, Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; Министерство РФ по делам Содружества Независимых Государств). В соответствии с этим Указом Президента количество федеральных министерств и государственных комитетов увеличилось на 2; их стало соответственно 24 и 13.

Значительные изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти произошли в связи с принятием Указа Президента РФ от 25 мая 1999 г. № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>148</sup>. Например, была образована Высшая аттестационная комиссия РФ; Министерство общего и профессионального образования РФ было преобразовано в Министерство образования РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 августа 1999 г. № 1062 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были установлены новая система и структура федеральных органов исполнительной власти<sup>149</sup>. Структура федеральных органов исполнительной власти выглядела следующим образом:

1. *Правительство РФ.*

2. *Федеральные министерства* — 26: по атомной энергии; внутренних дел; государственного имущества; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам СНГ; по

<sup>147</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 39. Ст. 4886; № 50. Ст. 6126; № 52. Ст. 6393.

<sup>148</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2727; № 24. Ст. 2938; № 27. Ст. 3308; № 30. Ст. 3775.

<sup>149</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 34. Ст. 4223.

делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; иностранных дел; культуры; по физической культуре, спорту и туризму; науки и технологий; обороны; образования; по делам федерации и национальностей; природных ресурсов; путей сообщения; сельского хозяйства и продовольствия; топлива и энергетики; торговли; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономики; юстиции.

3. *Государственные комитеты РФ — 11*: по делам Севера; по земельной политике; по кинематографии; по охране окружающей среды; по рыболовству; по телекоммуникациям; по стандартизации и метрологии; по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный; по молодежной политике; по статистике.

4. *Федеральные комиссии России — 2*: по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия.

5. *Федеральные службы — 14*: внешней разведки; воздушного транспорта; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; миграционная; по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; безопасности; по валютному и экспортному контролю; по финансовому оздоровлению и банкротству; лесного хозяйства; налоговой полиции; охраны; пограничная служба.

6. *Российские агентства — 9*: авиационно-космическое; по боеприпасам<sup>150</sup>; по обычным вооружениям<sup>151</sup>; по системам управления<sup>152</sup>; по судостроению; по государственным резервам; дорожное; правительственной связи и информации при Президенте РФ.

7. *Федеральные надзоры России — 2*: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России).

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти — 3*: Главное управление специальных программ Президента

<sup>150</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 906 «Вопросы Российского агентства по боеприпасам» //РГ. 1999. 18 авг.

<sup>151</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 880 «Вопросы Российского агентства по обычным вооружениям» //РГ. 1999. 18 авг.

<sup>152</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 879 «Вопросы Российского агентства по системам управления» //РГ. 1999. 18 авг.

РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ.

Позднее в данный Указ Президентом РФ вносились соответствующие изменения и дополнения: например, Указом от 6 декабря 1999 г. № 1600<sup>153</sup> вместо российского статистического агентства появился Государственный комитет РФ по статистике; Указом от 15 октября 1999 г. № 1369 прекратила существование Высшая аттестационная комиссия РФ<sup>154</sup>; Указом от 10 января 2000 г. № 18 устанавливалось, что Председатель Правительства РФ должен иметь семь заместителей, в том числе одного первого заместителя и Заместителя Правительства РФ — полномочного представителя Правительства РФ в Чеченской Республике<sup>155</sup>.

Многие из упомянутых в этой части книги указов Президента РСФСР и Президента РФ были признаны позднее утратившими силу в связи с развитием федерального законодательства, например, в связи с принятием ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>156</sup>.

### 5.3. Современная структура федеральных органов исполнительной власти

Нынешняя система и структура федеральных органов исполнительной власти устанавливаются Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953)<sup>157</sup>.

<sup>153</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 50. Ст. 6199.

<sup>154</sup> См.: РГ. 1999. 19 окт.

<sup>155</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 169.

<sup>156</sup> См.: О признании утратившими силу некоторых указов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации: Указ Президента РФ от 17 июня 2000 г. № 1110 //СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2678.

<sup>157</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 21. Ст. 2168; № 49. Ст. 4799. Во исполнение данного Указа 26 мая 2000 г. Правительство РФ приняло распоряжение № 708-р, которое устанавливает порядок проведения соответствующей реорганизации федеральных органов исполнительной власти (см.: РГ. 2000. 7 июня). Указом Президента РФ от 9 августа 2000 г. № 1476 были признаны утратившими силу некоторые ранее принятые акты Президента РСФСР и Президента РФ по вопросам федеральных органов исполнительной власти (см.: СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3353).

К числу федеральных органов исполнительной власти относятся<sup>158</sup>:

1. Правительство РФ (*правовое положение устанавливается ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г.*).

2. *Федеральные министерства*<sup>159</sup>. В настоящее время их 24: по атомной энергии; внутренних дел; по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства; по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций; по налогам и сборам; здравоохранения; имущественных отношений; иностранных дел; культуры; обороны; образования; по делам федерации, национальной и миграционной политики; природных ресурсов; промышленности, науки и технологий; путей сообщения; по связи и информатизации; сельского хозяйства; транспорта; труда и социального развития; финансов; экономического развития и торговли; энергетики; юстиции.

Федеральные министерства проводят государственную политику и осуществляют государственное управление в установленной *сфере деятельности*, а также координируют в ней деятельность иных федеральных органов исполнительной власти. Как правило, такие формулировки содержатся в положениях о федеральных министерствах. Например, п. 1 Положения о Министерстве юстиции РФ<sup>160</sup>, утвержденного

---

<sup>158</sup> См.: Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти: Утв. распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. // Право и экономика. 1999. № 10. С. 3—4.

<sup>159</sup> См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Министерство: правовая модель и реальность // Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / Отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997.

<sup>160</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 32. Ст. 4043. Аналогичное понимание назначения федерального министерства, т.е. как органа, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в конкретной сфере, а также координирующего деятельность в этой сфере иных государственных органов, содержится и во многих положениях о федеральных министерствах. См., например, п. 1 Положения о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 901 // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4824.



Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954, устанавливает, что оно является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим государственное управление в сфере юстиции, а также координирующим деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство юстиции РФ выполняет, например, такие функции в сфере юстиции, как координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти; координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния. Из указанного Положения видно, что Минюст России осуществляет большинство основных функций государственного управления (исполнение, контроль, регулирование, государственный учет, организация, координация, распорядительство, руководство, принятие актов управления).

Термин «сфера деятельности» определяет основное назначение федерального министерства, которое из органа *отраслевого управления*, каковым оно было в период существования централизованного государственного управления, превратилось в течение 90-х гг. в орган не только *отраслевого управления*, но и *межотраслевой координации*. В действующем законодательстве не определены термины «отрасль управления» или «отраслевое управление». Однако, учитывая реальную практику функционирования федеральных министерств, можно уверенно констатировать их наличие в деятельности отраслевого государственного управления. Это может подтвердить и комплексный анализ правового положения других федеральных органов исполнительной власти, который дает общее представление об их назначении, месте в системе органов и основных отличиях.

Правовой статус федеральных министерств устанавливается в соответствующих положениях, которые утверждаются либо Президентом РФ, либо Правительством РФ. Как уже отмечалось, некоторые федеральные министерства подчинены непосредственно Президенту РФ, который и утверждает положения о них. Положения об остальных федеральных министерствах утверждаются Правительством РФ. Например, Положение о Министерстве юстиции РФ утвердил 2 августа 1999 г. Президент РФ, так как он осуществляет руководство деятельностью этого министерства, а Правительство РФ ко-

ординирует его деятельность. Положение о Министерстве торговли РФ<sup>161</sup> утвердило Правительство РФ. Оно является федеральным органом исполнительной власти, проводящим единую государственную торговую политику и осуществляющим управление в области внешнеторговой деятельности, торгово-экономических связей с иностранными государствами, военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, внутренней торговли и общественного питания, а также координацию деятельности в этой области других федеральных органов исполнительной власти и в установленном порядке — соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральное министерство имеет *центральный аппарат*. Федеральные министры утверждают структуру и штатное расписание центрального аппарата министерства в пределах установленной численности и фонда оплаты труда работников, а также смету расходов на содержание центрального аппарата в пределах выделенных на соответствующий период бюджетных ассигнований.

Деятельностью федерального министерства на основе единоначалия руководит министр; он несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на министерство, за результаты его работы, качество выполнения своих полномочий. Федеральный министр распределяет обязанности между своими заместителями и устанавливает их полномочия, поручает им исполнение части своих полномочий, определяет полномочия руководителей структурных подразделений (департаментов, управлений, отделов) и руководителей образованных территориальных органов, контролирует их деятельность, издает в пределах своей компетенции постановления, приказы, распоряжения, дает указания, осуществляет контроль за их исполнением, назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата министерства. Для рассмотрения основных вопросов деятельности в федеральном министерстве образуется *коллегия* в составе министра, его заместителей, руководи-

---

<sup>161</sup> Положение о Министерстве торговли РФ утверждено постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1420 //СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6413.

лей структурных подразделений, представителей иных федеральных органов исполнительной власти, ученых и специалистов. В федеральном министерстве могут образовываться специальные научно-технические, экспертные и научные советы, комиссии, состав которых и положения о них утверждаются соответствующим федеральным министром.

3. *Государственные комитеты РФ.* В настоящее время их — 6: по физической культуре, спорту и туризму; по рыболовству; по стандартизации и метрологии; по статистике; по строительству и жилищно-коммунальному комплексу; таможенный.

Государственные комитеты РФ на коллегиальной основе осуществляют *межотраслевую координацию* по отнесенным к их ведению вопросам, а также *функциональное регулирование* в конкретной сфере деятельности. Таким образом, сфера их деятельности ограничивается, как правило, лишь осуществлением межотраслевой координации, т.е. выполнением преимущественно такой функции государственного управления, как координация. Государственный комитет возглавляет председатель, который назначается на эту должность Правительством РФ. Для рассмотрения важнейших вопросов в государственном комитете создается *коллегия*, состоящая из руководителя государственного комитета, его заместителей, руководителей территориальных органов.

4. *Федеральные комиссии России.* В настоящее время их 2: по рынку ценных бумаг; энергетическая комиссия. Они осуществляют свою деятельность на базе утвержденных положений, устанавливающих их правовой статус. Федеральные комиссии — самостоятельные органы исполнительной власти, призванные осуществлять государственное регулирование в топливно-энергетическом комплексе и в сфере организации рынка ценных бумаг. Анализ положений об указанных органах позволяет констатировать, что их управленческая деятельность и полномочия являются практически такими же, как и у государственных комитетов.

5. *Федеральные службы.* В настоящее время их 13: государственная фельдъегерская служба; внешней разведки; архивная служба; геодезии и картографии; железнодорожных войск; служба земельного кадастра; по гидрометеорологии и

мониторингу окружающей среды; безопасности; по финансовому оздоровлению и банкротству; налоговой полиции; охраны; пограничная служба; специального строительства.

Федеральные службы осуществляют *отраслевое государственное управление, исполнительно-распорядительную деятельность, используя при этом методы регулирования, контроля, разрешения и координации*. Они действуют на основе утвержденных положений, в которых определяются цель, задачи, полномочия, организация деятельности и структура этих федеральных органов исполнительной власти. Данные органы следует отличать от других государственных служб, которые не являются самостоятельными организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти и входят в структуру других органов. Например, в систему Министерства здравоохранения РФ входит государственная санитарно-эпидемиологическая служба РФ, которая объединяет органы и организации, действующие в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения<sup>162</sup>.

6. *Российские агентства*. В настоящее время их 8: авиационно-космическое; по боеприпасам<sup>163</sup>; по обычным вооружениям<sup>164</sup>; по системам управления<sup>165</sup>; по судостроению; по патентам и товарным знакам; по государственным резервам; правительственной связи и информации при Президенте РФ. Например, Российское агентство по судостроению, Положение о котором было утверждено постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1418<sup>166</sup>, осуществляет исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в сфере судостроительной промышленности, включая научные исследования, разработку, производство, модернизацию и утилизацию продукции военного и гражданского судостроения. Таким образом, российские агент-

<sup>162</sup> См.: Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 680 //СЗ РФ. 1998. № 27. Ст. 3197.

<sup>163</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 906 «Вопросы Российского агентства по боеприпасам» //РГ. 1999. 18 авг.

<sup>164</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 880 «Вопросы Российского агентства по обычным вооружениям» //РГ. 1999. 18 авг.

<sup>165</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 6 августа 1999 г. № 879 «Вопросы Российского агентства по системам управления» //РГ. 1999. 18 авг.

<sup>166</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6411.

ства являются федеральными органами исполнительной власти, обеспечивающими реализацию государственной политики в конкретных областях государственной деятельности. Выделение агентств в качестве федеральных органов исполнительной власти вызывает у ряда ученых сомнения<sup>167</sup>.

7. *Федеральные надзоры России.* В настоящее время их 2: горный и промышленный (Госгортехнадзор России); по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России). Выделение в системе органов федеральной исполнительной власти такой организационно-правовой формы, как федеральный надзор обусловлено необходимостью осуществления в указанных сферах (горная и промышленная деятельность, ядерная и радиационная безопасность) особого вида надзорной деятельности, сконцентрированной в специальных органах. Федеральные надзоры осуществляют важные контрольно-надзорные полномочия в соответствующих сферах. Они действуют на основе утвержденных положений об этих органах, имеют определенную структуру, полномочия, права и ответственность.

8. *Иные федеральные органы исполнительной власти.* В настоящее время их 4: Главное управление специальных программ Президента РФ; Государственная техническая комиссия при Президенте РФ; Управление делами Президента РФ; Комитет Российской Федерации по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. Очевидно, что данные органы входят в структуру федеральных органов исполнительной власти в силу важности их роли в процессе государственного управления и необходимости более эффективного взаимодействия этих органов с другими органами исполнительной власти. Следует отметить, что в 1996 г. «комитеты Российской Федерации» как организационно-правовая форма федеральных органов исполнительной власти были ликвидированы; формально они отсутствуют и в настоящее время. Однако в числе «иных федеральных органов исполнительной власти» Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. был учрежден Комитет РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами (как федеральный орган исполнительной власти), который осуществляет в пределах своей компетенции реализацию решений Президента РФ

---

<sup>167</sup> См., например: Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. С. 182.

и Правительства РФ по вопросам регулирования и контроля деятельности в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами. Руководство деятельностью указанного Комитета осуществляет Президент РФ, а координацию этой деятельности — Правительство РФ и Министерство обороны РФ в соответствии со своими полномочиями. Непосредственно руководит этим Комитетом заместитель Министра обороны РФ, который одновременно исполняет обязанности председателя Комитета РФ по военно-техническому сотрудничеству с иностранными государствами. В Комитете образуется коллегия, в состав которой входят председатель Комитета (председатель коллегии), заместители председателя Комитета и его руководящие сотрудники.

Как и в предыдущих Указах Президента РФ в анализируемом Указе Президента РФ от 17 мая 2000 г. руководство деятельностью некоторых федеральных органов исполнительной власти устанавливается самим Президентом РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Рассмотрев существующие систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, до настоящего времени устанавливаемые указами Президента РФ, мы можем сделать вывод о том, что они не лишены недостатков и обоснованно вызывают критические замечания со стороны не только ученых, но и политиков, а также должностных лиц и самих управленцев. Отсутствие концепции системы федеральных органов исполнительной власти является причиной противоречивого развития этой системы, ее частой реорганизации и смены положений об органах управления.

В ближайшие годы законодательство РФ о федеральных органах исполнительной власти будет развиваться и совершенствоваться. По мнению некоторых авторов, это позволит обеспечить унификацию видов органов и их систем, привести их организационно-правовые формы в соответствие с видом осуществляемой ими деятельности, повысить эффективность деятельности этих органов в условиях рыночных отношений путем более четкого определения их полномочий; поднять престиж этих органов и их воздействие на процесс осуществления совместных действий<sup>168</sup>.

<sup>168</sup> См.: П р о н и н а В. С. Правовое регулирование органов исполнительной власти //ЖРП. 1998. № 2. С. 36.

Не подлежит сомнению тот факт, что в соответствии с конституционными положениями (п. «Г» ст. 71 Конституции РФ) в будущем последует принятие федерального закона «О системе федеральных органов исполнительной власти», в котором целесообразно определить: принципы образования системы этих органов; порядок ее формирования; главные организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти; наименования; компетенцию; определенную структуру; порядок взаимодействия между ними и другими государственными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями, иными организациями и гражданами. В связи с этим следовало бы восстановить в тексте ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» действие ст. 5, которая, как уже было отмечено, была из него исключена (в соответствии со ст. 5 система федеральных органов исполнительной власти определялась федеральным законом). Тогда, следовательно, Председатель Правительства РФ предлагал бы для утверждения только структуру федеральных органов исполнительной власти, действующих в тот или иной период времени, а также распределял бы между структурными подразделениями установленной системы органов их функции, задачи, полномочия и компетенцию; в его полномочия входило бы и создание необходимых подразделений в органах исполнительной власти, территориальных органов в субъектах РФ. При этом Председатель Правительства РФ не мог бы изменить саму систему федеральных органов исполнительной власти, поскольку она установлена в федеральном законе.

Уже долгое время в стадии разработки находится проект федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти»<sup>169</sup>. Его принятие диктуется необходимостью упорядочения организации исполнительной власти и повышения эффективности государственного управления сферами и отраслями, а также установления четких взаимоотношений федеральных органов с исполнительными органами субъек-

---

<sup>169</sup> См.: Федеральные законы и исполнительная власть //ЖРП. 1997. № 3. С. 18—19.

тов Федерации. В литературе отмечается<sup>170</sup>, что без этого закона невозможно начать практическое осуществление административной реформы, о которой уже не раз говорилось в посланиях Президента РФ. В Послании Президента РФ от 30 марта 1999 г. «Россия на рубеже эпох» подчеркивается, что «поставленная в предыдущих посланиях задача разработать программу *административной реформы* по-прежнему остается не реализованной. Причин тому может быть две: либо в нее был заложен концептуальный изъян, либо кому-то выгодно, чтобы в государственном аппарате оставалась неразбериха. Сегодня нам необходимо сообща выработать подходы к этой проблеме, позволяющие упорядочить систему и структуру органов исполнительной власти, повысив тем самым эффективность управления страной»<sup>171</sup>.

В качестве причин необходимости проведения административной реформы и разработки программы совершенствования государственного управления учеными называются: отсутствие оптимальной системы органов исполнительной власти и четкого установления (разграничения) их компетенции между собой; слабая организация осуществления управленческой деятельности и отсутствие нормативных актов, устанавливающих правовой статус органов управления и компетенцию должностных лиц; неэффективная политика государства в области установления пределов государственного регулирования экономических и социальных отношений и процессов; отчуждение граждан от исполнительной власти; снижение научного потенциала государственного управления<sup>172</sup>. Ю. А. Тихомиров, предлагая несколько возможных вариантов реформирования государственного управления в России, предпочтительной считает стратегию, в соответствии с которой совершенствование организации и деятельности органов исполнительной власти осуществляется постепенно в тесной связи с решаемыми политическими и социально-экономичес-

<sup>170</sup> См.: Законопроектные приоритеты Правительства России. Предложение ИЗиСП // ЖРП. 2000. № 2. С.15.

<sup>171</sup> Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. // РГ. 1999. 31 марта.

<sup>172</sup> См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Об административной реформе в России //Исполнительная власть: организация и взаимодействие /Отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000. С. 9.



кими задачами. Максимальное использование всех имеющихся ресурсов управления и преобразование в рамках проведения административной реформы ряда его элементов считаются автором важнейшими взаимосвязанными задачами в области государственного управления<sup>173</sup>. Начинать административную реформу целесообразно с выработки концепции или модели реформирования публичного администрирования, ее широкого и конструктивного обсуждения и утверждения в форме соответствующей государственной программы, которая содержала бы основные направления реформы, планы действий и мероприятий, нормативное регулирование, ресурсное (экономическое, финансовое, кадровое, организационное и пр.) обеспечение.

Ю. А. Тихомиров предлагает вариант реформирования государственного управления, обеспечивающий преемственность в системе управления и государственную стабильность; с этой целью перспективными управленческими задачами считаются: усиление активной роли исполнительной власти в системе государственного управления; совершенствование системы исполнительной власти, особенно взаимоотношений между федеральными и региональными органами; повышение уровня деятельности управленческих органов и их ответственности; упорядочение организации и процедур деятельности управленческого персонала; улучшение государственно-служебных отношений; усиление демократических основ в государственном управлении и организации системы органов исполнительной власти; обеспечение подконтрольности государственного управления общественности (обществу); укрепление законодательной основы исполнительной власти<sup>174</sup>.

С юридической точки зрения немаловажным является нормативное обеспечение проведения административной реформы. В настоящее время разрабатываются и проекты законов, нормы которых должны регламентировать полномочия, функции, задачи и цели отдельных федеральных органов исполнительной власти, выполняющих множество управленческих функций и имеющих сложную структуру. Например, осенью 2000 г. коллегией Министерства юстиции

---

<sup>173</sup> Там же. С. 10.

<sup>174</sup> Там же.

РФ был одобрен проект Федерального закона «О юстиции»<sup>175</sup>, призванный регламентировать отношения в сфере юстиции в нем перечисляются основные направления деятельности, задачи органов юстиции, устанавливается система органов и учреждений, их функции и полномочия, принципы осуществления этих функций, основы правового регулирования службы и правового статуса служащих.

## § 6. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 6.1. История развития системы органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации

Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации начала складываться в начале 90-х гг. Особые полномочия территориальные органы исполнительной власти и государственного управления получили в соответствии с Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>176</sup>, в котором устанавливалось, что до избрания и начала работы новых органов представительной власти закрепленные за ними законодательством исполнительно-распорядительные функции осуществляются администрацией соответствующего субъекта РФ.

Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации»<sup>177</sup> внесены изменения в Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 («Об основных

---

<sup>175</sup> См.: Каким быть Федеральному закону «О юстиции» //ХиП. 2001. № 1. С. 3—6.

<sup>176</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

<sup>177</sup> См.: РГ. 1994. 5 янв.

началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»). Данный указ Президента РФ признал недействующими множество статей Закона РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

Организация исполнительной власти городов федерального значения — Москвы<sup>178</sup> и Санкт-Петербурга имела свои особенности. Они отражены в утвержденных указами Президента РФ Временном положении о системе органов государственной власти г. Москвы<sup>179</sup>, Положении о системе органов государственной власти г. Санкт-Петербурга<sup>180</sup> (Указ Президента РФ от 21 декабря 1993 г. № 2252), в которых было зафиксировано, что Правительство Санкт-Петербурга является исполнительным органом государственной власти г. Санкт-Петербурга. В систему органов исполнительной власти г. Санкт-Петербурга входили: правительство Санкт-Петербурга, отраслевые и территориальные органы управления городом и иные органы, создаваемые мэром Санкт-Петербурга, являющимся главой правительства и руководящим его деятельностью.

В соответствии с Указом Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации»<sup>181</sup> главы исполнительной власти субъектов РФ независимо от того, назначены они или избраны, получали полномочия, установленные Конституцией РФ и федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, уставами и законами субъектов РФ, и в равной степени должны были нести ответственность за реализацию этих полномочий.

Согласно этому Указу Президента РФ, назначение на должность и совобожделение от должности глав администраций краев, областей, городов федерального значения, автономной об-

<sup>178</sup> См., например: С и в и ц к и й В. Система власти города Москвы // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 1. С. 134—142.

<sup>179</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 44. Ст. 4187.

<sup>180</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5064.

<sup>181</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 24. Ст. 2598.

ласти, автономных округов, применение к ним мер дисциплинарной ответственности производилось указами Президента РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Вопрос о назначении выборов главы администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, пока иной порядок не был установлен федеральным законодательством, решался Президентом РФ.

Институт российского губернатора — высшего должностного лица субъекта РФ — прошел в своем развитии в 90-х гг. несколько этапов:

- 1) 1991 г. — декабрь 1993 г. — назначение губернаторов;
- 2) 1994—1996 гг. — выборы губернаторов;
- 3) 1997 г. и последующее время — проведение дискуссии об усилении контроля за деятельностью губернаторов со стороны Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также разработка проектов федеральных законов, устанавливающих реальные властные правовые инструменты воздействия на губернаторов (например, обсуждение возможности освобождения Президентом РФ губернатора от должности за нарушение последним федеральных или региональных законов)<sup>182</sup>.

Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г. утвердил Положение о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации. Это Положение определяло права, обязанности и ответственность главы администрации (губернатора) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, предусматривало основные правовые и социальные гарантии и действовало до принятия соответствующих федеральных законов и законов субъектов РФ.

Глава администрации считался высшим должностным лицом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа и руководил органами исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ.

В целях социального и экономического развития соответ-

---

<sup>182</sup> См.: Лысенко В. Н., Лысенко Л. М. Институт губернаторства в истории и современной России: Некоторые общие и отличительные черты //ГиП. 1998. № 5. С. 13—16.

ствующей территории в интересах ее населения глава администрации взаимодействовал с органами законодательной (представительной) власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа в соответствии с принципом разделения властей и осуществлял свои функции самостоятельно в пределах своей компетенции.

Глава администрации в установленном порядке подписывал и обнародовал законы, принятые законодательным (представительным) органом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ. Он был вправе опротестовать решение законодательного (представительного) органа края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ в судебном порядке, определенном федеральным законом.

Глава администрации входил в единую систему исполнительной власти в РФ, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, в части осуществления полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а равно в рамках реализации полномочий, переданных федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Глава администрации подчинялся Президенту РФ и Правительству РФ по предметам ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Глава администрации формировал органы исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ в соответствии с законодательством края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ. Он мог назначать на должность и освобождать от должности глав администраций городов и районов, а также решать вопросы применения к ним мер дисциплинарной ответственности, если в порядке, предусмотренном законодательством РФ, они не отнесены к органам местного самоуправления.

Глава администрации нес ответственность за деятельность руководимого им органа исполнительной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа РФ.

Упомянутый Указ Президента РФ от 3 октября 1994 г.

был направлен на то, чтобы на переходный период, до принятия закона об основах функционирования органов власти и управления, ввести определенные правила взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, главой администрации, а также органами местного самоуправления, образованными на территории соответствующего субъекта РФ. Это было необходимо для укрепления исполнительной вертикали и упрочения стабильности государственной власти.

В субъектах РФ были приняты собственные законы, устанавливающие систему органов государственной власти в субъекте Федерации. Например, Воронежская областная Дума приняла 20 октября 1994 г. Закон «Об органах государственной власти Воронежской области»<sup>183</sup>, в соответствии со ст. 22 которого администрация области является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти области. Администрация области подотчетна областной Думе по вопросам, отнесенным к ее компетенции, и ответственна перед населением области за решение социально-экономических и иных вопросов. Этим законом были установлены компетенция администрации области, ее структура; полномочия главы администрации; основания досрочного прекращения полномочий главы администрации и т.д. Предусматривалось, что порядок деятельности администрации области определяется другим законом Воронежской области.

24 ноября 1994 г. Воронежская областная Дума приняла закон «О выборах главы администрации области, местного самоуправления»<sup>184</sup>. Однако его положения в то время противоречили упомянутому Указу Президента РФ от 3 октября 1994 г., который устанавливал, что главы администраций должны назначаться самим Президентом РФ.

## **6.2. Современная система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в 89 субъектах РФ. Конституция РФ определила основные начала в образовании региональных исполнительных

---

<sup>183</sup> См.: Коммуна. 1994. 2 нояб.

<sup>184</sup> См.: Коммуна. 1994. 20 дек.

органов самым общим образом. Отсутствие конкретизированного законодательства в данной сфере породило множество проблем в административной организации субъектов РФ. Органы исполнительной власти в настоящее время создаются и действуют: 1) в *республиках*, имеющих свои конституции, которые определяют основные начала создания системы республиканских исполнительных органов; 2) в *краях и областях* (т.е. административно-территориальных единицах), устанавливающих системы органов исполнительной власти в своих уставах; 3) в *автономных образованиях* (одна область и округа); 4) в *городах федерального значения* (Москва и Санкт-Петербург)<sup>185</sup>.

С целью преодоления противоречий регионального законодательства 90-х гг., регламентирующего порядок формирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ, федеральным законодателем были установлены рамочные условия и принципы, на которых должно происходить формирование региональной системы органов исполнительной власти. В связи с этим был принят ФЗ от 6 октября 1999 г. (в ред. ФЗ от 29 июля 2000 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>186</sup>, ст. 30 которого устанавливает переходный период — два календарных года со дня вступления в силу данного закона в целях приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с ним и обеспечения преемственности власти.

Субъекты Российской Федерации формируют свои системы органов исполнительной власти в соответствии с законами, которые устанавливают общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Установление таких принципов относится к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

В соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации

---

<sup>185</sup> См.: П о л я н с к и й И. А. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного региона): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

<sup>186</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. система исполнительных органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и указанным федеральным законом. Образование, формирование, деятельность и полномочия этих органов регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, а также конституцией республики, уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Указанный федеральный закон использует термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» в одном значении.

Деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ должна осуществляться в соответствии с принципами, установленными п. 1 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (например, государственная и территориальная целостность РФ; распространение суверенитета РФ на всю ее территорию; верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; и т.д.).

Органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Органы государственной власти субъектов РФ несут ответственность за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций, законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной



области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

24 июня 1999 г. Президент РФ подписал ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>187</sup>. Процедуры разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ основываются на следующих принципах:

1) принцип конституционности, т.е. исключительность и неотменяемость установленных Конституцией РФ предметов ведения РФ и предметов совместного ведения;

2) принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов;

3) принцип равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий;

4) принцип недопустимости ущемления прав и интересов субъектов РФ;

5) принцип согласования интересов РФ и интересов субъектов РФ;

6) принцип добровольности заключения договоров и соглашений;

7) принцип обеспеченности ресурсами;

8) принцип гласности заключения договоров и соглашений.

Указанный федеральный закон устанавливает: формы реализации полномочий по предметам ведения РФ; порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; порядок заключения договоров и соглашений (пределы разграничения предметов ведения и

---

<sup>187</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

полномочий; стороны договора или соглашения<sup>188</sup>; предмет, срок действия и язык договора<sup>189</sup> или соглашения; ответственность сторон; процедура подготовки договора или соглашения; подписание и опубликование); согласительные процедуры и разрешение споров.

В соответствии с Конституцией РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

В систему органов государственной власти субъекта РФ кроме законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ входит высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, а также иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют *единую систему исполнительной власти в РФ*.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют свои полномочия на территории субъекта РФ непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы, а также утверждают положения о них.

В необходимых случаях на определенное время в субъектах РФ могут создаваться особые (например, временные) системы организации и функционирования органов исполни-

---

<sup>188</sup> Соглашение между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче осуществления части полномочий представляет собой правовую форму передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ друг другу осуществления части своих полномочий (п. 7 ст. 2 ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»).

<sup>189</sup> О проблемах заключения договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий см., например: У м н о в а И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования //ЖРП. 1999. № 11. С. 28—29.

тельной власти. Президент РФ издал 8 июня 2000 г. Указ № 1071 «Об организации временной системы органов исполнительной власти в Чеченской Республике»<sup>190</sup>. Указом Президента РФ от 19 января 2001 г. № 52 «О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики»<sup>191</sup> в ранее изданный Указ были внесены изменения, в соответствии с которым обязанности высшего должностного лица Чеченской Республики исполняет Глава Администрации этого субъекта РФ, а Председатель Правительства Чеченской Республики назначается на должность и освобождается от нее Главой Администрации по согласованию с полномочным представителем Президента РФ в Южном федеральном округе. Правительство Чеченской Республики является постоянно действующим органом исполнительной власти этой Республики, а его Председатель осуществляет полномочия руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Чеченской Республики.

### *6.2.1. Высшее должностное лицо субъекта*

#### *Российской Федерации*

*(руководитель высшего исполнительного органа  
государственной власти субъекта Российской Федерации)*

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти *во главе с высшим исполнительным органом* государственной власти субъекта РФ, который возглавляет руководитель (Президент республики, губернатор<sup>192</sup>, глава администрации). Конституция (устав) субъекта РФ может устанавливать должность высшего должностного лица субъекта РФ, которое возглавляет в данном случае высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

В соответствии со ст. 18 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта РФ (ру-

---

<sup>190</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 24. Ст. 2545.

<sup>191</sup> См.: РГ. 2001. 20 янв.

<sup>192</sup> См.: Лысенко В. Н., Лысенко Л. М. Институт губернаторства в истории и современной России: Некоторые общие и отличительные черты. С. 13—16.

ководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избирается на срок не более пяти лет (и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд) гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Им может быть избран гражданин РФ, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта РФ пассивным избирательным правом. Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ не может быть одновременно депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутатом представительного органа местного самоуправления, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ имеет важные полномочия:

а) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом оно вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

б) обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

в) формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ;

г) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной

власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

д) вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса.

В соответствии с указанным федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ и законами субъекта РФ руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ может осуществлять и иные полномочия. При этом он обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ издает на основе федеральных и региональных законов, нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ указы (постановления) и распоряжения, которые обязательны к исполнению на территории соответствующего субъекта РФ.

Законодатель устанавливает случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ: его смерть; его отставка в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; его отставка по собственному желанию; признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезда на постоянное место жительства за пределы РФ; утрата им гражданства РФ; его отзыв избирателями субъекта РФ в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта РФ.

Субъект РФ вправе вводить *институт отрешения* от должности высшего должностного лица, что может иметь различные основания. Однако субъекты РФ иногда определяют незаконные основания отрешения указанного должностного лица от должности. Например, ст. 126 Конституции Респуб-

лики Алтай предусматривает отрешение Главы Республики Алтай от должности в случае совершения им умышленного преступления, подтвержденного заключением Верховного суда Республики Алтай, чем одновременно устанавливается специальная компетенция последнего (принимать акты такого содержания в указанной форме). Однако в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ любые полномочия судов, как и процедура установления факта совершения лицом умышленного преступления, могут определяться только федеральным законодателем, что относится и к случаям, когда субъект РФ предусматривает совершение умышленного преступления в качестве основания конституционной ответственности. Но в соответствии с федеральным законодательством не допускается подтверждение совершения преступления заключением суда, поскольку это противоречило бы конституционным принципам уголовного судопроизводства: из ст. 49 (ч. 1) Конституции РФ следует, что виновность в совершении преступления устанавливается в предусмотренном федеральным законом порядке только на основании приговора суда<sup>193</sup>.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае:

а) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранит их в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

б) иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему

---

<sup>193</sup> См. п. 6 Постановления Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 июня 2000 г. № 10-П.

должностному лицу субъекта РФ влечет за собой немедленную отставку этого должностного лица и возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Конституция (устав) и законы субъекта РФ могут устанавливать регулирование отношений в случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ не может исполнять свои обязанности. Тогда их временно исполняет должностное лицо, установленное законодательством субъекта РФ.

В соответствии с подпунктом «г» п. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливается, что полномочия высшего должностного лица субъекта РФ могут прекратиться досрочно и в случае отрешения его от должности Президентом РФ. Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. В данном случае, как и во всех других случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ не может исполнять свои обязанности, полномочия, их временно исполняет должностное лицо, установленное конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

В случае отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ от должности, если конституцией (уставом) или законом субъекта РФ не установлен порядок временного исполнения обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ, Президент РФ может назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность вновь избранного высшего должностного лица субъекта РФ.

Согласно п. 3 ст. 27 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Президент РФ вправе обращаться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении в соответствие с Консти-

туцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. В случае возникновения разногласий при реализации указанного положения Президент РФ использует согласительные процедуры для их разрешения. Если согласованное решение по указанному вопросу не было достигнуто, то Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

Должностные лица органов исполнительной власти субъекта РФ несут ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъекта РФ.

Президент РФ может вынести *предупреждение* высшему должностному лицу субъекта РФ в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Срок, в течение которого Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ, не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного



правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта РФ, если высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения высшему должностному лицу субъекта РФ указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ *отрешает высшее должностное лицо* субъекта РФ от должности. Президент РФ в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством РФ, вправе по мотивированному представлению Генерального прокурора РФ временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Решение Президента РФ о предупреждении высшего должностного лица субъекта РФ или об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности принимается в форме указа. Указ Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования. Высшее должностное лицо субъекта РФ, полномочия которого были прекращены указом Президента РФ об отрешении указанного лица от должности, вправе обжаловать данный указ в Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования указа, который должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) назначает в соответствии со ст. 4 ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>194</sup> от 5 августа 2000 г. представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Данное решение оформляется указом (постановлением) высшего должностного лица

---

<sup>194</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

субъекта РФ, который направляется в трехдневный срок в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ. Указ (постановление) о назначении представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

### *6.2.2. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации*

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ и обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование этого органа, его структура, порядок его формирования устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Данный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать.

Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии и имеет следующие *основные полномочия*:

а) осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

б) разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ социально-экономического развития субъекта РФ;

в) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;

г) формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;

д) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;

е) вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

ж) заключает в соответствии с федеральным законом договоры с федеративными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий, а также соглашения о взаимной передаче осуществления части своих полномочий;

з) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными орга-

нами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Органы исполнительной власти субъекта РФ при осуществлении своих полномочий обеспечивают соблюдение Конституции РФ и федеральных законов. Правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ и правовые акты их должностных лиц, нарушающие права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, могут быть обжалованы в суд.

Должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ несут ответственность, предусмотренную федеральными законами и законами субъектов РФ.

Акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ. Эти акты не должны противоречить конституционным положениям, а также нормам федеральных законов, принятых по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Законодатель устанавливает основы взаимодействия законодательного (представительного) органа и органов исполнительной власти субъекта РФ. Например, законодательный орган вправе обратиться в органы исполнительной власти субъекта РФ с предложением о внесении изменений или дополнений в нормативные правовые акты органа исполнительной власти субъекта РФ либо об их отмене, а также вправе обжаловать указанные акты в суд либо обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ указанных нормативных правовых актов.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов испол-

нительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом, *не противоречащим Конституции РФ, при условии, что на соответствующие территориальные органы федеральных органов исполнительной власти возлагается осуществление полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ*<sup>195</sup>. Конституция (устав) и законы субъектов РФ могут устанавливать формы такого участия. Федеральным законом могут быть определены формы такого участия в отношении руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти призваны обеспечивать разграничение полномочий органов исполнительной власти по предметам совместного ведения на всех уровнях. Конституционный Суд РФ, давая толкование соответствующей норме закона, определяет, что *создание территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, в том числе порядок назначения их руководителей, относится к полномочиям Российской Федерации и как предмет ее ведения в пределах, требующих законодательного урегулирования, регламентируется федеральными законами, имеющими прямое действие на всей ее территории*<sup>196</sup>. По смыслу ст. 71 Конституции РФ (во взаимосвязи с ее ст. 11, 76—78, а также федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, договорами, соглашениями) не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ и соответствующие полномочия федеральных органов исполнительной власти. Поэтому федеральный законодатель не вправе передать в совместное ведение РФ и ее субъектов вопрос о назначении на долж-

<sup>195</sup> Выделенное в тексте курсивом положение содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 июня 2000 г. № 10-П.

<sup>196</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

ность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которые создаются в рамках одного или нескольких субъектов РФ для осуществления полномочий по предметам ведения РФ. В таких случаях, как это отмечается в указанном Постановлении Конституционного Суда РФ, федеральные органы исполнительной власти, действующие в установленной Конституцией РФ системе разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, в пределах своей компетенции *принимают решения самостоятельно*. Осуществление ими полномочий по предметам ведения РФ не может зависеть от решения органов власти субъектов РФ. Иное означало бы перераспределение между РФ и ее субъектами установленных Конституцией РФ предметов федерального ведения (ст. 71), что исключается Конституцией РФ, а также прямо запрещено ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 1 ст. 3).

Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 июня 2000 г. № 10-П в п. 7 признает не соответствующим Конституции РФ (ст. 10) положение п. 9 ст. 118 Конституции Республики Алтай о назначении на должность и об освобождении от должности министров, председателей комитетов и руководителей ведомств Республики Алтай Главой Республики Алтай, Председателем Республики Алтай с согласия Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай, поскольку в силу этого положения такое согласие требуется для назначения на должность руководителей всех органов исполнительной власти Республики Алтай. Указанное конституционное положение Республики Алтай нарушает закрепленный ст. 10 Конституции РФ принцип разделения властей, так как препятствует главе исполнительной власти в самостоятельном определении кадрового состава ру-

ководства исполнительной власти и создает дисбаланс в пользу законодательной власти Республики Алтай. Таким образом имеет место чрезмерное вмешательство законодательного (представительного) органа власти в прерогативы Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай — всенародно избранного высшего должностного лица, главы исполнительной власти. В каждом отдельном случае необходимо анализировать конституционное (уставное) регулирование, в целом систему сдержек и противовесов и выяснять, обеспечивается ли при этом баланс законодательной и исполнительной власти субъекта РФ.

Согласно подпункту «и» п. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта РФ, если такое положение предусмотрено законодательством последнего. В Постановлении Конституционного Суда РФ<sup>197</sup> по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 июня 2000 г. № 10-П отмечается, что указанное положение противоречит предписаниям Конституции РФ о самостоятельности органов исполнительной власти (ст. 10) и о единой системе исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ). Поскольку Конституцией РФ не предусмотрен механизм отзыва Президента РФ, то не может иметь место и отзыв высшего должностного лица субъекта РФ. Поэтому указанное Постановление Конституционного Суда РФ признало не соответствующим Конституции РФ п. 1 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», так как данная норма не предусматривает необходимости четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица

<sup>197</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не устанавливает процедурных гарантий, в частности не требует положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта РФ, что создает возможность произвольного применения данного института, особенно в случаях, когда отзыв связывается с утратой доверия по политическим мотивам. Отзыв как одна из форм непосредственной демократии не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Следовательно, законодатель, если он вводит институт отзыва, обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва с тем, чтобы не был искажен смысл выборов. Законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии, что собраны подписи весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании. Основанием для отзыва может служить лишь неправомерная деятельность высшего должностного лица субъекта РФ, т.е. конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. Сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям — проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке. Институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть введен при условии установления надлежащих правовых оснований и процедур с учетом выявленного в указанном Постановлении Конституционного Суда РФ конституционно-правового смысла требований, предъявляемых к этому институту.

Законодательный (представительный) орган государствен-



ной власти субъекта РФ может выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие, если иные положения не предусмотрены конституцией (уставом) субъекта РФ. Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) или законом субъекта РФ.

Правовые акты как высшего исполнительного органа, так и иных органов государственной власти субъекта РФ, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным и региональным законам, подлежат опротестованию прокурором или его заместителем в установленном законом порядке.

В настоящее время до приведения регионального законодательства об органах исполнительной власти в соответствие с ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. в республиках, входящих в состав РФ, устанавливаются следующие формы организации органов исполнительной власти:

1) республика, президент которой является главой государства (высшим должностным лицом) и главой исполнительной власти (президентская республика в Калмыкии, Саха (Якутия)); в некоторых республиках президент является главой государства, а правительство, возглавляемое назначенным на должность Президентом республики Председателем, осуществляет исполнительную власть (Республика Ингушетия);

2) республика, правительство которой является высшим исполнительным органом государственной власти; возглавляет это правительство председатель, являющийся в республике высшим должностным лицом;

3) республика, в которой исполнительную власть осуществляет правительство, образуемое высшим органом исполнительной власти (например, Государственным Советом Республики Дагестан). Законодательство республик устанавливает также должностных лиц, выполняющих обязанности главы исполнительной власти в период отсутствия президента

республики — вице-президент республики, председатель правительства республики, его заместитель или иные должностные лица.

Конституции республик устанавливают традиционные для президентов или глав исполнительной власти компетенцию и полномочия, например: формирование правительства республики; утверждение структуры органов исполнительной власти; руководство органами исполнительной власти; право издания постановлений и распоряжений; право отмены актов республиканских министерств, государственных комитетов и иных органов исполнительной власти.

В краях и областях — субъектах РФ — органом исполнительной власти является *администрация* края, области, города федерального значения, автономной области или автономного округа. В краях и областях исполнительную власть осуществляют *губернатор* и возглавляемое им *правительство или администрация*. В некоторых случаях губернаторы являются главой исполнительной власти, возглавляя систему ее органов. В автономных округах исполнительная власть осуществляется главами администраций, губернаторами или правительствами. Уставы краев и областей определяют традиционные для лиц, возглавляющих исполнительную власть в крае или области, полномочия, например: разработка и представление на утверждение законодательного органа края или области бюджета и обеспечение его исполнения; утверждение структуры и штатов органов исполнительной власти; формирование отраслевых и территориальных органов исполнительной власти, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей; утверждение положений об отраслевых и территориальных органах исполнительной власти; издание постановлений и распоряжений, которые действуют на территории соответствующего субъекта РФ и обязательные здесь к исполнению; отмена актов подведомственных органов исполнительной власти субъектов РФ; представление органа исполнительной власти в Совете Федерации Федерального Собрания лично либо через назначенного представителя; осуществление функций распорядителя кредитов при исполнении бюджета; утверждение положений о структурных подразделениях администрации.

Субъекты РФ создают такую систему органов исполнительной власти, которая включает в себя органы *общей, отраслевой и межотраслевой компетенции*. По организационно-правовой форме органы исполнительной власти в субъектах Федерации могут быть различными. Они не установлены нормативными актами и формируются исходя из исторических, национальных традиций.

Система и формы органов исполнительной власти в республиках устанавливаются их конституциями, законами и иными нормативно-правовыми актами. В других субъектах Федерации принимаются Уставы этих субъектов, которые не могут противоречить Конституции РФ, Указам Президента и решениям Правительства России.

В зависимости от отношения к единой системе исполнительной власти РФ можно выделить две группы органов исполнительной власти субъектов РФ:

1) органы исполнительной власти, образующие вместе с федеральными органами исполнительной власти единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. Эти органы осуществляют полномочия по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ;

2) органы исполнительной власти субъектов Федерации, которые образуются по предметам ведения, не отнесенным к ведению РФ и ее совместному ведению с субъектами РФ (п. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Органами общей компетенции в субъектах Федерации являются:

1. Правительства республик (Советы Министров, Кабинеты Министров), которые образуются или самим президентом соответствующей республики, или на основе сочетания выборности главы правительства и назначения на должности других членов правительства. В некоторых республиках председатели правительств назначаются на должность представительными органами власти в республике, а иногда и президентами. Правительство республики или края (области) является коллегиальным органом государственного управления, который может подчиняться главе республики и законодательному (представительному) органу республики.

2. Администрации краев, областей, автономной области, автономных округов, которые осуществляют функции обще-

го, наиболее значимого характера для конкретной территории, а также функции социально-экономического развития, исполнения законов РФ, актов Президента и Правительства РФ; обеспечивают связь между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Правительство или администрация края или области имеет *структуру и компетенцию*, определенную уставами, законами субъекта РФ и иными нормативными правовыми актами. Правительство включает в себя его председателя (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), заместителей председателя и членов правительства, которые, как правило, возглавляют соответствующие отраслевые или территориальные органы исполнительной власти.

Руководство деятельностью администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономных округов осуществляет глава администрации.

Администрация обладает разнообразными полномочиями в области формирования органов исполнительной власти и структуры администрации; бюджета, финансов и учета; управления собственностью; взаимодействия с предприятиями, учреждениями и организациями всех форм собственности, а также в конкретных отраслях и сферах экономического, социально-культурного развития, сельского хозяйства, строительства, транспорта, образования, культуры и т.д.<sup>198</sup>

Администрация имеет, как правило, следующую структуру:

- а) руководитель администрации (глава администрации);
- б) заместители руководителя администрации;

---

<sup>198</sup> Соответствующие нормативные положения содержались в действовавшем до 1999 г. Законе РФ от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации». Весьма существенные изменения были внесены в данный закон Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации» (САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5072). В настоящее время данный закон утратил силу в соответствии со ст. 31 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

в) структурные подразделения администрации: отделы, департаменты, управления, главные управления;

г) территориальные структурные подразделения, которые осуществляют исполнительную власть на территории городов, районов и иных административно-территориальных образований в субъекте РФ.

Администрация субъекта РФ разрабатывает и представляет на утверждение представительному органу по принадлежности бюджет и обеспечивает его исполнение; распоряжается и управляет имуществом, которое относится к собственности данного субъекта РФ; разрабатывает и осуществляет программы в области управления экономикой, культурой, социальной политикой; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; принимает в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения), осуществляет иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на администрацию Конституцией РФ, законами и иными нормативными актами.

Органами *отраслевой и межотраслевой компетенции* в республиках, краях и областях — субъектах РФ являются министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления, управления; департаменты и т.д.

Отраслевые и межотраслевые органы администрации подчинены ее главе. Уставы соответствующих субъектов РФ могут устанавливать структуру, порядок формирования, полномочия и организацию работы указанных органов исполнительной власти.

Принципиальным моментом является положение Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ и Правительства РФ о том, что последним звеном в системе структуры государственного управления является область, край, город федерального значения, автономная область, автономный округ. Далее следует уровень местного самоуправления, регулируемого специальными законодательными и иными нормативными актами как Российской Федерации, так и ее субъектов.

*Структурные подразделения органов исполнительной власти* и их аппаратов должны функционировать на осно-

вании принятых нормативных актов, т.е. положений, устанавливающих правовой статус этих структурных подразделений. Они утверждаются конкретными должностными лицами в пределах предоставленной им компетенции. Например, федеральные министры, председатели государственных комитетов утверждают штатные расписания и положения о структурных подразделениях федеральных министерств и государственных комитетов. Иногда такой нормативный правовой акт (Положение о государственном органе исполнительной власти, который входит как структурное подразделение в аппарат федерального министерства или ведомства) принимается Правительством РФ. Это происходит при утверждении особо важного органа отраслевого или межотраслевого управления, деятельность которого имеет важнейшее общегосударственное значение. Например, Положение о Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства торговли Российской Федерации было утверждено постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 501 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 866)<sup>199</sup>.

Эффективная реализация органами исполнительной власти своих функций и задач требует наличия следующих предпосылок становления системы органов исполнительной власти:

1) подготовка отсутствующих законодательных актов, регламентирующих порядок образования, структуру и полномочия органов исполнительной власти, соответствующих Конституции РФ; стабилизация законодательства в данной сфере;

2) установление путем принятия законодательных актов статуса всех органов исполнительной власти;

3) стабильность деятельности аппарата органов исполнительной власти, который основывается на принципе стабильности государственной службы в РФ;

4) установление законодательства о государственной службе, регламентирующего важнейшие вопросы государственно-служебных отношений;

5) установление общественного, конституционного, судеб-

---

<sup>199</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3529.

ного и парламентского контроля за деятельностью всех органов исполнительной власти в РФ.

В связи с особым конституционно-правовым статусом городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга они имеют некоторые особенности при образовании системы органов исполнительной власти. Например, в соответствии с Уставом — Основным Законом г. Москвы *городская администрация, или мэрия Москвы* является одновременно исполнительным органом городского самоуправления (как орган самоуправления) и исполнительным органом государственной власти как субъекта РФ. Высшим должностным лицом города Москвы и главой городской администрации является избираемый населением *мэр* Москвы, который и руководит деятельностью мэрии; его полномочия детально устанавливаются в Уставе Москвы. Городская администрация имеет следующую структуру: Правительство Москвы как коллегиальный орган; управление делами мэрии; отраслевые и функциональные органы городской администрации (департаменты); префекты административных округов; иные органы, которые могут образовываться мэром Москвы. Главой исполнительной власти города Санкт-Петербурга является *губернатор*, который возглавляет высший орган исполнительной власти данного города федерального значения — *Правительство* города.

*Правительство Москвы* вправе принимать постановления, которые подписываются его руководителем — мэром Москвы; последний также может издавать и распоряжения. Мэр Москвы утверждает положения о департаментах как структурных подразделениях городской администрации. Он же назначает лиц на должности руководителей департаментов, которые при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности могут издавать приказы. Мэр Москвы назначает также на должности префектов административных округов, которые могут издавать распоряжения в процессе своей управленческой деятельности.

Лицами, замещающими государственные должности категории «А» в государственных исполнительных органах города Москвы, являются: мэр Москвы; вице-мэр Москвы; премьер Правительства Москвы, а также его первый заместитель и заместители; управляющий делами мэрии Москвы; министр

Правительства Москвы; префект административного округа; руководитель аппарата Правительства Москвы.

В качестве территориальных органов городской администрации как исполнительного органа местного самоуправления в районах города Москвы созданы *районные Управы*, в которых осуществляют свои управленческие полномочия муниципальные служащие. В органах районной Управы в соответствии с Законом г. Москвы от 21 октября 1998 г. «О муниципальной службе в районах г. Москвы» учреждаются муниципальные должности, т.е. это должности, предусмотренные Уставом г. Москвы и Законом г. Москвы «О районной Управе в городе Москве», с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий Управы по решению вопросов местного значения, ответственностью за исполнение этих обязанностей. Районные Управы решают вопросы местного значения, обеспечивают руководство хозяйственными и социальными службами районов, осуществляют необходимый контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующего района.

#### § 7. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Федеральные органы исполнительной власти создают соответствующие органы исполнительной власти на территориях субъектов РФ, которые получили наименование территориальных органов исполнительной власти. На необходимость создания таких органов указывается в федеральных законах. Например, п. 3 ст. 9 ФЗ «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г. определяет, что федеральный орган исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами осуществляет возложенные на него полномочия в области осуществления деятельности по ведению государственного земельного кадастра непосредственно и *через свои территориальные органы*.

Нормативная основа организации и деятельности территориальных органов исполнительной власти включает в себя:

1) Конституцию РФ (ст. 72 — конституционные положения о предметах совместного ведения РФ и ее субъектов);



2) федеральные законы (например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»);

3) акты Президента РФ и Правительства РФ<sup>200</sup> (например, решения Правительства РФ устанавливают целесообразность создания и деятельности территориальных органов исполнительной власти, а также их задачи, полномочия, функции, предельную численность, фонд оплаты труда; Постановление Правительства РФ от 20 июля 1998 г. № 797 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. № 1380, 4 апреля 2000 г. № 293) «О составе, предельной численности и фонде оплаты труда работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>201</sup>);

4) положения о федеральных органах исполнительной власти (например, Положение о Министерстве РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства);

5) положения о соответствующих территориальных органах исполнительной власти<sup>202</sup>;

6) конституции (уставы) субъектов РФ.

Создание территориальных органов исполнительной власти определено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации»<sup>203</sup>, которым были одобрены «Предложения о порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации».

Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы; они могут

---

<sup>200</sup> См., например: О территориальных органах Министерства транспорта Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 710 //СЗ РФ. 2000. № 39. Ст. 3881.

<sup>201</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3871; 1999. № 51. Ст. 6350; 2000. № 15. Ст. 1593.

<sup>202</sup> См., например: Типовое положение о территориальном органе Госкомэкологии России: Утв. Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 2 ноября 1999 г. № 641 //Бюллетень. 2000. № 2. С. 11—18.

<sup>203</sup> См.: РВ. 1993. № 108. На практике встречаются случаи, когда в одном субъекте РФ — в Свердловской области — работало до пяти территориальных органов одного федерального ведомства (См.: Власть проявляет характер // РГ. 2001. 12 мая).

также *назначать соответствующих должностных лиц*. Например, органы управления трубопроводным транспортом или железнодорожным транспортом, федеральные органы по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, по вопросам стандартов или санитарно-эпидемиологического, горного и промышленного надзора и т.д. При этом границы территорий, в рамках которых действуют эти органы, могут не совпадать с границами субъектов РФ.

Конституция РФ устанавливает, что передача федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ части своих полномочий друг другу должна осуществляться только на основе взаимных соглашений, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. В соглашениях должны быть точно указаны правовые основания отнесения содержания передаваемых полномочий к компетенции участников (сторон) соглашений.

*Территориальные органы федеральных министерств и ведомств РФ* входят в единую систему органов исполнительной власти РФ и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующих федеральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, — во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации. Таким образом, территориальные органы федеральной исполнительной власти не входят в систему органов исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, так как они являются подразделениями федеральных органов государственной власти и непосредственно подчиняются последним. Территориальные органы исполнительной власти взаимодействуют с администрациями соответствующих субъектов РФ.

Руководитель территориального органа не может занимать какие-либо должности в других государственных или общественных органах, заниматься предпринимательской деятельностью. Ограничения не распространяются на выполнение научной, педагогической или творческой работы. Федеральный законодатель имеет право предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом

субъекта РФ назначения на должность руководителей территориальных органов исполнительной власти. Этим, однако, как отмечает Конституционный Суд РФ в постановлениях от 7 июня 2000 г., 28 ноября 2000 г.<sup>204</sup> (а также в определении от 21 декабря 2000 г.)<sup>205</sup> не могут затрагиваться прерогативы Российской Федерации самостоятельно решать данный вопрос при условии обязательного использования установленных Конституцией РФ и федеральным законом необходимых согласительных и юрисдикционных процедур. Таким образом, принятие решения о назначении руководителя территориального органа исполнительной власти в субъекте РФ в конечном счете остается за самим федеральным органом исполнительной власти, так как иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти в РФ.

Основными принципами в деятельности территориальных органов являются: соблюдение законности, разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, разграничение предметов ведения между центральными органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации, персональная ответственность.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств РФ с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность. Например, министерство (государственный комитет, комитет, департамент) по охране окружающей среды субъекта РФ является территориальным органом Министерства по природным ресурсам РФ, осуществляющим межотраслевую координацию и функциональное регулирование в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, сохранения биологического разнообразия; указанный территориальный орган осуществляет также государственный экологический контроль, государственную экологическую экспертизу и управление государственными природ-

---

<sup>204</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4862.

<sup>205</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 215.

ными заповедниками и другими особо охраняемыми территориями.

Территориальные органы исполнительной власти:

1) принимают участие в соответствии с профилем их деятельности в выработке мер и способов государственного регулирования социально-экономического развития субъектов Федерации в условиях проведения экономической реформы, в анализе межрегиональных программ; в разработке вариантов межрегиональной кооперации и в подготовке других вопросов, входящих в компетенцию соответствующих министерств и ведомств;

2) участвуют в совместной работе с органами исполнительной власти субъектов Федерации по разработке и реализации мероприятий, которые предусмотрены планом преобразований в экономической сфере;

3) систематически информируют министерства и ведомства РФ, органы исполнительной власти субъектов Федерации о проводимой ими работе в регионах в условиях экономической реформы.

Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов определяются с учетом особенностей региона после проведения соответствующих консультаций и согласования этих вопросов федеральными министерствами и ведомствами РФ с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. проблеме организации и деятельности территориальных органов федеральных министерств и ведомств уделяется большое внимание. В настоящее время есть значительные различия в порядке их создания и деятельности. В результате имеют место дублирование функций и излишние расходы на государственное управление в целом. Между территориальными подразделениями, действующими в одном субъекте Федерации, часто отсутствуют необходимые согласованность и координация. Однако именно на эти органы возлагаются функции по федеральному контролю, в том числе за расходованием бюджетных средств и исполнением решений федеральной государственной власти. Вместе с тем центральные органы федеральной исполнительной власти (фе-

деральные министерства и другие ведомства) не проявляют должной активности при подборе кадров в структурных подразделениях федеральной исполнительной власти в регионах, не обеспечивают их надлежащим финансированием, перекладывая в результате часть расходов на субъекты РФ. В указанном Послании Президента РФ даются следующие рекомендации: при образовании структур федеральной власти в территориях прежде всего следует исходить из Конституции РФ, закрепляющей предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов; по предметам совместного ведения можно постепенно, на протяжении нескольких лет, передать исполнение федеральных функций органам государственной власти субъектов РФ; контрольные и надзорные функции и полномочия всегда остаются за федеральными органами исполнительной власти; на основании нормативных актов необходимо исчерпывающе определить статус государственных органов и их полномочия, а также условия несения ими ответственности (привлечение к материальной ответственности государственных органов в этом случае не снимает вопроса о привлечении к дисциплинарной и материальной ответственности конкретных лиц). В качестве одного из серьезных недостатков в построении системы государственных органов Президентом РФ было названо сосредоточение в одних руках регулирующих, разрешительных и контрольных функций, что создает благоприятную почву для злоупотреблений и коррупции. Серьезным препятствием в установлении доверительных взаимоотношений общества и государства является информационная закрытость органов государственной власти, и в первую очередь федеральных министерств и ведомств, которые пока не научились формировать честную, взвешенную, профессиональную информационную политику<sup>206</sup>.

Процедура создания, реорганизации и ликвидации территориальных органов исполнительной власти, назначения на должность и освобождения от должности их руководителей осуществляется федеральными органами исполнительной власти после консультаций и необходимого согласования всех

---

<sup>206</sup> См.: Послание Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. //РГ. 1999. 31 марта.

вопросов с государственной администрацией соответствующего субъекта РФ. Взаимное согласие сторон лежит в основе формирования территориальных органов исполнительной власти в автономных округах.

Указом Президента РФ от 25 мая 1998 г. № 586 было утверждено Положение о региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти<sup>207</sup>, которое устанавливает порядок ее создания, деятельности, основные задачи (например: обеспечение согласованного выполнения территориальными органами стоящих перед ними задач, разработка согласованных планов деятельности). Данное решение появилось в связи с необходимостью повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Региональная коллегия является совещательным органом при полномочном представителе Президента РФ в субъекте РФ. В ее состав в обязательном порядке входят руководители следующих территориальных органов исполнительной власти: внутренних дел, безопасности, обороны, иностранных дел, МЧС. По согласованию с соответствующим полномочным Представителем Президента РФ в регионе в состав этой коллегии могут быть включены и руководители иных территориальных органов исполнительной власти.

Как уже было отмечено, законы субъектов РФ (их конституции и уставы) устанавливают определенные положения, регламентирующие отношения в области функционирования территориальных органов исполнительной власти. Как правило, в нормативных правовых актах субъектов РФ повторяются положения о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами; указывается, что территориальные органы федеральных органов исполнительной власти могут действовать в пределах полномочий РФ и совместного ведения Федерации и ее субъектов; подчеркивается необходимость согласования с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ вопросов создания, реорганизации, ликвидации территориальных органов исполнительной власти, а также назначения на должность или освобождения от должности руководителей этих органов.

---

<sup>207</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2407.

В субъектах РФ образуются и действуют контрольно-надзорные территориальные органы исполнительной власти. Например, постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 27 мая 1993 г. № 501 (в ред. Постановления Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 866)<sup>208</sup> было утверждено Положение о Государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства торговли Российской Федерации. В Положении о Министерстве торговли РФ (утв. Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 1999 г. № 1420)<sup>209</sup> определяется, что в ведении этого министерства находится Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, через управления которой осуществляется государственный контроль на внутреннем потребительском рынке за соблюдением его участниками законодательства РФ. Госторгинспекция состоит из Департамента государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей центрального аппарата Министерства торговли РФ и подчиненных ему *территориальных органов* — управлений государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Министерства торговли РФ в субъектах РФ (территориальные управления госторгинспекции). В указанном Положении определяются основные функции территориальных управлений госторгинспекции.

Министерство труда и социального развития РФ также создает свои территориальные органы, например Департамент федеральной государственной службы занятости населения. 14 августа 1998 г. этим министерством было утверждено соответствующее Положение о департаменте<sup>210</sup>, которое определяет основные цели и задачи Департамента, направления его деятельности, права, организацию управления и ответственность. Департамент федеральной государственной службы занятости населения является территориальным органом

<sup>208</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 29. Ст. 3529.

<sup>209</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6413.

<sup>210</sup> См.: Положение о Департаменте федеральной государственной службы занятости населения (территориальном органе Министерства труда и социального развития Российской Федерации по вопросам занятости населения): Утв. Министерством труда и социального развития РФ 14 августа 1998 г. // Бюллетень. 1998. № 29. С. 45—50.

Министерства труда и социального развития РФ по вопросам занятости населения, реорганизуется и ликвидируется по его распоряжению, согласованному с органами исполнительной власти субъекта РФ. В структуру Департамента на правах филиалов входят городские и районные отделы занятости населения, расположенные на территории субъекта РФ. Совместно с органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления (в пределах их компетенции) этот Департамент осуществляет разработку и обеспечивает реализацию государственной политики занятости населения с учетом экономических и социальных особенностей субъекта РФ. Департамент возглавляет руководитель, чье назначение на должность и освобождение от должности производится Министерством труда и социального развития РФ по согласованию с администрацией субъекта РФ и Полномочным Представителем Президента РФ. Руководитель Департамента утверждает положения о структурных подразделениях Департамента, их структуру, штатную численность, фонд оплаты труда, смету расходов и бюджет в пределах утвержденного бюджета, общей численности работников и сметы расходов в целом по Департаменту. Федеральная миграционная служба России 26 июня 1998 г. утвердила своим приказом № 61 «Типовое Положение о территориальном органе Федеральной миграционной службы России в субъекте Российской Федерации»<sup>211</sup>. Кроме указанных подразделений Министерство труда и социального развития РФ создает также в субъектах РФ территориальные органы по урегулированию коллективных трудовых споров, по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда (государственные инспекции труда в субъектах РФ, межрегиональные государственные инспекции труда)<sup>212</sup>.

Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства создает на территории одного или нескольких субъектов РФ свои территориальные управ-

---

<sup>211</sup> См.: Бюллетень. 1998. № 18. С. 15—21.

<sup>212</sup> См.: О территориальных органах Министерства труда и социального развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 932 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4909.



ления. «Положение о территориальном управлении Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России)»: (Утв. Приказом МАП России от 17 ноября 1999 г. № 441 (в ред. Приказа МАП России от 1 декабря 2000 г. № 912)<sup>213</sup> определяет основные задачи и компетенцию территориального управления МАП России, которое проводит государственную политику в области предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, развития предпринимательства и конкуренции на товарных рынках, на рынках финансовых услуг, обеспечения контроля за соблюдением законодательства о защите прав потребителей и о рекламе, регулирования деятельности субъектов естественных монополий в области связи и на транспорте. Территориальные управления МАП России имеют основные задачи (например, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции; обеспечение взаимодействия территориальных управлений, расположенных в соответствующем федеральном округе, с полномочными представителями Президента РФ в федеральном округе), функции (например, согласование актов и решений органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам создания, реорганизации и ликвидации хозяйствующих субъектов; обеспечение информационного взаимодействия с территориальными управлениями МАП России, действующими в соответствующем федеральном округе, по вопросам выявления актов и действий, соглашений и согласованных действий органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции на товарных рынках и рынке финансовых услуг, в области контроля экономической концентрации на товарных и финансовом рынках, а также по другим вопросам, находящимся в компетенции антимонопольных органов), права (например, давать территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания, в том числе об изменении или отмене принятых

<sup>213</sup> См.: Бюллетень. 2000. № 9. С. 106—116; РГ. 2001. 3 февр.

ими актов, не соответствующих законодательству РФ; в целях реализации возложенных функций запрашивать у территориальных управлений МАП России, действующих на территории соответствующего федерального округа, материалы и информацию об их деятельности; в установленном порядке рассматривать дела об административных правонарушениях, налагать на коммерческие и некоммерческие организации, их руководителей, граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей) административные взыскания). Территориальное управление возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министром РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства по согласованию с Представителем Президента РФ в федеральном округе.

Министерство внутренних дел РФ создает в федеральных округах свои окружные подразделения — *комитеты федеральной криминальной милиции МВД РФ по федеральным округам*, которые формируются, реорганизуются и ликвидируются Министром внутренних дел РФ, а также реализуют в пределах своей компетенции функции МВД России в области борьбы с организованной преступностью, координации и анализа деятельности подразделений федеральной криминальной милиции по борьбе с преступлениями в сфере высоких технологий, оперативно-поисковых, оперативно-технических мероприятий и по обеспечению собственной безопасности<sup>214</sup>. Министерство юстиции Российской Федерации

---

<sup>214</sup> См.: Об окружных подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 924 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4903. См. также: Структура криминальной милиции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4904; Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений криминальной милиции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4904; Структура милиции общественной безопасности: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4905; Структура милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4905; Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств федерального бюджета: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926 //СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4905.

создает в субъектах РФ территориальные управления Министерства юстиции РФ, а в федеральных округах — федеральные управления Минюста России по округам (по согласованию с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах в них были назначены руководители федеральных управлений Минюста России по федеральным округам).

Федеральные органы исполнительной власти как на уровне Федерации, так и в субъектах РФ создают государственные органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции. Например, Правительство РФ утвердило своим Постановлением от 28 января 2000 г. № 78 Положение о федеральной инспекции труда<sup>215</sup>, а Приказом Министерства труда и социального развития РФ от 29 февраля 2000 г. № 65 было утверждено Положение о государственной инспекции труда в субъекте Российской Федерации<sup>216</sup>. Федеральная инспекция труда — это единая федеральная централизованная система государственных органов, осуществляющих государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства РФ о труде и об охране труда всеми организациями и физическими лицами, на которых это законодательство распространяется. Эта инспекция создана при Министерстве труда и социального развития РФ. Руководители государственных инспекций труда являются главными государственными инспекторами труда по соответствующей территории. Министерство труда и социального развития РФ утверждает положение о государственной инспекции труда, которая имеет существенные контрольно-надзорные и административно-юрисдикционные полномочия. Государственная инспекция труда в субъекте РФ является территориальным органом Министерства труда и социального развития РФ по государственному надзору и контролю за соблюдением законодательства РФ о труде и охране труда.

В некоторых случаях создаются органы и учреждения при

---

<sup>215</sup> См.: РГ. 2000. 10 февр.

<sup>216</sup> См.: Бюллетень. 2000. № 15. С. 65—70. См. также: О нормативных правовых актах, содержащих государственные нормативные требования охраны труда: Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 399 //РГ. 2000. 14 июня.

федеральных органах исполнительной власти. Например, приказом Минсельхозпрода от 28 июля 1999 г. № 576 утверждено Положение о Государственной семенной инспекции Российской Федерации<sup>217</sup>. Эта инспекция создана при Министерстве сельского хозяйства и продовольствия РФ и является учреждением, осуществляющим сортовой и семенной контроль посевов и семян сельскохозяйственных растений. Госсеминаспекция России координирует свою работу с территориальными органами специально уполномоченного федерального органа управления сельским хозяйством, другими министерствами и ведомствами. Иногда федеральные органы исполнительной власти содержат в своей структуре *специальные государственные службы*. Например, Министерство здравоохранения РФ включает в свою структуру государственную санитарно-эпидемиологическую службу РФ, а в субъектах РФ создаются центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора; аналогичные центры образуются также в регионах на водном и воздушном транспорте, которые непосредственно подчиняются Министерству здравоохранения РФ.

Федеральные органы исполнительной власти в некоторых случаях создают свои управления (отделы) в других органах и организациях. В соответствии с п. 1 «Положения об управлениях (отделах) Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках)»<sup>218</sup> (утв. Указом Президента РФ от 7 февраля 2000 г. № 318) управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах входят в единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности и находятся в прямом подчинении ФСБ России.

## § 8. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Как уже неоднократно отмечалось, публичная власть имеет двухуровневую структуру: государственный уровень (органы государственной власти, в том числе органы исполнитель-

---

<sup>217</sup> См.: Бюллетень. 1999. № 42. С. 34—37.

<sup>218</sup> См.: РГ. 2000. 12 февр.

ной власти) и местный (муниципальный) уровень (органы местного самоуправления, в том числе местная администрация). На уровне местного самоуправления создаются исполнительные органы негосударственного характера, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов исполнительной власти. Однако для того, чтобы увидеть систему организации публичной власти и ее исполнительных органов в комплексе, целесообразно коротко рассмотреть вопрос о назначении, задачах, функциях, компетенции и видах органов местного самоуправления, а также об истории их становления и формирования в России.

Органы местного самоуправления начали создаваться в России в начале 90-х гг. после принятия Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 6 июля 1991 г. В связи с прекращением деятельности районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов (в соответствии с Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>219</sup>) их функции стала выполнять соответствующая местная администрация. В истории формирования российского местного самоуправления бывали и случаи, когда принципы местного самоуправления и проблемы реализации гражданами их конституционного права на участие в управлении государством и самоуправлении становились предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ<sup>220</sup>. Несмотря на прилагаемые усилия по формированию в России эффективного местного самоуправления, в настоящее время констатируется, что в последние годы практически ничего не было сделано для реализации лозунга о приоритетном развитии местного самоуправления<sup>221</sup>. В качестве основных направлений по развитию местного самоуправления предлагается: 1) укрепление его финансово-экономической основы; необходимость создания прозрачной и эффективной системы контроля за деятельностью рабочих органов местного самоуправления (в т.ч.

<sup>219</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3924.

<sup>220</sup> См., например: Б л а н к е н а г е л ь А. Местное самоуправление против государственного управления в Российской Федерации (решение Конституционного Суда РФ по Удмуртии) // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 1 (18). С. 127—130.

<sup>221</sup> См.: П у т и н В. Нужно вернуть престиж местного самоуправления // РГ. 2001. 28 февр.

за счет усиления полномочий его представительных органов); 2) завершение формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления; 3) изменение отношения к выборам в органы местного самоуправления<sup>222</sup>. Ученые предлагают проводить реформу местного самоуправления более содержательно и радикально, например: органы местного самоуправления, по мнению В. В. Куликова, должны стать составной частью системы государственного управления; служащие всех уровней управления должны иметь статус государственных<sup>223</sup>.

Законодатель устанавливает виды организаций, которые относятся к органам местного самоуправления, в самой общей форме. В соответствии с п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>224</sup> органами местного самоуправления считаются выборные и другие органы, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти. Местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления — это органы муниципального образования, создаваемые им для осуществления функций публичного управления на своей территории с целью обеспечения публичных интересов, развития экономики и социально-культурной сферы и решения местных вопросов жизнедеятельности населения<sup>225</sup>. Органы местного самоуправ-

<sup>222</sup> См.: Там же.

<sup>223</sup> См.: Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России: Теория и реальность //ГиП. 2000. № 11. С. 17.

<sup>224</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330.

<sup>225</sup> О проблемах законодательного регулирования местного самоуправления в субъектах РФ и системе органов местного самоуправления в муниципальных образованиях см.: С а м о х в а л о в В. Местное самоуправление: законодательное регулирование и региональная практика //РЮ. 2000. № 6. С. 25—26; Ш и р о к о в А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление): Учеб. пособие. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000. С. 67—97.

ления для выполнения задач и функций публичного местного управления получают соответствующие полномочия, компетенцию.

К органам местного самоуправления относятся:

1) выборные органы, образуемые в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;

2) другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Обязательным является наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Представительным органом местного самоуправления является выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Этот орган состоит из депутатов, которые избираются населением путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на основе соответствующих законодательных актов Российской Федерации и ее субъектов. Устав муниципального образования определяет численный состав представительного органа местного самоуправления и его полномочия.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке. В исключительном ведении этого выборного органа находятся:

- принятие предусмотренных уставом муниципального образования общеобязательных правил по предметам его ведения;
- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- установление местных налогов и сборов;

установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Органы местного самоуправления имеют установленную различными законами и иными нормативными правовыми актами (*уставами муниципальных образований*) компетенцию, под которой понимаются полномочия этих органов публичной власти, осуществляемые ими в рамках предметов ведения местного самоуправления и для решения местных вопросов муниципального образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет следующие понятия:

*должностное лицо местного самоуправления* — выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих;

*выборное должностное лицо местного самоуправления* — должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями для решения вопросов местного значения;

*муниципальная служба* — профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Уставы муниципальных образований могут предусматривать:

1) должность главы муниципального образования, т.е. выборного должностного лица<sup>226</sup>, который возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории соответствующего муниципального образования;

---

<sup>226</sup> См.: Бялкина Т. М. О некоторых аспектах статуса выборного должностного лица местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2000. № 1. С. 10--12.



2) должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно этому уставу избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны непосредственно населению и представительному органу местного самоуправления.

Уставом муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления (представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления) могут быть предусмотрены и иные органы и должностные лица местного самоуправления. Их наименования, порядок формирования, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Следуя логике распространения принципа разделения властей и на организацию местного самоуправления, «исполнительными органами» местного самоуправления считаются глава местной администрации и ее структурные подразделения, возглавляемые соответствующими должностными лицами. Законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении устанавливают несколько вариантов выборности главы местной администрации: 1) избирается непосредственно населением; 2) избирается соответствующим представительным органом местного самоуправления; 3) занимает эту должность в силу избрания его председателем соответствующего представительного органа местного самоуправления и приобретает статус *главы местного самоуправления*; 4) назначается на эту должность соответствующим представительным органом местного самоуправления по контракту по результатам конкурса<sup>227</sup>.

В соответствии со ст. 21 ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальными служащими являются лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления. По вопросам организации и функционирования муниципальной службы<sup>228</sup> были приняты: 1) ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. (в ред. ФЗ от 13 апреля 1999 г.)<sup>229</sup>; 2) законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе<sup>230</sup>; 3) конституции или

<sup>227</sup> См.: Б я л к и н а Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996. С. 49.

<sup>228</sup> О муниципальной службе см.: Б я л к и н а Т. М. Законодательство о муниципальной службе и проблемы его реализации // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 166—176; К о м к о в а Г. Н., Ш у д р а О. В., Ю ж а к о в В. Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 25—36; М а н о х и н В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: Правовое регулирование. М.: Юрист, 1997. С. 242—259; С т а р и л о в Ю. Н. Службное право. М.: БЕК, 1996. С. 139—153.

<sup>229</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933.

<sup>230</sup> Например, в Воронежской области 15 апреля 1996 г. принят закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» (в ред. закона Воронежской области от 16 февраля 2000 г.) // Коммуна. 2000. 29 февр.

уставы субъектов Российской Федерации<sup>231</sup>; 4) уставы муниципальных образований. В этих законодательных актах устанавливается правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой и другие вопросы. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе.

Необходимым элементом компетенции органов местного самоуправления и деятельности должностных лиц местного самоуправления является подготовка и издание правовых актов, которые принимаются и издаются ими по вопросам своего ведения. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Часть 2 ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет, что *нормативные правовые акты* органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>232</sup> от 4 августа 2000 г. устанавливает, что представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции РФ, федераль-

<sup>231</sup> Например, принятый Воронежской областной Думой 20 июля 1995 г. Устав (Основной Закон) Воронежской области относит муниципальную службу к ведению Воронежской области (п. «л» ст. 13 Устава), в связи с чем определяет в гл. 10 «Государственная и муниципальная служба в области» общие положения о муниципальной службе (ст. 54 Устава).

<sup>232</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3330.

ному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок *отменить* данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления данного решения суда в силу.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта РФ письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В случае, если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть *распущен, а глава муниципального образования отрешен от должности* не

позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности. Вместе с тем следует отметить, что, как показывает судебная практика (сложившаяся еще до принятия ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 4 августа 2000 г.), наличие судебных решений о признании недействительными отдельных актов либо неправомерными действий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления само по себе не является достаточным основанием для дачи судом заключения о несоответствии их деятельности действующему законодательству и последующего прекращения их полномочий органом государственной власти субъекта РФ. Судам следует анализировать установленные нарушения нормативных правовых актов, на основе которых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ возбуждена процедура досрочного прекращения полномочий должностного лица; они должны оценить, в какой мере каждое из нарушений повлияло на права и законные интересы населения муниципального образования и на какие именно, насколько массовый характер носило нарушение прав и свобод граждан, не свидетельствует ли совокупность установленных нарушений о возможном злоупотреблении своими полномочиями со стороны представительного органа или высшего должностного лица, требующем вмешательства органа государственной власти в целях защиты прав и свобод граждан, либо нарушения обусловлены иными причинами и устранены состоявшимися судебными решениями<sup>233</sup>.

Представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», распускается законом субъекта РФ либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного орга-

<sup>233</sup> См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 9. С. 10.

на государственной власти субъекта РФ), за исключением глав муниципальных образований — столиц и административных центров субъектов РФ, либо указом Президента РФ.

В случае, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не приняты предусмотренные законом меры, Президент РФ вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления. Если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а высшим должностным лицом субъекта РФ не приняты предусмотренные законом меры, Президент РФ вправе отрешить главу муниципального образования от должности.

Одновременно с роспуском представительного органа местного самоуправления законом субъекта РФ либо федеральным законом назначаются новые выборы.

Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта РФ либо указом Президента РФ.

В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта РФ либо Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципального образования.

Предложения об отрешении Президентом РФ главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, высшим должностным лицом субъекта РФ, Правительством РФ, Генеральным прокурором РФ.

Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд (Верховный Суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа) либо Верховный Суд РФ в течение десяти дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления). Верховный Суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, Верховный Суд РФ должны рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Учитывая положения ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 4 августа 2000 г. в субъектах РФ были приняты законы, вносящие соответствующие изменения или дополнения в региональные законы о местном самоуправлении<sup>234</sup>.

---

<sup>234</sup> См., например: Закон Воронежской области от 5 октября 2000 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области» //Коммуна. 2000. 19 окт.

## Глава 3 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

- § 1. История формирования и развития государственной службы в России (XVII — XX вв.)
- § 2. Государственная должность
- § 3. Государственная служба
- § 4. Понятие и структура института государственной службы
- § 5. Принципы государственной службы: понятие, система и виды
- § 6. Государственный служащий
- § 7. Правовое положение государственного служащего
- § 8. Классификация государственных служащих
- § 9. Должностное лицо: понятие и правовой статус
- § 10. Прохождение государственной службы
- § 11. Аттестация государственных служащих
- § 12. Присвоение квалификационных разрядов
- § 13. Прекращение государственной службы
- § 14. Реформа государственной службы

### § 1. ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ (XVII—XX вв.)

Проведение реформы государственной службы в Российской Федерации и выбор правовой модели ее регламентации немислимы без тщательного изучения опыта формирования чиновничества в дооктябрьской России и анализа практики строительства советской государственной службы, без выявления ее негативных и позитивных сторон. Функционирование государственной службы зависит не только от степени профессиональной подготовленности кадров, но и от системы нормативных правовых актов, регламентирующих государственно-служебные отношения.

Исследование вопросов развития российской государственной службы представляет сегодня научный и практический интерес. Отсутствие должного внимания к истории государственной службы в годы существования СССР подтвержда-

---

<sup>1</sup> См.: Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России и ее роль в формировании абсолютизма. М., 1987; Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983; Заиконок и П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986.



ется тем, что в течение 70 лет по этой проблеме было опубликовано лишь незначительное число научных работ<sup>1</sup>.

Важным событием в области изучения исторического опыта государственной службы в дореволюционной России стало издание научных работ, подготовленных профессором В. П. Мельниковым<sup>2</sup>. Анализ этих работ позволяет представить систему государственной службы в России, ее положительные стороны и недостатки. Теперь появилась реальная возможность исследования опыта организации и функционирования чиновничества в России путем изучения опубликованных в работах профессора В. П. Мельникова законов и других нормативных правовых актов, действовавших в России и регулировавших государственно-служебные отношения.

Всесторонний анализ истории развития царского законодательства о государственной службе, советской государственной службы и современного служебного права позволяет выделить *основные черты и сделать выводы* об организации и функционировании этого социально-правового института в различные периоды становления российской государственности.

К главным чертам царской государственной службы, характеризующим ее содержание, можно отнести следующие моменты.

Царское право России различало гражданскую и военную службу. Все должности разделялись на соответствующие классы. При занятии чиновником новой должности ему присваивался и соответствующий классный чин. Государственный служащий представлял собой лицо, занимающее должность и осуществляющее от имени царя предписанные законом либо иным нормативным актом действия. Все существенные стороны государственно-служебного правоотношения были урегулированы в законе: жалованье, пенсия, возмещение материального ущерба и т. д. В связи с этим чиновники России составляли особый класс по отношению к другим работникам и служащим.

---

<sup>2</sup> См.: М е л ь н и к о в В. П. Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. Н. Новгород: Изд-во «Нижний Новгород», 1995; Государственная служба в России: Опыт организации и кадрового обеспечения: Сб. документов / Под общей ред. проф. Н. П. Пищулина. Н. Новгород: Изд-во «Нижний Новгород», 1994; Учреждения государственного управления в России: опыт формирования и эволюция: Сб. документов / Под общей ред. проф. Н. П. Пищулина. Н. Новгород: Изд-во «Нижний Новгород», 1994.

В царской России под государственной службой понималась деятельность «в порядке подчиненного управления государством», т. е. осуществляемая чиновниками деятельность по управлению делами государства. Она характеризовалась двумя моментами: 1) субъективным, относящимся к лицу как представителю органа управления и 2) объективным, относящимся к самой деятельности этого лица в системе государственного управления. В первом случае государственная служба предполагала наличие у государственного служащего должностных полномочий, получаемых им от источника государственной власти (от Власти Верховной). Поэтому с данной точки зрения государственной службой являлась система полномочий чиновника, его прав и обязанностей, предоставленных ему для осуществления административного управления («в порядке подчиненного управления»), для совершения в интересах государственного управления определенных действий, не превышая при этом степени и пределов полномочий или административной власти (т. е. устанавливалось требование действовать в рамках предоставленных полномочий). Таким образом, государственной службой в этом смысле считалось *уполномочие*<sup>3</sup> чиновников на подзаконную административную деятельность в системе государственного управления при соблюдении законов. Но данное уполномочие находит свое реальное (практическое) выражение в соответствующей административной деятельности чиновника. И с этой точки зрения под государственной службой понималась: 1) совокупность определенных действий, 2) совершаемых в интересах государственного управления, 3) определенным способом, и 4) не превышая при этом степени и пределов должностных полномочий или административной власти. Государственная служба в этом смысле есть основанная на законе деятельность в системе государственного управления. Двойное понимание государственной службы учитывалось и при рассмотрении вопроса о злоупотреблении по службе для отнесения последнего к группе специально установленных проступков. Злоупотребление государственным служащим полномочиями, т. е. предоставленной ему административной властью, или невыполнение установ-

---

<sup>3</sup> Термин «уполномочие» можно объяснить как наделение служащего конкретными правами и обязанностями, установление правового статуса чиновника с целью выполнения им административной деятельности.

ленных для него обязанностей могло квалифицироваться и как преступление, и как простое нарушение служебной дисциплины.

Законодательство царской России устанавливало два важнейших понятия: 1) *определение на службу*. Оно осуществлялось от имени царя, т. е. в данном случае сам царь не определял лиц непосредственно на государственную службу. Данная процедура находилась в компетенции государственных органов и других должностных лиц; 2) *определение к должности*. Оно осуществлялось для высших должностей трех первых рангов (сенатор, министры) путем издания царем указа. Определение к должности 4-го ранга (директор отдела в министерстве, например) проводилось по представлению министра. Присяга принималась служащими немедленно при вступлении в государственную должность.

Чиновники должны были верно служить царю, и назначались они в царской России на должность пожизненно. Конечно, в законодательстве были оговорены случаи, когда чиновников можно было уволить со службы.

Устав о службе по отправлению правосудия (от 1896 г.) устанавливал обязанности служащих. В § 705 этого Устава определялось, что «общими качествами каждого лица, состоящего в гражданской службе, и общие обязанности, которые должны быть всегда зеркалом всех его поступков, являются: 1) здравый рассудок; 2) добрая воля в отправлении порученного; 3) человеколюбие; 4) верность к службе Его Императорского Величества; 5) усердие к общему добру; 6) рвение о должности; 7) честность, бескорыстие и воздержание от взяток; 8) правый и равный суд всякому состоянию; 9) покровительство невинному и скорбящему»<sup>4</sup>. В § 707 фиксировалось, что все служащие должны «исправно исполнять возложенные на них обязанности согласно своей присяге с усердием, нелицемерно и добросовестно, по существующим учреждениям и уставам и по приказаниям и наставлениям начальства, не позволяя себе ни из вражды, ни из свойства или дружбы, а тем более из корысти или взяток, ничего противного долгу присяги, честности и возложенного на них служения. Посему леность, нерадение и неприлежание к порученному делу да почтутся наивящим для них стыдом, упу-

<sup>4</sup> К е н и г с о н А. В. Проступки и преступления по службе Государственной и Общественной. Ташкент, 1913. С. 1.

щение же должности и нерадение по части блага общего, им вверенного, главнейшим поношением».

Основные теоретические выводы, касающиеся развития государственной службы России, следующие.

Во-первых, правовое регулирование многих вопросов государственной службы в различные периоды российского государства характеризуется наличием как общих черт, так и особенностей, свойственных конкретному этапу становления государства и общества.

Во-вторых, в истории российского законодательства наблюдается преемственность законодательного установления статуса государственных служащих и прохождения ими государственной службы.

В-третьих, современное реформирование государственной службы в определенной степени основывается и на использовании нормативных положений о государственной службе, содержащихся в законодательстве дореволюционной России.

В-четвертых, негативные черты государственной службы на протяжении всего периода ее существования остаются практически неизменными. Например, государственной службе дооктябрьской России были присущи такие недостатки, как: бюрократизация аппарата государственного управления, отсутствие равного доступа граждан на государственную службу, абсолютизация принципа централизма в ее организации, отсутствие демократических начал и гласности в формировании корпуса государственных служащих, подотчетности и подконтрольности чиновников представительным органам государственной власти, сословность и широкое распространение протекционизма при приеме в административные учреждения, при производстве в чины, неясность критериев оценки работы служащих, наличие у начальствующих лиц неограниченных полномочий в отношении подчиненных при решении вопросов их карьеры и продвижения по службе, злоупотребление властью и должностными полномочиями, нарушение принципа запрета на совмещение государственной службы с участием в предпринимательской деятельности и др.

Советской государственной службе были свойственны следующие отрицательные черты: отсутствие профессионального чиновничества в СССР; гигантское партийное влияние на подбор и расстановку кадров в государственных органах; государственные служащие являлись «слугами народа», что не

позволяло определить истинного назначения персонала государственных органов; служащие могли быть в любое время уволены, и многие из них не имели права на рассмотрение своего трудового спора в суде; масштабное правовое регулирование государственно-служебных отношений лишь нормами трудового права (заработная плата, рабочее время и время отдыха, отпуск, аттестация служащих) и т.д.

Современная государственная служба также не лишена недостатков, например: противоречивость законодательства о государственной службе, бюрократические методы руководства, корпоративность и замкнутость сознания государственных служащих, коррупция и нарушения установленных для них запретов и ограничений, пренебрежение нравственными нормами. К сожалению, является очевидным, что во все времена декларируемые и устанавливаемые в законах требования к государственным служащим находились в противоречии с практикой их деятельности. А. Оболонский прав, когда говорит, что давняя традиция тотально негативной оценки российской бюрократии — дореволюционной или советской — представляется несправедливо односторонней и даже легковесной. Автором совершенно справедливо делается вывод о том, что российское чиновничество не вполне «дотягивает» до звания «бюрократии» в смысле, который оно приобрело после М. Вебера, что «российская бюрократия, при всех ее недостатках, все же лучше своей репутации» и что в российском государственном аппарате «есть немало честных и даже самоотверженных администраторов, а также просто «рабочих лошадок», далеких от всего этого передела собственности и других игр»<sup>5</sup>.

В-пятых, составляющими элементами государственной службы всегда были подготовка и повышение квалификации служащих, подбор и поступление на службу, установление к ним соответствующих требований, условия и процедура назначения на государственные должности, принятие присяги при вступлении в должность в административном учреждении, испытательный срок при определении на службу, продвижение по «служебной лестнице» в зависимости от конкретных условий и факторов (например, от степени и профи-

---

<sup>5</sup> Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его формирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4/2001. № 1. С. 170.

ля образования, профессионального опыта и выслуги лет, деловых и нравственных качеств, особых заслуг перед государством), управление государственной службой, оценка и аттестация чиновников, порядок увольнения чиновников со службы.

Многие понятия, употребляющиеся в системе современной государственной службы, возникли в прошлом и имели законодательное установление в структуре государственной службы царской России. К ним относятся, например: гражданская служба, должность, чиновник, должностное лицо, «служащие чиновники», ранги, штаты, оклад, поступление на службу, испытание, аттестация, присяга, обязанности по службе, верность службе, исполнительная дисциплина, преимущества чиновников, совмещение государственной службы, сокращение служащих и упразднение должности, перевод, ответственность чиновников, взыскания, взятка, упущение по службе, административное взыскание, надзор, выговор, увольнение, пенсия.

В-шестых, государственная служба реально является одним из важнейших институтов государственного управления. Она неперенный атрибут организации и функционирования государственного организма. Государственное управление немыслимо без установления и регулирования отношений государственно-служебного характера. Государственная служба как одна из частей системы государственного управления обеспечивает функционирование всего государственного механизма.

В-седьмых, государственная служба основывается и функционирует на конкретных принципах. Например, в России до 1917 г. главным принципом служебных отношений являлся централизм, установление строгой соподчиненности государственных служащих высшего, среднего и низшего звеньев. Другой принцип организации государственной службы — определение компетенции государственных служащих, обязанностей и прав должностных лиц. Регламенты, уставы и иные нормативные документы содержали конкретную характеристику соответствующих государственных должностей и устанавливали статус чиновников, круг их полномочий и требования к ним. Большая роль в организации функционирования государственной службы принадлежала принципу контроля за исполнением указов и распоряжений высших,

центральных и других управленческих органов. Такие контрольные учреждения, как Ревизион-коллегия Сената, Главное управление ревизии, Ведомство государственного контроля обеспечивали контрольную деятельность.

В-восьмых, российское законодательство XVIII и XIX вв., устанавливающее принципы профессионального чиновничества, сравнимо по многим параметрам, в том числе и по объему, с нормативными актами о публичной службе таких европейских государств, как Германия и Франция. Вместе с тем очевидны и исторические традиции в формировании кадрового персонала государственных органов различных стран.

Российское законодательство дореволюционного периода содержит немало интересных и полезных положений для современного развития государственной службы. Можно полностью согласиться с мнением профессора В. П. Мельникова о том, что «во всяком случае не все из исторического наследия в области управления кадрами государственных учреждений заслуживает высокомерного отношения ввиду принадлежности к периоду «царской» России»<sup>6</sup>. Государственная служба во все времена цементировала фундамент строительства российского государства. Особенно это заметно в периоды его кардинального формирования.

Предваряя дальнейшие рассуждения о государственной службе в царской России, выделим одну важную закономерность: в дореволюционном законодательстве о государственной службе и в современных нормативных правовых актах, устанавливающих государственно-служебные отношения, существует множество общих черт и четко выделяется преемственность многих положений. Большая группа нормативных правовых актов (уставов, положений и документов) определяла принципы государственной службы (принципы ее организации и функционирования), порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, чиновничество и прекращение государственной службы. Например, Устав о гражданской службе (в последней редакции 1896 г.) действовал до его отмены в ноябре 1917 г. и всесторонне регулировал отношения на государственной гражданской службе России. В нем содержалось 7 разделов, 23 главы, 840 статей и 19 приложений. Иными словами, современная государствен-

---

<sup>6</sup> М е л ь н и к о в В. П. Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. С. 102.

ная служба имеет и должна иметь свои корни в российском законодательстве прежних десятилетий и столетий. Вместе с тем нельзя отрицать позитивного воздействия на развитие законодательства нашей страны и некоторых положений публичной службы в странах Западной Европы.

В качестве иллюстрации нормативно-правового материала, устанавливающего отношения чиновников на государственной службе дореволюционной России, можно привести следующие документы:

Табель о рангах всех чинов, Воинских, Статских и Придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою...: Указ Петра I от 24 января 1722 г.<sup>7</sup>;

Генеральный Регламент или Устав, по которому Государственные Коллегии, також и все оных принадлежащих к ним канцелярий и контор служители, не токмо во внешних учреждениях, но и в отправлении своего чина подданнейше поступать имеют: Указ Петра I от 28 февраля 1720 г.<sup>8</sup>;

Устав о службе по определению от Правительства (1896 г.);

О безволокитном и правом вершении дел: Указ Юстиц-Коллегии от 23 января 1719 г.;

Об исполнительной дисциплине служащих государственных учреждений: Указ Петра I от 24 января 1724 г.;

О присяге на верность службе: Указ Петра I от 19 июня 1719 г.;

О учинении присяги на каждый чин, как военным и гражданским, так и духовным лицам; а солдатам, при определении в службу: Указ Петра I от 10 ноября 1721 г.;

О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное: Указ Петра I от 24 декабря 1714 г.;

Об искоренении лихоимства: Указ Александра I от 18 ноября 1802 г.;

О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассессоры и Статские Советники: Указ Александра I от 6 августа 1809 г.;

Положение о порядке производства в чины по Гражданской службе: Указ Николая I от 25 июня 1834 г.;

О росписании должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно: Указ Николая I от 20 ноября 1835 г.;

О соблюдении строгой справедливости при аттестациях: Указ Николая I от 10 мая 1850 г.;

О порядке приобретения дворянства службою: Манифест Николая II от 11 июня 1845 г.;

---

<sup>7</sup> В дальнейшем — Табель о рангах.

<sup>8</sup> В дальнейшем — Генеральный Регламент.



Об отстранении чиновников от занимаемых ими должностей и переводе из одного ведомства в другое: Указ Сената от 26 февраля 1847 г.;

О порядке увольнения от службы статских чиновников: Указ Сената от 8 декабря 1766 г.;

О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью: Положение Комитета Министров от 1 февраля 1849 г.;

О порядке увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников: Положение Комитета Министров от 7 ноября 1850 г.;

О воспрещении приносить подарки Начальникам Губерний и другим чиновникам: Указ Сената от 10 марта 1812 г.;

О воспрещении Начальствующим лицам принимать приношения от обществ: Указ Сената от 9 марта 1832 г.;

О высылке из Столиц отставленных от службы за дурное поведение Военных и Гражданских чиновников: Указ Сената от 31 октября 1831 г.;

Статут знака отличия беспорочной службы: Указ Николая I от 22 августа 1827 г.;

О правилах призрения заслуженных Гражданских чиновников: Указ Сената от 18 марта 1827 г.;

О высылке из столиц чиновников, отставляемых за дурное поведение и нетрезвости: Указ Николая I от 18 февраля 1848 г.;

О порядке наложения административных взысканий за упущения по службе: Указ Сената от 7 июля 1849 г.;

О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу: Положение Комитета Министров от 17 февраля 1853 г.;

О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных Товариществах и Компаниях, а равно в общественных и частных кредитных установлениях: Указ Александра III от 3 декабря 1864 г.;

О согласовании действующих узаконений, определяющих право чиновника на пенсию за государственную службу: Постановление Государственного Совета от 29 апреля 1896 г.<sup>9</sup>

Создание российского централизованного государства обус-

---

<sup>9</sup> Тексты важнейших нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение чиновников в России в период с начала XVII в. и до начала XX в., опубликованы в кн.: Государственная служба в России: Опыт организации и кадрового обеспечения: Сб. документов / Под общей ред. проф. Н. П. Пищулина. Н. Новгород: Изд-во «Нижний Новгород», 1994. См. также: Е в р е и н о в В. А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. СПб., 1888; К а т а е в И. М. Дореформенная бюрократия. СПб., 1914; К е н и г с о н А. В. Проступки и преступления по службе Государственной и Общественной. Ташкент, 1913; П о к р о в - с к и й С. П. Министерская власть в России. СПб., 1906.

ловило необходимость формирования определенной системы государственной службы, способной осуществлять как внутривнутриполитические, так и внешнеполитические функции. Строительство российской государственности требовало соответствующего персонала управления. Развитие государственного аппарата воздействовало и на становление государственной службы, и на формирование профессионального чиновничества. Государственный аппарат и государственная служба — нераздельное целое. Государственные органы и административные учреждения не могли функционировать без людей, которые осуществляли бы полномочия органов государственной власти.

Государственное строительство второй половины XVII в. свидетельствовало о том, что система существовавших в то время приказов как центральных органов государственного управления уже не обеспечивала должного функционирования российского государства. В конце 50-х — начале 60-х гг. XVII в. Поместным приказом для осуществления контроля за выполнением решений правительства в провинцию было направлено около 50 комиссий, состоящих в отдельных случаях из 30—40 служащих. Время требовало появления новых государственно-правовых институтов как для укрепления российской государственности, так и для обеспечения функционирования самого государства и государственного управления. Примерно в это же время в западноевропейских странах также происходило становление профессионального чиновничества как социально-правового института. Правда, последний в некоторых чертах заметно отличался от российского.

Количество государственных служащих по мере укрупнения и разветвления государственного аппарата, создания новых государственных учреждений и органов заметно возрастало. Во второй половине XVII в. Земский, Разрядный, Стрелецкий и другие приказы стали включать в свои штаты около 30—50 человек (вместо 8—10 человек ранее). С 70-х гг. XVII в. и до его конца количество центральных административных учреждений (в 36 приказах) увеличилось с 1785 в 1682 г. до 2739 в 1698 г.<sup>10</sup>

Высшим государственным должностным лицом на уровне местного управления, например в городах, являлся вое-

---

<sup>10</sup> См.: М е л ь н и к о в В. П. Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. С. 103.

вода. В своей деятельности он опирался на такое административное учреждение, как приказная изба. Всего в конце XVII в. в городах Центрального, Северного, Западного и других регионов России было создано 302 приказные избы. Общая численность служилых людей центрального и местного аппарата составляла в те годы около 5 тыс. человек<sup>11</sup>.

Высшая группа среди приказных людей — это думные дьяки. Она формировалась из установленного круга — дворян, подъячих. Следующей группой являлись приказные дьяки. Они назначались из московских подъячих и городских дворян. Самой многочисленной была группа служилых людей, состоящая из подъячих, занимавших исполнительские должности в центральных и местных административных учреждениях и органах. Как правило, источником ее пополнения являлись такие социальные слои, как городское дворянство, подъячьи династии, купцы, торговые люди и духовенство.

В конце XVII в. в России сформировалась специальная группа служилых людей приказов, которая явилась основой для возникновения в начале XVIII в. профессионального чиновничества, т. е. служащих государственных учреждений нового типа. Становление государственной службы в России происходило на протяжении нескольких десятилетий. В XVI в. и в первой половине XVII в. еще преобладала практика временных служебных поручений. Вместе с тем в приказах и других государственных учреждениях середины XVII в. стал весьма быстрыми темпами создаваться институт постоянных служебных поручений и должностей. Новая организация административной власти требовала проведения специализации в системе государственного управления (финансы, военное дело, дипломатия, делопроизводство и пр.). Таким образом, с конца XVII в. намечается процесс становления государственной службы, создаются должности, занимаемые государственными служащими, имеющими постоянные служебные поручения и функции. Становится очевидным образование в России профессионального чиновничества. Государственные служащие постепенно выделялись в особый слой людей, постоянно занимающихся исполнением государственно-служебных дел, функций и задач государства. Управле-

---

<sup>11</sup> См.: Там же.

ние государственными делами было положено на профессиональную основу.

Реформы Петра I в качестве одного из своих итогов имели более четкое разграничение отраслей государственного управления. Эти административные преобразования повлекли за собой создание гражданской государственной службы и отделили ее от военной и придворной службы. Сама государственная служба стала объектом специальной отрасли государственного управления.

При Петре I получает законченную организацию чиновничество, появившееся в России одновременно с торговым капиталом. Заслуги Петра I состоят в том, что он во многом европеизировал чиновничество России и придал ему правовые основы. 24 января 1722 г. Петр I утвердил Табель о рангах, которая устанавливала три вида государственной службы — военную, гражданскую и придворную. На основании этого закона были введены единая система чинов, их номенклатура и иерархия в каждом виде государственной службы. Все чины, помещенные в Табели, разделялись на классы, или ранги. Их было 14. Таким образом, все должности были распределены по четырнадцати классам, куда было включено 262 должности, которые подразделялись на три параллельные ряда чинов, в том числе военных — 126 (48 %), государственных (статских) — 94 (36 %), придворных — 42 (16 %).

Чиновничество подразделялось на две группы, первую из которых составляли табельные чиновники четырнадцати классов. Во вторую группу входили государственные служащие, не включенные в список должностей Табели о рангах. Эта группа состояла из низших чиновников, не вошедших в структуру четырнадцати классов. Для них вводился институт «канцелярских служителей» в качестве начальной ступени государственной службы.

Термин «чиновник» имеет свое зарождение в петровской Табели о рангах. Служащий, обладающий чином, назывался чиновником. Табель о рангах определяла порядок поступления на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим. Личные заслуги, способности, профессиональные знания и опыт чиновников считались основой для их продвижения по службе. Таким образом, признак знатности происхождения, доминировавший в прошлом при замещении государственных должностей в административных органах и

учреждениях, утратил свое былое значение. Теперь служебную карьеру мог сделать каждый чиновник, опираясь лишь на свои знания, служебные достижения и способности.

Табель о рангах 1722 г. имеет важное значение для правового оформления дворянского сословия в России. Отмена местничества в 1682 г. стала лишь началом преобразования государственной службы в России. Необходимо было упорядочить новую систему назначений, отрегулировать производство в чины таким образом, чтобы государственная служба сплачивала, а не разобщала складывающуюся российскую бюрократию — опору развивающегося чиновничества. Попытка установить новую систему чинов, предполагавшая внесение изменений в структуру государственных органов, была предпринята еще в царствование Федора Алексеевича в проекте Устава о служебном старшинстве бояр, окольных и думных людей по 34 статьям<sup>12</sup>. Проект не был осуществлен. Однако он интересен как один из путей решения вопроса государственной службы, ибо, по замечаниям современников, и после уничтожения местничества прохождение государственной службы основывалось по-прежнему на знатности родов, а не на заслугах. В ходе реформ государственного управления Петра Первого появляются новые чины, которые царь раздавал, руководствуясь главным образом, личными качествами назначаемых. Табель о рангах явилась нормативным актом, который подвел итог преобразованиям государственного аппарата и законодательно закрепил новый порядок прохождения государственной службы.

Как уже было отмечено, в Табели о рангах впервые в истории России государственная служба четко разделяется на военную и гражданскую, а гражданская в свою очередь — на статскую и придворную. Соответственно выделялись чины: военные, статские и придворные. В Табели о рангах были использованы названия должностей, применяемые в других европейских странах, особенно в Пруссии и Швеции. Чиновничество опиралось на одну идею — службу государю. Некоторые должности не были включены в Табель о рангах из-за того, что занимались они преимущественно разночинцами. Табель же устанавливала, как правило, статус дворянской бюрократии. По этой же причине воинские чины на-

<sup>12</sup> См.: Российское законодательство X—XX веков: В 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1986. С. 52—78.

чинались с обер-офицерских, а в статских чинах нет канцеляристов, переписчиков и других мелких служащих. Статские чины: канцлер, действительный тайный советник, Генерал-прокурор, тайные советники, секретари в надворных судах и канцеляриях, протоколисты, фискалы при надворных судах и др.

В этой связи целесообразно ознакомиться с двумя важнейшими нормативными актами:

**“Табель о рангах всех чинов Воинских, Статских и Придворных...”:  
Указ Петра I от 24 января 1722 г.**

Клас-сы	Воинские	Статские
1.	Генерал-Фельдмаршал	Канцлер.
2.	Генералы	Действительные Тайные Советники.
3.	Генерал-Лейтенанты	Генерал-Прокурор.
4.	Генерал-Майоры	Президенты от Коллегий и Штатс-Конторы. Тайные Советники. Обер-Прокурор.
5.	Бригадиры	Герольд-Мейстер. Генерал Рекет-Мейстер. Обер-Церемонимейстер. Обер-Вальдмейстер. Вице-Президенты от Коллегий.
6.	Полковники	Прокуроры в Коллегиях Статских. Президенты в Надворных Судах. Канцелярии Тайные Советники Иностранной коллегии. Обер-Секретарь Сената. Советники в Коллегиях.
7.	Подполковники	Вице-Президенты в Надворных Судах, Воинской, Адмиралтейской, Иностранной Коллегий. Обер-Секретари. Прокуроры при Надворных Судах.
8.	Майоры	Унтер-Штатгалтер в Резиденции. Обер-Директор над пошлинами и акцизами. Обер-Комиссары в Коллегиях. Асессоры в Коллегиях. Секретари в Сенате. Воеводы.
9.	Капитаны	Титулярный Советник Воинских двух, Иностранной Коллегии Секретари. Бургомистры от Магистрата. Профессоры при Академиях. Докторы всяких факультетов.
10.	Капитаны-Лейтенанты	Секретари прочих Коллегий. Бургомистры от Магистрата в губерниях. Переводчики Воинской, Адмиралтейской и Иностранной Коллегий.

Клас-сы	Воинские	Статские
11.	Секретари корабельные	Секретари прочих Коллегий. Бургомистры от Магистрата в губерниях. Переводчики Воинской, Адмиралтейской и Иностранной Коллегий.
12.	Лейтенанты	Секретари в Надворных Судах и Канцеляриях и Губерниях-Камерир при Коллегиях. Ратманы в Резиденции.
13.	Унтер-Лейтенанты	Секретари в провинциях. Механик. Почтмейстеры в Санкт-Петербурге и Риге. Коллежские переводчики. Протоколисты.
14.	Фендрики	Комиссары при Коллегиях. Фискалы при Надворных Судах и Губерниях. Камериры в Провинциях. Земские комиссары. Ассесоры в Провинциальных Судах. Регистратор и Бухгалтеры при Коллегиях. Коллегии Юнкеры.

**Табель воинских и гражданских чинов**  
(с изменениями, происшедшими в XIX в.)

Клас-сы	Чины воинские	Чины гражданские
I.	Фельдмаршал	
II.	Генералы от артиллерии, кавалерии, инфантерии	Действительный тайный советник
III.	Генерал-лейтенант	Тайный советник
IV.	Генерал-майор	Действительный статский советник
V.	Бригадир	Статский советник
VI.	Полковник	Коллежский советник
VII.	Подполковник	Надворный советник
VIII.	Майор	Коллежский ассесор
IX.	Капитан, ротмистр	Титулярный советник
X.	Штабс-капитан, штабс-ротмистр	Коллежский секретарь
XI.	—	Сенатский секретарь
XII.	Поручик	Губернский секретарь
XIII.	Подпоручик	Сенатский регистратор
XIV.	Прапорщик, корнет	Коллежский регистратор

Второй частью Табели о рангах являются так называемые пункты, в которых содержится объяснение этого документа и устанавливаются основные принципы государственной службы в России. Такие объяснительные статьи содержались и в аналогичных законах западноевропейских стран. Но в Табели о рангах их значительно больше. Содержание статей приспособлено к российским условиям. Например: 1) условия совместительства одним лицом двух и более должностей, относящихся к различным рангам. Возможность подобного совместительства появилась в связи с бурным ростом государственного аппарата, с одной стороны, и нехваткой людей, способных исполнять государственную службу, — с другой; 2) два правила по гражданской службе: а) «для повышения в должности должны быть установлены особые сроки выслуги» и б) «не всегда по должности следовало предоставлять и все права, присвоенные ее рангу, таким образом, ранг как бы отделялся от должности»<sup>13</sup>; 3) устанавливался обычный порядок прохождения гражданской службы, при котором вакансии замещались путем продвижения по службе, а не со стороны, т. е. каждое государственное учреждение должно было воспитывать свой кадровый персонал. Для этого создавался резерв из молодых дворян, зачислявшихся в чин коллегии юнкеров и получавших в связи с этим 14-й ранг; 4) производство в чины гражданской службы после установленных сроков службы в предыдущих чинах, с учетом полученного образования за границей и у себя в Отечестве. Молодые дворяне, получившие чин коллегии юнкеров, изучали делопроизводство, экономику и право. В Табели о рангах совершенно определенно звучала мысль об обязательности обучения дворян для работы в аппарате государственного управления; 5) дворяне обладали рядом льгот и преимуществ: они были освобождены от телесных наказаний, от рекрутской повинности, от податей; многие имели право передавать дворянство своим детям; 6) выдача дворянству дипломов и присвоение гербов; 7) определенные привилегии, которые давали известные должности чиновникам в течение времени, когда они эти должности занимали; уходя в отставку или

<sup>13</sup> Евреин в В. А. Гражданское чиновничество в России. Исторический очерк. С. 39.



на другую должность, лицо лишалось всех привилегий. Были установлены и другие особые принципы государственной службы<sup>14</sup>.

Становление государственной службы в России и формирование кадрового состава чиновников государственных органов и учреждений сопровождалось выработкой принципов подбора и расстановки государственных служащих, устанавливающих важнейшие качества, присущие чиновникам. Генеральный Регламент Петра I от 28 февраля 1720 г. обязывал президентов и вице-президентов коллегий постоянно заботиться о том, чтобы канцелярии и конторы принимали на штатные должности лиц, основательно знающих поручаемое им дело. Профессионализму и специальной подготовленности чиновников постоянно придавалось важное значение. Чиновники административных ведомств, в соответствии с положениями рескрипта Александра I от 6 августа 1809 г., должны быть «исполнителями сведущими», обладать «твердым отечественным образованием». И только «действительные заслуги и отличные познания» декларировались в качестве основного критерия повышения и продвижения по службе. Комплектовать государственные учреждения нужно было «способными и учением образованными чиновниками» («ученых наукам») и «знающими юриспруденцию». Важным требованием было способствовать служащим в овладении теми науками, которые необходимы им для более качественного осуществления должностных обязанностей.

Соблюдение государственными служащими законности при исполнении должностных обязанностей уже со времен Петра I считалось основным правилом их деятельности. Например, в указе Петра I от 17 декабря 1722 г. обращалось внимание на прямую зависимость результатов управления от строгого соблюдения законов всеми гражданами и в первую очередь государственными служащими. Гражданские чиновники обязаны были вести порученные им дела в полном соответствии с основными законами государства Российского. Главнейшей обязанностью было строгое исполнение служащими законодательных актов верховной власти, высших и

---

<sup>14</sup> См.: Там же.

центральных органов государственного управления, а также других нормативных правовых актов, издаваемых должностными лицами в административных учреждениях в рамках предоставленной им компетенции.

Для государственных служащих обязательным было знание законов российского государства. При наличии плохих результатов управленческой деятельности или служебных ошибок они не имели права ссылаться на незнание законодательных актов (на «неведение законов»). Генеральный Регламент определял главные отношения служащих с государством: от них требовалась «верность службе», высокая ответственность при исполнении служебных обязанностей, т. е. чтобы обязанности исполнялись ими «верно и прилежно». Государственные дела должны решаться при обязательном соблюдении интересов государства, «ни по дружбе, или по вражде, или из-за взяток». Обязанностями государственных служащих были правильное оформление документов, представление объективной информации, сохранение государственной тайны, строгое соблюдение правил делопроизводства.

Служащие должны были воспитываться на началах «добродетели» и «любочестия»; им предписывалось воздерживаться от «пития и игры, лжи и обманства». За нарушение этих правил чиновников можно было уволить со службы либо лишить определенного чина.

Требования к государственным служащим, которые устанавливались в петровском Генеральном Регламенте, в последующие десятилетия конкретизировались и дополнялись в различных уставах, указах и инструкциях; перечень этих требований становился все более объемным. Например, в декабре 1765 г. Сенат издал указ «О существенных обязанностях всех чиновников при исправлении должностей своих». Положение о деловых и нравственных качествах чиновников развивалось и в уставах о гражданской службе, которые принимались правительством в 1832 и 1842 гг., и в последующее время вплоть до XIX в. Впоследствии все нормативные правовые акты о государственной службе были объединены в «Свод уставов о службе гражданской».

Весьма интересными являются нормативные положения,

предоставляющие жителям (гражданам) просто обжаловать действия чиновников, принятые еще в XVIII в. В указе Петра I от 6 апреля 1722 г. «О порядке отправления дел по его должности», устанавливавшего задачи, функции и порядок работы каждого члена Сената и его администрации в Москве, отмечалось, что если губернаторы и воеводы прилегающих к Москве губерний и провинций несвоевременно исполняли указы центральных административных учреждений, то московское сенатское подразделение имело право «взыскивать» с чиновников, допустивших нарушения, и сообщать об этих взысканиях в Сенат. Если жители подавали жалобы на противозаконные действия чиновников, которые работали в московских конторах центральных коллегий, то член Сената в Москве рассматривал подобного рода жалобы в своей канцелярии. Согласно инструкции, он должен был решать такие дела «правосудно» и «безволокидно» на основе государственных законов, «не взирая ни на какие персоны, и верша оные, если подлежат будут, штрафом ... а которые подлежат будут натуральной или политической смерти, или временной ссылке на галерную работу, и те дела, и их самих присылать в Сенат».

Важным принципом государственной службы являлась «верность службе», защита чиновниками государства, полное подчинение государственной дисциплине, а не интересам и дисциплине отдельной партии или общественной ассоциации.

Этика российской государственной службы формировалась вместе со становлением законодательства о ней и практикой государственно-служебных отношений. Моральные качества чиновника считались важнейшим критерием поступления на государственную службу и продвижения по ней. Многочисленные нормативные акты устанавливали в качестве обязанности для чиновников соблюдение норм морали. Служащие считались образцом высокой нравственности; они должны были следовать правилам «добропорядочности», быть честными, не поддаваться искушению «сребролюбия» и «мздоимства», воздерживаться от «дурных наклонностей и поступков».

Вместе с тем в практике формирования и функционирования государственной службы ее принципы часто не рабо-

тали. Существовавшая система государственной власти, авторитарное правление, наличие различного правового статуса всех сословий, централизация управления, подчиненность общества государству и другие явления, связанные с самодержавно-монархической формой правления в России, не могли не оказывать своего отрицательного влияния на государственную службу.

В российском законодательстве можно обнаружить нормы о защите чести и достоинства лиц, находившихся на государственной или общественной службе. Согласно постановлению Государственного Совета (апрель 1865 г.), оскорбления волостных старшин и сельских старост при исполнении служебных обязанностей влекли за собой строгое наказание: например, тюремное заключение сроком от трех месяцев до одного года полагалось за оскорбление насильственными действиями чиновников, а за словесное оскорбление — арест от семи до трех месяцев.

Условия приема на государственную гражданскую службу устанавливались в положениях, включающих в себя такие признаки, как сословное происхождение и уровень знаний. Как уже отмечалось, Генеральный Регламент, Табель о рангах и более поздние нормативные правовые акты (уставы) о гражданской службе имели в этом смысле дворянскую направленность и обеспечивали формирование дворянской бюрократии в системе государственной службы, т. е. законы отвечали интересам в первую очередь дворян, в которых абсолютная монархия видела свою основную социальную опору. Закон отражал возросшее значение дворянства в государственном управлении, и ему обеспечивались политические преимущества, льготные права для получения тех или иных должностей в государственных учреждениях. Вместе с тем в структуры административных учреждений принимались выходцы и из других сословий. Например, на классные должности разрешалось принимать детей из среды духовенства, отцы которых в церковной иерархии стояли не ниже священников и дьяконов, а также детей не имевших чина канцелярских служащих, ученых, художников, купцов первой гильдии.

На государственную службу принимались также лица,

окончившие университеты и другие учебные заведения, граждане с ученой степенью. Привлечению недворян на государственную службу способствовало положение уставов о том, что за получение первого чина XIV класса служащему жаловалось личное дворянство, а VIII класс иерархии гражданских служащих предоставлял ему права потомственного дворянства со всеми сословными привилегиями. Вместе с тем, чтобы достигнуть этого, лицам недворянского происхождения нужно было преодолевать многочисленные барьеры. Для получения чина VIII класса, в частности, сроки его выслуги в IX классе у чиновников из других сословий были в четыре раза продолжительнее, чем у служащих дворян. Получение статуса личного и потомственного дворянина все более усложнялось. С 1856 г. личное дворянство стало жаловаться только с получением чина IX класса, т. е. титулярного советника. Законодательными актами 1845 и 1856 гг. права потомственного дворянина давал не VIII, а уже V и позднее — только IV класс иерархии чиновников. Подавляющее большинство классных чиновников составляли служащие, занимавшие должности IX—XIV классов и имевшие статус «личного дворянина».

По признаку происхождения при приеме на государственную службу запрещалось принимать на гражданскую службу купцов второй и третьей гильдии и их детей, вольноотпущенников и их детей, мещан и вообще лиц податных сословий, военнотружущих-отставников из числа недворян и нижних чинов и их детей, церковнослужителей и их детей за некоторыми исключениями, иностранных подданных, кроме ученых и учебных должностей.

5 октября 1906 г. Николай II издал указ Сенату, согласно которому «российским подданным» предоставлялись, «безразлично от их происхождения», равные права в отношении государственной службы, «с упразднением всех особых преимуществ на занятие по определению от Правительства некоторых должностей в зависимости от сословного происхождения». Таким образом, принцип сословного подхода формально был отменен.

На административные должности принимались лица при достижении определенного возраста. Начало действительной

службы допускалось с 16 лет. Право поступления на гражданскую службу имели лица, не ограниченные в правах по суду. Преимущество при поступлении на государственную службу в государственных учреждениях имели мужчины. Женщины также имели право поступления на государственную службу, однако их служба допускалась в учебном, финансовом, почтово-телеграфном и ряде других ведомств, причем не на классных должностях, а лишь на работе вспомогательно-обслуживающего характера.

Формально считалось, что создание корпуса государственных служащих осуществляется независимо от национальной принадлежности и верования. В ст. 2 «Устава о службе гражданской» 1832 г. определялось, что «различие вероисповедания и племени» не может быть препятствием для приема на государственную службу. Однако для лиц еврейской национальности устанавливались ограничения, введенные уставом 1842 г. В уставах о службе гражданской появились положения о том, что дети российских подданных имели право быть принятыми в административные учреждения при условии, если они с десятилетнего до восемнадцатилетнего возраста воспитывались в отечественных учебных заведениях.

Российское законодательство устанавливало и *порядок поступления* на государственную службу. Кандидат на определенную должность подавал прошение, представлял ряд документов и заполнял типовую анкету, в которой сообщал: свое происхождение, образование и возраст; не привлекался ли к судебной ответственности; не находился ли под надзором полиции и т. д. Если чиновник переходил из одного ведомства в другое, то ему нужно было представлять с прежнего места работы аттестат, в котором отмечались все занимаемые им ранее служебные должности, время исполнения соответствующих должностных обязанностей, оценка качества службы по итогам аттестаций, полученные поощрения и наложенные взыскания.

Поступающие на государственную должность принимали присягу, обязуясь верно служить Отечеству и государю, отстаивать государственные интересы, ответственно и добросовестно относиться к делу. Присяга как важное организационно-правовое средство была введена еще Петром I 19 июня

1719 г. в его указе “О присяге на верность службе”, в котором предписывалось привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей”. В более поздние времена присягу принимали члены образованных в те годы Государственного Совета, Комитета министров, Государственной Думы, чиновники высших, центральных и местных органов государственного управления.

Знало российское законодательство и такую процедуру, как *испытание*. Оно проводилось часто, однако распространялось только на претендентов к занятию определенных должностей в государственном аппарате. Испытание было направлено на выявление профессионального уровня и общей подготовки претендента на должность, его способностей выполнять должностные обязанности. Положение Комитета министров от 17 февраля 1853 г. «О сроке для испытания способностей чиновников при принятии их на службу» определяло, что испытательный срок не должен превышать четырех месяцев. При этом при утверждении в должности срок испытания засчитывался в служебный стаж чиновника «со всеми правами и преимуществами, должностям присвоенными».

Министерства разрабатывали с учетом профиля их управленческой деятельности собственные положения об испытаниях при приеме на службу. Например, в 1846 г. министерством народного просвещения было принято положение об испытании на должность учителей училищ, учителей иностранных языков дворянских институтов и гимназий, учителей приходских и начальных училищ, учителей чистописания, рисования и черчения во всех учебных заведениях.

При поступлении на государственную службу в центральные государственные органы устанавливались и дополнительные условия. Они преследовали цель, чтобы в административные учреждения приходили лица, получившие «хорошее образование». Например, в 1837 г. Сенат запретил принимать сразу в департаменты и канцелярии министерств и главных управлений молодых дворян и выпускников учебных заведений, дающих право на занятие классных должностей в административных учреждениях. От них требовалась пред-

варительная трехлетняя служба в губернских администрациях или приравненных к ним управленческих структурах. Вместе с тем это требование не распространялось на должности в ведомствах иностранных дел, науки, здравоохранения и народного просвещения. Оно не касалось также и граждан, имеющих ученые степени докторов, магистров и кандидатов наук, а также лиц, получивших право на производство в чины VIII и IX классов.

Дореволюционному российскому служебному законодательству была известна *аттестация* как правовое средство работы с персоналом административных учреждений. В процедуре назначения чиновников на должности и продвижения по службе ей придавалось большое значение. В одном из положений о порядке проведения и назначении аттестации чиновников (от 1909 г.) устанавливалось, что оценка их служебных достоинств должна основываться на: 1) аттестациях, составлявшихся определенным порядком; 2) результатах их обсуждения членами аттестационных совещаний; 3) окончательном заключении руководителя учреждения или его подразделения. Многие современные традиционные аттестационные положения сходны с действовавшими в царской России.

Существовал определенный порядок проведения аттестации. Вначале непосредственный руководитель чиновника составлял в письменном виде отзыв об аттестуемом государственном служащем. Данный отзыв должен был содержать по-возможности самую точную информацию об аттестуемом, о его служебных, физических, умственных и нравственных качествах. Вышестоящие должностные лица могли вносить дополнительную информацию в аттестационные документы чиновников. После этого все аттестационные материалы направлялись руководителям административных учреждений, где формировались и утверждались аттестационные совещания (в современном законодательстве они называются аттестационными комиссиями), осуществляющие свою работу под председательством руководителей этих учреждений. Они обсуждали аттестационные документы.

Аттестации проводились, а аттестационные совещания созывались в установленные сроки. В результате рассмотрения документов совещания составляли письменное заключе-



ние об аттестуемых чиновниках. Основное содержание заключений по проведенной аттестации сводилось к следующему: 1) пригоден для оставления на занимаемой должности (т. е. соответствует занимаемой должности); 2) достоин выдвижения по службе; 3) подлежит предупреждению о неполном служебном соответствии (соответствует занимаемой должности с замечаниями); 4) подлежит увольнению со службы (не соответствует занимаемой должности). После принятия заключения аттестационными совещаниями аттестационные дела направлялись на утверждение руководителей министерств, главных управлений и департаментов, губернаторов. Затем аттестационные материалы фиксировались в специальных формулярных списках чиновников.

Аттестации являлись правовым средством выяснения способностей и пригодности чиновников к службе. Их аттестационная оценка имела многофункциональное значение в кадровой работе административных учреждений. Однако главным являлось установление факта о том, способен ли чиновник к продолжению гражданской службы и достоин ли повышения в чине. Отрицательная аттестация также требовала подробного и мотивированного заключения об аттестуемом, его способностях, качествах и поведении.

Была заметна озабоченность правительства тем, чтобы в государственном аппарате работали служащие, ведущие трезвый образ жизни. Например, в январе 1826 г. Николай I издал указ «О нетерпении на службе людей нетрезвого поведения». В соответствии с данным указом начальствующим лицам предлагалось избавляться от служащих, злоупотребляющих, говоря современным языком, спиртными напитками. Пристрастие чиновников к спиртному учитывалось при проведении их аттестации и отражалось в послужных списках.

Весьма важными вопросами в структуре института государственной службы были *порядок назначения на должности и правила чиновпроизводства*. В петровской Табели о рангах продвижение чиновников по службе ставилось в зависимость от стажа работы на той или иной должности, заслуг перед государством, образования и служебного опыта. Объяснительные пункты к Табели о рангах определяли, что ко

времени принятия этого закона в установленном порядке заслужили чины лишь незначительное число дворян. Они продвигались по службе последовательно от низших должностей к высшим. В условиях острой необходимости в замещении вакантных должностей назначение на более высокие должности допускалось нарушением установленного порядка продвижения по службе. Тем самым игнорировались строгие предписания о необходимости постоянного учета выслуги лет, способностей чиновника и его заслуг перед государством. Сенат имел право допускать в этом порядке лиц к службе и проводить такое продвижение по службе при условии подписания указа лично государем. Как правило, на практике соблюдался установленный порядок производства в чины, согласно тем срокам, которые устанавливались в регламентах. В 1808 г. Александр I специально издал указ «О неповышении Сенату никого чином, прежде выслуги законных лет», в котором запрещал Сенату изменять установленный порядок присвоения чинов. Чиновникам, отличившимся на государственной службе, по представлению Сената царь присваивал «преждевременные» чины.

С течением времени правила чинопроизводства изменялись. В послепетровское время основаниями для производства в чины являлись «усердие и похвальное отправление службы», а также отличия, выразившиеся в подвигах и делах в интересах государства и свидетельствовавшие об особых достоинствах и качествах чиновников. «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834 г.) устанавливало сроки выслуги лет в зависимости от различных критериев: 1) за добросовестную и положительно оцененную службу; 2) за отличия в процессе осуществления службы. В зависимости от первого критерия представления до чина коллежского советника рассматривались в Сенате. Верховная власть представляла к повышению в чине служащих за особые отличия. При этом в соответствии с указанным Положением последовательность в получении новых чинов и в прохождении службы строго выдерживалась. Производство в чины, минуя получение очередного чина, т. е. через чин, не допускалось.

Общий порядок чинопроизводства состоял в том, что при

успешной службе и «доброй нравственности» служащие приобретали право на очередной чин за выслугу лет. Чиновники первого разряда, т. е. лица, имеющие образование, переводились из XIV в XII класс через три года, из XII в X класс — в тот же срок, из X в IX класс — через четыре года. Начиная с IX класса порядок производства в чины по Положению 1834 г. усложнялся. Для приобретения чина XIII класса служащим — потомственным дворянам — требовалось четыре года, а не принадлежавшим к этой сословной группе лицам — шесть лет службы. Для перехода из XIII в VII и из VII в VI класс устанавливался трехгодичный срок, а из VI в V класс — четырехлетний период службы. Для представления к производству в чины выше статского советника, т. е. с IV по I классы, не устанавливалось какого-либо служебного срока, и их пожалование полностью передавалось на усмотрение государя.

Порядок производства в чины за отличия характеризовался тем, что срок службы (выслуга лет) в соответствующих классах сокращался. Выслуга лет уменьшалась для приобретения чинов с XIV по IX класс до двух лет. Чиновники IX класса, принадлежавшие к родовому дворянству, могли получить чин VIII класса вместо четырех лет всего за два года. Чиновники недворянского происхождения приобретали этот чин вместо шести лет за четыре года. Сроки производства в чины за отличия с VIII по V классы уменьшались по сравнению с общим порядком на один год. Все чиновники, получившие повышение чина по гражданской службе, принимали присягу о том, что будут служить в новом чине «по крайнему разумению и силе», преследуя цель принесения государству пользы.

Законодательство устанавливало возможность повышения по службе и приобретения чинов для лиц, не входивших в структуру табельного чиновничества России (т. е. они не входили в схему 14 классов), — канцелярских служащих. Сенат по представлению коллегий, канцелярий и контор, а также губернаторов рассматривал канцелярских служащих в качестве кандидатур на замещение каждого вакантного места с целью получения первого классного чина (XIV класса). При этом важное значение имели такие критерии, как

выслуга лет, высокая нравственность, отсутствие «подозрений» в нелояльности, исполнение должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне и прочие высокие качества служащего.

От своих департаментов и других подразделений каждое министерство требовало строгого соблюдения установленного порядка поступления на службу и продвижения по ней. Главнейшими качествами служащих считались способность к службе, добросовестное выполнение должностных обязанностей, высокая нравственность. Особой обязанностью начальников административных учреждений являлось формирование персонала управления из людей способных, знающих и добросовестных. Рекомендовалось увольнять со службы лиц, нарушающих нравственные нормы и ненадлежащим образом выполняющих свои должностные обязанности.

В 1841 г. Сенат установил общий порядок представления служащих в очередные чины. С этого времени министерства и ведомства ежегодно к 1 октября направляли в департамент Герольдии Сената представления о «награждении чинами» за выслугу лет. К представлению прилагались послужные списки чиновников с выписками об их аттестации. Такой порядок вносил элементы организованности в практику чиновного производства в административных учреждениях.

Степень образованности играла весьма важную роль как при поступлении на государственную службу, так и при продвижении по ней. Правительство стимулировало получение чиновниками высшего и среднего образования. В указе «Об устройстве училищ» (1803 г.) условием назначения на гражданскую должность, требующую юридических и других знаний, определялось окончание государственного или частного училища. Наличие образования у претендентов на государственные должности и чиновников при чиновном производстве в истории развития государственной службы всегда являлось важнейшим элементом. Указ 1809 г. «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Асессоры и Статские Советники» обязывал претендентов на получение чина коллежского асессора (VIII класс) представлять свидетельство об учебе в одном из российских университетов или успешном

прохождении экзаменов по целой группе дисциплин. В указе было определено, что, например, «никто не будет произведен в чин Коллежского Ассессора, хотя бы и выслужил положенное число лет в Титулярных Советниках, если сверх отличных одобрений своего Начальства не предъявит свидетельство от одного из состоящих в Империи Университетов, что он обучался в оном с успехом наукам, Гражданской службе свойственным, или что, представ на испытание, заслужил на оном одобрение в своем знании»<sup>15</sup>.

Для выполнения требований указа создавались курсы по подготовке чиновников к экзаменам. Они работали при всех университетах ежегодно с мая по октябрь. Учебный план курсов включал изучение русского и иностранных языков, исторических, физических и математических наук. Особое внимание уделялось правоведению. Указ требовал от чиновников «основательного познания права естественного, права римского и права частного гражданского, с приложением сего последнего к российскому законодательству». Специально создаваемые комитеты в составе ректора и трех профессоров принимали экзамены в университетах. После этого лицам, успешно прошедшим испытания, университетское Правление выдавало соответствующий аттестат, служивший одним из оснований для представления к более высокому чину. Руководителям министерств, ведомств и других административных учреждений рекомендовалось не только не препятствовать, а, наоборот, способствовать чиновникам в повышении их образования. Таким образом, в России создавалась своего рода система подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Вместе с этим со стороны чиновной бюрократии было заметно недовольство наличием в законодательстве норм, устанавливающих приоритетное чинопроизводство лиц, имеющих высшее образование. Да и в применении указа 1809 г. часто обнаруживалась непоследовательность, а само чинопроизводство осуществлялось иногда с нарушением положений этого указа. В 1834 г. этот указ был отменен, что отрицательно сказалось на административно-служебной практи-

---

<sup>15</sup> Государственная служба в России: опыт организации и кадрового обеспечения. С. 41.

ке. На государственные должности порой назначались лица, не имеющие специального профильного образования.

«Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» от 1834 г. классифицировало всех чиновников на три группы, т. е. на лиц, имеющих высшее, среднее и домашнее образование. Для каждого из этих видов чиновников определялись свои сроки в системе чинопроизводства.

Лица, которые находились на уровне чиновников третьего разряда, имели право прохождения службы чиновников второго, а позднее и первого разрядов только после сдачи необходимых экзаменов. Лица, окончившие средние учебные заведения, относились ко второму разряду и при поступлении на гражданскую службу имели право получить классный чин. Однако свою службу они начинали в качестве канцелярского служащего и получали чин XIV класса.

Более длительные сроки выслуги лет для приобретения очередного чина имели чиновники второго разряда. Для производства из VIII в VII класс служащим со средним образованием устанавливался срок четыре года, из VII в VI класс — также четыре года, из VI в V класс — шесть лет. Положение о порядке чинопроизводства особо определяло, что чиновники второго разряда могут быть произведены в чин VIII класса только при условии назначения на должность, соответствующую этому классу.

После четырехлетней службы чиновники третьего разряда производились в чины с XIV по IX классы включительно. Вместе с тем были и свои особенности. Так, дворянам устанавливался пятилетний, а недворянам — десятилетний срок выслуги. Первый классный чин могли получить только через 12 лет работы в административных учреждениях следующие лица: купцы второй и третьей гильдии, придворные низшие служители, нижние воинские чины, церковнослужители и их дети, мещане и все лица, вышедшие из податных сословий, принятые на службу до утверждения Положения 1834 г.

Некоторые категории чиновников имели значительные преимущества в процессе чинопроизводства в зависимости от степени образованности. Согласно уставу гражданской службы, кандидаты наук принимались в административные орга-

ны с производством в чин не ниже коллежского секретаря, т. е. становились чиновниками X класса. Лица, имеющие степень магистра, производились при поступлении на государственную службу в чин IX класса. Их служба начиналась со звания титулярного советника. Становились чиновниками VIII класса и одновременно приобретали права потомственного дворянства лица, пришедшие на государственную службу со степенью доктора наук. Для служащих высших учебных заведений существовал особый порядок чинопроизводства. Академики, профессора, доктора и кандидаты наук получали чины до статских советников включительно (V класс) без испытания в науках, которые предусматривались для гражданских чиновников.

Несмотря на то, что в основу процедуры повышения по службе был положен критерий выслуги лет чиновника, от уровня образования зависело также время пребывания в каждом классном чине. Лица с высшим образованием получали чин VII класса (надворного советника) в течение трех лет, а чин VI класса (коллежского советника) — шести лет. Эти сроки заметно удлинялись (вдвое и втрое) для чиновников, имеющих среднее и менее значительное образование.

Российскому царскому законодательству были известны и *ограничения*, связанные с поступлением гражданина на государственную службу и с осуществлением им своих должностных обязанностей. Служащие всех канцелярий и контор Сената не могли быть поверенными в делах граждан, обращавшихся с какими-либо прошениями в сенатские структуры. Принятые на работу в канцелярии и конторы Сената давали подписку о том, что в течение службы они не будут выполнять функции представителей частных лиц.

Чиновники в соответствии с положениями Устава о гражданской службе не имели права: 1) приобретать имущество, продажа которого поручалась им в качестве служебного поручения; 2) заниматься подрядами и поставками по месту работы как самим лично, так и через родственников или подставных лиц; 3) входить в долговые обязательства с подрядчиками и поставщиками как при заключении договоров по линии их ведомств и административных учреждений, так и в ходе их осуществления; 4) быть поверенными в делах

частных лиц или заниматься ходатайствами по частным делам в учреждениях, где они служили.

Александр III 3 декабря 1884 г. утвердил указ «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных Товариществах, а равно в общественных и частных кредитных установлениях». Согласно данному указу не имели права совмещать государственную службу с участием в учреждении железнодорожных, пароходных, страховых и других торговых и промышленных товариществ, в общественных и частных кредитных ассоциациях чиновники, которые занимали высшие должности и имели звания государственной службы, а также лица, занимающие должности первых трех классов (например, члены Военного Совета, директора департаментов и канцелярий министерств и равных им учреждений, начальники главных управлений, губернаторы, начальники областей и градоначальники, председатели и члены гражданских, военных и военно-морских судебных мест, гражданские, военные и военно-морские прокуроры и их товарищи и т. д.). Высшим чиновникам запрещалось занимать какие-либо должности как в торгово-промышленных компаниях, так и в различного рода кредитных товариществах. Они не могли исполнять обязанности поверенных в делах производственных и коммерческих объединений.

Государственным служащим, не имевшим высших чинов, разрешалось участвовать в учреждении компаний. Однако непременными условиями являлись следующие: 1) участие в учреждении компании не должно наносить вреда делам государственной службы и 2) получение специального разрешения начальства. В соответствии с упомянутым указом начальники строго следили за тем, чтобы осуществление частной деятельности чиновниками «не наносило ущерба служебным интересам и не препятствовало исполнению этими лицами обязанностей по их государственной службе». Должностные лица обязаны уstraняться от участия в находящихся в правительственных учреждениях делах, которые касаются тех товариществ, компаний или кредитных учреждений, в которых чиновники или имеют должности, или являются учредителями.



Если чиновники нарушали установленные ограничения на совмещение государственной службы либо запреты начальников и участвовали в учреждении и деятельности промышленных и кредитных образований, занимали должности или исполняли какие-либо обязанности в них, то они должны были «оставить службу и сложить присвоенное им звание». Если эти служащие не подавали соответствующего прошения об отставке в трехмесячный срок, тогда их увольняли со службы.

В 1885 г. Комитет министров подготовил список должностей и чинов, на которые распространялись правила о порядке совмещения государственной службы с участием в торгово-промышленных компаниях. В него включались около 100 наименований должностей Сената, Государственного Совета, Комитета министров, министерств и главных управлений губернских и областных правлений.

Весьма серьезное внимание в государственно-служебных отношениях уделялось, говоря современным языком, и проблеме борьбы с экстремизмом на государственной службе. После выступления декабристов в 1825 г. политической лояльности и верности служащих государству уделялось заметно большее, чем прежде, внимание. В апреле 1826 г. Николай I поручил министерству внутренних дел затребовать от всех чиновников, находящихся на службе и ушедших в отставку, представления официального письменного обязательства-заявления о том, что «они ни к каким тайным обществам, под каким бы они названием ни существовали, впредь, принадлежать не будут».

Политически неблагонадежные чиновники должны были покинуть государственную службу. Положение Комитета министров от 7 ноября 1850 г. «О порядке увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников» разрешало начальникам «по своему усмотрению» увольнять чиновников, являющихся неблагонадежными, «без просьбы их» и без объяснения причин увольнения. В качестве определенной гарантии от возможного произвола начальников при увольнении чиновников данное Положение указывало на недопустимость проявления пристрастия или других личных обстоятельств с их стороны. В отличие от чи-

новников, увольняемых со службы по предусмотренным Уголовным Уложением основаниям (за совершенные ими проступки и преступления), в приказах об увольнении которых фиксировались основания такого увольнения, уволенные без объяснения причин (из-за неблагонадежности) чиновники не имели права обжаловать увольнение в установленном в законе административном и судебном порядке. Николай II утвердил в августе 1902 г. постановление, в соответствии с которым «за политическую неблагонадежность» чиновники увольнялись с государственной службы. Революционная и оппозиционная деятельность государственных служащих была признана особым определением Сената в 1908 г. несовместимой с осуществлением служащими государственных функций.

Примерная служба чиновников ценилась и поощрялась в различных формах. За «усердную и похвальную» службу гражданские чиновники награждались орденами Св. Анны 3-й степени и Св. Владимира 4-й степени. Основаниями для награждения этими орденами являлись выслуга лет при условии отличных отзывов о службе. На практике служащие часто представлялись к наградам лишь за выслугу лет. Верховная власть обратила на это внимание и требовала при награждении непременно учитывать действительные заслуги и отличия чиновников.

Профессиональное чиновничество России знало и такое поощрение, как награждение учрежденным Николаем I в 1827 г. «Знаком отличия беспорочной службы». Этот знак учреждался для того, чтобы поощрять отличившихся служащих, проработавших продолжительное время на государственной службе и показавших себя исключительно с положительной стороны. Не могли получить такой знак, например, чиновники: 1) привлекаемые к дисциплинарной ответственности; 2) лица, которые были преданы суду; 3) которые часто меняли место службы; 4) в отношении которых на имя начальствующих лиц поступали жалобы граждан.

Определенную конкретизацию процедуры награждения государственных служащих содержал утвержденный Николаем I 20 января 1833 г. указ «О порядке представления чиновников к наградам». Другой его указ от 10 октября 1833 г. заменил выдаваемые в качестве поощрения подарки «третним,

полугодовым и годовым окладом жалованья». В изданном Николаем I указе от 20 декабря 1843 г. «О награждении гражданских чиновников, при увольнении от службы, следующими чинами» определялся порядок награждения служащих, которые по выслуге лет уходили с государственной службы.

Профессиональное чиновничество требует государственных расходов на его содержание. *Денежное жалованье* в качестве основного вида материального содержания чиновников стало оформляться еще при Петре I. Однако полностью оно сформировалось в годы царствования Екатерины II. До Петра I денежное жалованье являлось прибавкой к другому, например к натуральному и местному, жалованью. С 1715 по 1717 г. денежное жалованье получило повсеместное распространение. Для всех должностей были введены соответствующие годовые оклады. По манифесту 1763 г. денежное жалованье было назначено не только классным чиновникам, но и канцелярским служителям. Престиж государственной службы пытались поднять повышением денежных окладов чиновникам гражданской службы.

Денежное содержание служащих государственных административных учреждений заметно различалось в зависимости от классов и занимаемых должностей. Чиновники высших классов имели несравнимо большее жалованье, чем служащие низших классов и должностей. Например, денежное содержание младших чиновников губернского правления составляло 9—18 рублей в месяц, тогда как оклад министров достигал 18—20 тысяч рублей в год.

Утвержденные правительством в 1886 г. «Правила об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях» устанавливали некоторые преимущества для служащих, работающих в определенных областях. Они сводились к следующему: 1) служащим выделялось денежное пособие на подъем и обзаведение; 2) выдавались проездные деньги на новое место службы; 3) устанавливалась прибавка к жалованью; 4) вводились единовременные пособия по выслуге десятилетий; 5) давались пособия на воспитание детей; 6) предоставлялись льготные отпуска; 7) учреждались преимущества при назначении пенсий; 8) выделялись пособия семьям

чиновников, скончавшихся на службе. Для служащих в отдаленных местностях существовала практика зачета двух лет службы за три или трех лет службы за четыре. При этом сроки выслуги лет для назначения пенсий сокращались, а сама пенсия назначалась в повышенном размере.

По российскому законодательству за нарушение чиновниками своих должностных обязанностей и совершение противоправных деяний наступала юридическая ответственность в виде уголовной, гражданской и дисциплинарной. *Уголовная ответственность* наступала для чиновников при совершении ими уголовных преступлений. Это означало, что государственные служащие привлекались к ответственности судом. Привлечение к уголовной ответственности должностных лиц первых трех классов осуществлялось в одинаковом с членами Государственного Совета и Государственной думы порядке. Служащие IV—V классов, которые утверждались в должности верховной властью, предавались суду Первым департаментом сената. В компетенции начальствующих лиц, назначивших обвиняемых на должности, находилась отдача под суд чиновников остальных классов.

Чиновники, совершившие должностные преступления, подлежали увольнению со службы. На основе судебного приговора за совершение тяжкого преступления чиновники «исключались со службы» с запретом дальнейшей работы в административных учреждениях. За совершение должностных преступлений предусматривались также такие уголовные наказания, как «отрешение от должности» и «удаление от должности». В подобных случаях чиновники не имели права в течение трех лет поступать на государственную или общественную службу.

*Гражданская ответственность* чиновников связывалась с предъявлением исков о возмещении убытков, причиненных халатностью или медлительностью служащих. Такие иски против чиновников с XIV по VIII классы рассматривались в окружном суде, с VII по V классы — в судебной палате с участием представителей администрации учреждения. Судебные иски в отношении лиц, занимающих в системе государственной службы положение выше V класса, являлись пре-

рогативой объединенного присутствия Гражданского кассационного департамента и Первого департамента Сената.

Одним из вопросов, нашедших отражение в законодательстве о государственной службе, являлся вопрос о *дисциплине чиновников и дисциплинарной ответственности*. Наряду с соблюдением законов государственные служащие обязаны были неукоснительно соблюдать установленные в государственных учреждениях порядок управления и дисциплину. Современное понимание приказов и распоряжений вышестоящих должностных лиц имеет своими корнями законодательство царской России. От чиновников требовалось беспрекословное подчинение административной власти своих начальников, строгое и правильное выполнение их указаний и распоряжений. В нормативных актах устанавливалась система *дисциплинарных взысканий*, применяемых к чиновникам. Государственный Совет в 1831 г. ввел такие взыскания, как выговор и строгий выговор. Последний объявлялся чиновникам за просрочку в выполнении заданий вышестоящих должностных лиц, за необоснованное нарушение сроков представления отчетов или срочных донесений. Сенат объявлял выговоры и строгие выговоры губернским учреждениям и чиновникам; губернские правления имели право наказывать в дисциплинарном порядке уездные органы и их служащих. За три строгих выговора или за шесть простых выговоров, полученных гражданскими чиновниками в течение одного года, при совершении нового дисциплинарного проступка они могли быть преданы суду, который при обоснованности наложения дисциплинарных взысканий принимал решение о вычете из служебного стажа чиновников полгода или года (в зависимости от степени упущений и совершенных проступков). Принятый Сенатом 7 июля 1849 г. указ «О порядке наложения административных взысканий за упущения по службе» оставил такую процедуру практически без изменения. Наложение дисциплинарных взысканий на служащих сказывалось и на продвижении их по службе, и в чинопроизводстве.

В 1846 г. дисциплинарные взыскания были более четко систематизированы. С мая 1846 г. стало действовать Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. В этом Уло-

жении за проступки по службе и за должностные преступления предусматривались следующие взыскания: замечание; выговор без занесения в формулярный список; вычет из служебного стажа; вычет из жалованья; штраф; перемещение с высшей должности на низшую; недельный арест; увольнение с должности; полное отрешение от государственной службы. За совершенные преступления государственные служащие предавались суду.

Юридической ответственности по российскому законодательству подлежали и лица, занимающие высшие государственные должности. Однако порядок рассмотрения дел о совершенных высшими должностными лицами правонарушений представлял собой особый процесс. В 1892 г. Государственный Совет утвердил «Порядок производства дел об ответственности высших чинов государственного управления». Жалобы и донесения о злоупотреблениях по службе членов Государственного Совета, министров, главноуправляющих, губернаторов представлялись на рассмотрение государя и затем по его указанию направлялись в Департамент гражданских и духовных дел, который мог принять заключение либо о прекращении дела, либо о привлечении чиновников к ответственности. При этом можно было использовать две возможные процедуры: либо с преданием суду, либо без суда. Все заключения этого Департамента утверждались лично главой верховной власти. Чиновники, которые занимали должности первых трех классов, в случае совершения серьезного нарушения также привлекались к ответственности. Вместе с этим дела о предании их суду за должностные преступления предварительно рассматривались в Государственном Совете и с его заключением передавались государю для окончательного решения.

В 1848 г. Сенат постановил, что привлекавшиеся к суду или уволенные по приказам начальства гражданские государственные служащие могли быть вновь приняты на государственную службу только с разрешения министров и управляющих ведомств, причем при условии детального предварительного изучения причин их предания суду или увольнения.

Особо интересным вопросом в системе функционирования

чиновничества в дооктябрьской России является борьба со *взяточничеством*. Ни репрессии Ивана Грозного, ни Смутное время, ни первые цари династии Романовых не поколебали бюрократических основ российской государственности, взяточничества, лихоимства, мздоимства и беззакония чиновников.

Государственные служащие в России из-за особенностей ее истории всегда занимали исключительно важное положение. Создание системы государственного управления на гигантской территории в условиях отсутствия хороших коммуникаций требовало наличия огромной армии чиновников. В связи с тем, что Россия была страной бедной, да к тому же тратившей огромные деньги на поддержание военно-государственной машины, содержать своих государственных служащих на должном уровне она не могла. Отсутствие высокого жалованья у большинства государственных служащих стало одной из причин появления и развития коррупции, взяточничества в чиновной среде. Чтобы делать карьеру, служащий должен был угодничать перед начальством; восхождение по должностной лестнице сопровождалось все большим вовлечением в коррупцию. Сама жизнь толкала чиновничество к взяточничеству, мздоимству. Коррупция как бы становилась неписанным правилом государственной службы.

Петр I начал серьезную борьбу со взяточничеством. 24 декабря 1714 г. он издал указ «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное». Взятки квалифицировались как преступление, за которое должно следовать наказание. В указе определялось, что служащие должны получать только «жалованье». Кто нарушал этот указ Петра I, «тот весьма жестоко на теле наказан, всего имени лишен, шельмован, и из числа добрых людей извержен, или и смертью казнен будет». Такие же наказания грозили и тем, кто располагал информацией о совершении чиновниками взяток. В более поздние времена этот указ Петра I был развит в нормативных правовых актах правительств Екатерины II, Александра I и других государей. В указе Екатерины II от 11 ноября 1766 г. «О распубликовании во всем Государстве об учиненных наказаниях за взятки и лихоимство» особо отмечалось, что «взятки и мздоимство развращают правосудие и утесня-

ют бедствующих», и о выявленных случаях взяточничества следует публиковать сообщения «во всем государстве», т. е. наказания за эти преступления становились достоянием общест­венности.

Александр I и Николай I также вели борьбу со взяточни­чеством. Во времена их правления были изданы соответственно документы «О воспрещении приносить подарки Начальникам губерний и другим чиновникам» от 10 марта 1812 г. и «О вос­прещении Начальствующим лицам принимать приношения от обществ» от 9 марта 1832 г. ...

Для государственных служащих законодательство России устанавливало и правила *социальной помощи*. Указ Сената от 10 марта 1827 г. утвердил «Правила призрения заслужен­ных гражданских чиновников», которые предусматривали создание специального Комитета призрения заслуженных гражданских чиновников и установление порядка социаль­ной помощи этим чиновникам, а также их вдовам, детям и родителям. Комитет прекращал оказывать социальную по­мощь в случаях, если: чиновнику жаловалась «аренда» или земля, которая обеспечивала его благосостояние; выздоров­ление чиновника позволяло ему вернуться на службу и по­лучать на ней жалованье; служащий становился членом ка­кого-либо благотворительного общества и переходил на его содержание. Если чиновник болел, то он имел право обра­щаться в Комитет призрения с просьбой о выдаче пособия. Эти просьбы могли быть удовлетворены, если непосредствен­ное начальство подтверждало документально добросовестную работу служащих и письменно доказывало, что наступившее расстройство здоровья чиновника непосредственно связано с его «служебными трудами».

Чиновники имели право на получение *пенсии*. Однако правительственная политика в отношении предоставления пенсии гражданским государственным служащим связы­валась с необходимостью «верности» службе и лояльности дей­ствующему правительству, его политике и власти. Пенсия могла не назначаться по мотивам «политической неблагона­дежности» чиновников. В указе Николая II от 26 декабря 1903 г. прямо предусматривался отказ в пенсионном обеспе­чении лицам, удаленным со службы за политическую небла-



гонадежность, противодействие распоряжениям правительства и совершение несовместимых со служебным долгом поступков. Не назначалась чиновникам пенсия и по другим основаниям, например: если подвергались уголовным наказаниям с ограничением или потерей всех прав гражданского состояния; если были отрешены от должности; если были по суду разжалованы и лишены права поступления на государственную службу.

Право на пенсию в размере полного денежного оклада имели лица, прослужившие качественно, «беспорочно» и непрерывно в административных учреждениях 35 лет. При наличии 25-летнего служебного стажа пенсия назначалась в объеме половины должностного оклада. По окончании чиновниками государственной службы в случае расстройств здоровья и выхода их на пенсию последняя устанавливалась: в размере одной трети должностного оклада служащего, проработавшего от 10 до 20 лет на государственной службе; в размере двух третей должностного оклада чиновника, служившего от 20 до 30 лет; в размере полного оклада тем из них, которые находились на службе 30 лет.

В структуре законодательства о государственной службе существовал вопрос об *окончании государственной службы*. Каждый государственный служащий имел право прошения об отставке в любое время. Вместе с этим устанавливались случаи, когда процедура увольнения усложнялась. Например, в увольнении отказывалось тогда, когда чиновники были обязаны прослужить в государственных учреждениях установленный срок. Начальствующие лица имели полномочия по увольнению чиновников со службы и без их прошения об отставке. В качестве причин увольнения выступали несоответствие занимаемой должности, недобросовестное отношение к служебным обязанностям, преступления по службе, нарушение нравственных норм и другие условия. В соответствии с Положением «О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью» (1849 г.) начальствующие лица министерств, ведомств и учреждений имели право увольнять служащих «не за проступки или предосудительное поведение, а единственно по неспособности к занимаемому месту». Вме-

сте с тем уволенные по такому основанию служащие имели право трудоустроиться в другом министерстве или ведомстве.

Чиновников могли уволить со службы и из-за «неблагонадежности». Утвержденный Николаем I «Порядок увольнения от службы и определения вновь в оную неблагонадежных чиновников» не закреплял самого термина «неблагонадежность» и не указывал ее признаков. Решения о неблагонадежности формулировались начальствующими лицами. Это являлось благодатной почвой для многочисленных злоупотреблений в системе государственной службы и позволяло начальникам увольнять чиновников ввиду их неблагонадежности тогда, когда в действительности речь шла о низком уровне их профессионализма, неспособности к исполнению должностных обязанностей, совершенных преступлениях, неверности в службе, связи с тайными обществами. Произвол по отношению к уволенным по признаку «неблагонадежности» усиливался тем, что существовала сложная система обжалования чиновниками этих решений. Служащие имели возможность обжаловать решения, но официальная доктрина исходила из тезиса об игнорировании рассмотрения таких жалоб.

При увольнении чиновников в их аттестатах нужно было указывать замечания, выговоры и денежные взыскания, определенные решением суда. Факт привлечения к суду фиксировался в аттестатах чиновников даже в том случае, если последние были по суду оправданы.

В России на протяжении многих десятилетий складывалась система *управления государственной гражданской службой*. На общероссийском уровне руководство корпусом гражданских служащих осуществляли контора и затем Департамент Герольдии Сената, Инспекторский департамент Собственной е. и. в. канцелярии, Комитет о службе чинов гражданского ведомства. Комплектование и деятельность государственных служащих в органах отраслевого управления находились в ведении министерств и ведомств. Губернаторы и губернские правления осуществляли руководство персоналом местных административных управленческих учреждений.

Анализ института профессионального чиновничества в истории России позволяет увидеть ряд общих тенденций и

характерных признаков, представляющих интерес для современной практики строительства государственной службы. Опыт создания и функционирования государственной службы свидетельствует, что она находится в органическом единстве с государственным аппаратом как системой органов, на практике осуществляющих государственную власть и функции государства. В систему государственного управления входили Канцелярия субъекта верховной власти (Канцелярия царя), Государственный Совет, Сенат, Комитет (Совет) министров, министерства и ведомства, губернские правления и т. д.

Опыт управления административными кадрами включает создание механизма реализации государственной кадровой политики, организацию системы учреждений, в компетенции которых находились вопросы формирования и функционирования корпуса государственных служащих. В Правительствующем Сенате — высшем законодательном, административном и судебном учреждении России петровского времени — было создано ведомство надзора за правильностью действий служащих государственного аппарата, контроля за порядком формирования штатов ведомств и качеством чиновной службы.

В 1846 г. правительство сочло целесообразным сосредоточить управление государственной службой в администрации государя как носителя верховной власти. В этих целях в первом отделении Собственной е. и. в. канцелярии (одном из высших административных учреждений государства) был образован особый Инспекторский департамент. Это управление концентрировало подбор и расстановку чиновников шести классов, т. е. от членов Государственного Совета, Сената, Комитета министров до губернаторов, вице-губернаторов и градоначальников крупных городов.

Инспекторский департамент занимался определением на службу, производством в чины, увольнением со службы, выдвижением на должности, располагал формулярами всех классов чинов, состоявших на государственной службе. Он имел информацию о всех чиновниках, работавших в государственных учреждениях. Департамент сосредоточивал в своих руках все вопросы, связанные с практическим осуществлением чиновниками функций государственной службы в масштабах России. В обязанность департамента входило составление и ежегодное представление отчетов о деятельнос-

ти государственной службы вместе с данными о численности чиновников по классам и ведомствам, их продвижении по службе, источниках доходов, характере и количестве случаев дисциплинарных взысканий и привлечения чиновников к суду.

По решению правительства с 1894 г. управление государственной службой возглавил специальный «Комитет о службе чинов гражданского ведомства». Его рабочим органом был Инспекторский отдел Собственной е. и. в. канцелярии. Комитет и отдел получили более широкие полномочия, ведали вопросами приема, продвижения по службе, увольнения и т.д. чиновников I—VIII классов. Однако через год, в июне 1895 г., подбор и расстановка чиновников первых трех классов были изъяты из ведения Инспекторского отдела. Это было обусловлено усилением централизации управления государственной службой. Назначение и увольнение высших государственных служащих стало прерогативой лично царя, т. е. оно сосредоточилось в руках субъекта верховной власти. В ведении Инспекторского отдела царской канцелярии остались чиновники IV—VI классов, занимающие важные государственные посты.

В систему органов государственной службы входили кадровые подразделения министерств и ведомств, в компетенции которых были служебные вопросы чиновников VII—XIV классов. В масштабах губернии чиновниками соответствующих служб ведало губернское правление. Таким образом, российским правительством была создана единая система учреждений государственной службы, которая включала органы общегосударственного, регионального и губернского уровней, а также отраслевых министерств и ведомств.

Рассмотренные выше вопросы организации и функционирования государственной службы в России показывают, что критическое осмысление и творческий подход к российскому историческому прошлому в области профессионального чиновничества являются весьма полезными для современного установления правового регулирования государственно-служебных отношений.

После Октябрьской революции 1917 г. складывавшаяся веками русская государственная служба была практически

уничтожена. Чиновничество было либо разогнано, либо репрессировано. По логике политических и государственно-правовых изменений, происходящих в России в 1917—1920-е гг., старое профессиональное чиновничество должно было исчезнуть, а на его месте образоваться новая «пролетарская» государственная служба. На деле российское государство осталось в то время без эффективно функционирующего, профессионального кадрового корпуса. Создававшаяся советская государственная служба по своим качественным и принципиальным характеристикам была противоположна профессиональному чиновничеству дооктябрьской России.

Для государственной службы важна стабильность нормативных актов, преемственность в определении правового положения государственных служащих. Она не терпит кардинальных реформаторских изменений, к ней нужно относиться бережно, учитывая исторический опыт. Накопленный же самой государственной службой и выделенный ею в качестве принципов и главных признаков опыт достоин изучения и распространения.

Советская государственная служба (как управленческая элита) была некомпетентной и безжизненной по своей природе<sup>16</sup>, этому способствовали: полнейшее разрушение российского традиционного государственного аппарата, физическое уничтожение царских чиновников и профессиональных руководящих кадров советских государственных органов; отсутствие нормативно-правового порядка подбора на государственную службу и продвижения по ней (во времена СССР ценилась принадлежность к КПСС и личная преданность начальству); изменения в худшую сторону в самой бюрократически-номенклатурной среде — абсолютизировались такие качества служащих, как «двойная мораль», отсутствие собственного мнения, беспрекословная подчиненность партийной линии, авторитарность в системе государственной службы.

При Советской власти царское законодательство о государственной службе было отменено, а новое, советское законодательство о государственной службе, разрабатывалось медленно, имело множество пробелов и противоречий. Не

<sup>16</sup> См.: Б е л ь с к и й К. С. Феноменология административного права. Смоленск: Изд-во СГУ, 1995. С. 68—71.

хватило даже 70 лет для того, чтобы придать государственной службе правовую оболочку. Очевидным было и нежелание создавать чиновное законодательство, ибо сразу после революции господствовали представления о быстром отмирании государства, сломе старой государственной машины, упразднении чиновничества как воплощения «всего царского», полном слиянии в руках представительных органов власти функций законотворчества и администрирования, управления. После революции прозвучали всем известные слова В. И. Ленина о том, что надо сделать всех государственных служащих простыми исполнителями, ответственными, сменяемыми в любое время, получающими за свой труд в равной мере с рабочими.

Правда, справедливости ради, следует отметить, что в последние годы часто иронизируют над словами В. И. Ленина о том, что «каждая кухарка должна управлять государством». В действительности же В. И. Ленин полагал, что «мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством. ... Мы ... требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто управлять государством, нести будничную, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы обучение делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и чтобы начато было оно немедленно»<sup>17</sup>. Позднее В. И. Ленин повторял: «Чтобы управлять, нужно быть компетентным... нужно иметь известное научное образование»<sup>18</sup>. Правда и то, что в начале 20-х гг. десятки тысяч офицеров, чиновников, специалистов были возвращены на свои посты, и они верно служили российскому Отечеству<sup>19</sup>.

В годы существования Советского Союза так и не был принят закон о государственной службе. Детально регулировалось лишь прохождение службы в Вооруженных Силах и органах внутренних дел. В основном часто приходилось «анализировать» лишь политическую сторону советской государственной службы. Нормативный анализ государственной службы в СССР был менее привлекателен, так как существо-

---

<sup>17</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 315.

<sup>18</sup> Там же. Т. 40. С. 215.

<sup>19</sup> См.: Зюганов Г. 12 уроков истории // Сов. Россия. 1995. 23 нояб.

вавшее законодательство о государственной службе было недостаточным и неполным. В качестве примеров можно привести: Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях, утвержденные Декретом СНК РСФСР от 21 декабря 1922 г.<sup>20</sup>; указы о введении классовых чинов, рангов и специальных званий в отдельных отраслях государственного управления; постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности» (отменены в 1991 г.). В конце 40-х и 50-х гг. принята целая серия постановлений Правительства о прохождении государственной службы руководителями и ответственными работниками различных министерств и ведомств СССР. Госкомтрудом СССР 9 сентября 1967 г. была утверждена Единая номенклатура должностей служащих. Были известны законодательству и так называемые Перечни № 1 и № 2 в качестве приложений к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров, в которых шла речь о лицах, не имеющих права обжаловать в суд приказ об их увольнении. В 1972 и в 1980 гг. утверждено Общее положение о главном (старшем) юрисконсульте и о главных бухгалтерах. В 1987—1990 гг. принята новая серия нормативных документов: об аттестации, дисциплинарной ответственности служащих и т. д.

На практике в советское время действовали следующие принципы государственной службы: 1) соответствие ее воле и интересам народа, социалистического государства; 2) демократический централизм; 3) национальное равноправие; 4) плановость; 5) социалистическая законность и государственная дисциплина<sup>21</sup>. Иногда к этим принципам теоретиками добавлялись и другие: общедоступность государственной службы для всех советских граждан; связь работников аппарата с широкими массами трудящихся; подконтрольность и подотчетность руководящих работников государственного аппарата органам государственной власти (Советам народных депутатов); сменяемость государственных служащих; социальное равенство и отсутствие политических привилегий у государственных служащих по сравнению с другими чле-

<sup>20</sup> СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

<sup>21</sup> См.: Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1978. С. 293—296.

нами общества<sup>22</sup>. Следует отметить, что, очевидно, с одной стороны, данные принципы заслуживают критики. Однако необходимо увязывать систему государственного управления и все ее основополагающие институты и элементы (в том числе правовые основы государственного управления) с господствовавшей тогда политикой, идеологией, партийной номенклатурой, государственной властью. С другой стороны, некоторые из упомянутых принципов являются неременным атрибутом публичной службы в любом современном государстве (например, подконтрольность и подотчетность служащих, законность).

Советская государственная служба — это результат ее развития после революции 1917 г. со всеми проблемами и недостатками, которые были свойственны и обществу в целом. Ведь на протяжении почти 80 лет мы говорили исключительно о правовом институте государственной службы, а не о служебном праве или профессиональном чиновничестве. Правомерен один вопрос: как может выглядеть государственная служба там, где не было вообще частного права (во всяком случае, это не признавалось официально), не было частной собственности т. е. там, где нет области частного (негосударственного). Поэтому в советское время речь шла исключительно о государственных служащих, к которым относились многие категории «трудящихся». Классики марксизма-ленинизма были убеждены, что господствующий класс (господа) управляет и руководит с помощью родственного ему по духу чиновного аппарата, т. е. вышедшего из слоев социальной элиты. В качестве прогноза они полагали, что в будущем коммунистическом обществе вообще не потребуются чиновники (государственные служащие), так как тогда будет господствовать самоуправление трудящихся, а следовательно, государственное управление будет излишним. В конце 70-х — начале 80-х гг. получил распространение термин «социалистическое самоуправление народа». Однако на практике ничего от термина «самоуправление» не было реализовано. Советская государственная служба выглядела в большей мере как составная часть трудового права. Вместе с тем существовала и область публично-правового регулирования государственно-служебных отношений.

---

<sup>22</sup> См.: Научные основы государственного управления в СССР. М.: Наука, 1968. С. 296—297.



Обобщая сказанное о государственной службе советского периода, можно установить, что:

- 1) профессионального чиновничества в СССР не было;
- 2) государственные служащие являлись слугами народа и общества, а также исполнителями государственных задач;
- 3) они находились под контролем Советов народных депутатов;
- 4) могли быть в любое время уволены с государственной службы и не имели права претендовать на рассмотрение своего трудового спора в суде;
- 5) назначение на должность и увольнение производились посредством административного акта — приказа (в некоторых случаях практиковались избрание и конкурс);
- 6) вопросы заработной платы, рабочего времени, времени отдыха, отпуска, аттестации и т. д. регулировались трудовым правом.

В начале 90-х гг., когда в стране начались кардинальные экономические, политические и правовые перемены, государственная служба стала изменяться сообразно этим переменам. Находящиеся в то время на службе у государства работники являлись по-существу чиновниками социалистического периода, так как сформировались по старым, сложившимся за советские годы образцам.

А. Оболонский, размышляя о значимости, истории развития и перспективах реформирования российской государственной службы, справедливо отмечает, что в классической русской литературе практически невозможно найти “хоть сколько-нибудь положительный образ чиновника... В основной же массе это либо прожженные взяточники, циники и воры, либо ничтожества”<sup>23</sup>. Автор указывает на основную причину формирования данного стереотипа — объективные исторические корни и подтверждает его современное существование практическим общением рядовых российских граждан с государственной машиной. А. Оболонский говорит, что “почти иррациональная ненависть и недоверие к чиновничеству, равно как и неверие в возможности права, странным образом уживаются в России со столь же иррациональной верой в безусловность блага, якобы исходящего от сильного государства» и «чем сильнее становилось в России го-

---

<sup>23</sup> Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования. С. 168.

сударство, тем меньше свободы оставалось у людей”<sup>24</sup>. Думается, что исторически профессиональное чиновничество, или государственная служба (государственные служащие) как в России, так и в других странах, к сожалению, характеризуются не самыми высокими эпитетами и качествами, а изучив даже без глубокого анализа и подготовки общественное мнение относительно значимости и профессионализма чиновников, быстро приходишь к выводу о «злонамеренной деятельности служащих», об «отсутствии у них профессионализма» и о желании работать лишь «на самого себя». И историческая, и современная практика государственно- и муниципально-служебных отношений только укрепляет сделанный вывод. В чем же причина традиционно складывающегося не в пользу российской бюрократии общественного мнения? Очевидно, не только в отрицательных чертах самого меняющегося на протяжении веков политического и экономического строя страны и моральном “облике” общества. Одной из главнейших причин непрофессионализма российской государственной службы является отсутствие установленных законом и известных обществу и гражданам традиционно строгих для бюрократии принципов и процедурных правил осуществления управленческой работы. Поэтому мы и сегодня (когда уже шесть лет действует первый постсоветский закон о государственной службе) указываем на то, что действующее законодательство, несмотря на многочисленность правовых норм и весьма демократических, на первый взгляд, положений в сфере публичной службы, содержит серьезные изъяны и противоречия и подлежит реформированию. Именно созданием «сильного государства» или хотя бы политически авторитетными размышлениями о необходимости формирования и об образе такого государства можно постепенно налаживать и запускать в действие правильно работающие и поддающиеся управлению части государственного механизма.

А. Оболонский выделяет в ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» две стороны — демократическую и корпоративную. К первой (позитивной) стороне он относит, например, правовые предпосылки для формирования современной государственной службы: проведение квалификационных экзаменов, конкурсов на замещение государственных должностей, правоограничения государствен-

<sup>24</sup> Там же. С. 168.

ных служащих, гарантии и привилегии и т.д. Ко второй (негативной), например, возрождение архаичной «Табели о рангах», за отмену которой шла борьба еще в 19 столетии»<sup>25</sup>. Но ведь в западноевропейских государствах не отменили табели о рангах и до настоящего времени, а, наоборот, усилили формализованность прохождения чиновниками государственной службы, и при этом без потери качества государственного управления. Значит, дело не в самих рангах, степенях и званиях служащих в системе публичной службы, не в стремлении государственных служащих быть «похожими на военных». Автор делает правильный вывод о том, что российскому чиновничеству не хватает как «подчиненности закону, так и безличности, минимизации простора для личного усмотрения конкретного чиновника, в рамках нашей традиции, увь, почти равносильного произволу»<sup>26</sup>.

Помимо двойственности закона о государственной службе А. Оболюнский указывает на следующие причины снижения в течение последнего десятилетия качества работы государственного аппарата и усилении хаотичности и неэффективности его действий: «вымывание квалификации» из государственного аппарата; он не превратился в «службу общества»; рост коррупции; утрата прежних норм административной морали, составлявших своего рода неформальный «этический кодекс» служащего, советская версия которого, по мнению автора, была крайне далека от совершенства.

В условиях, когда государство стремится приобрести черты правового современного государства, когда общество медленно трансформируется в гражданское, где важнейшим элементом является закон, когда федеральные органы исполнительной власти перестают быть «собственниками» отраслей и сфер управления, подрываются основы номенклатурной кадровой системы, и государственные служащие стремительно теряют свои былые «партийные» привилегии и преимущества. Если и должны чиновники иметь определенные льготы, то только те, которые установлены в законодательном порядке. Создание нормативной правовой основы организации и функционирования современной государственной службы — задача не только сегодняшнего дня, но и ближайших лет.

В заключение рассмотрения вопроса об исторических кор-

<sup>25</sup> Там же. С. 169.

<sup>26</sup> Там же. С. 170.

нях государственной службы можно сделать один немаловажный вывод: вряд ли нужно критиковать советскую государственную службу, забывая при этом политико-правовые и идеологические основы существовавшего в те годы советского государства и общества. Государственная служба являлась, как и все остальные социально-правовые институты, порождением определенной системы отношений. Более того, недостатки советской государственной службы во многом были похожи на недостатки дооктябрьской государственной службы: полная зависимость чиновников в продвижении по службе от начальства, отсутствие собственного мнения у служащих, угодничество перед начальниками, коррупция, протекционизм, местничество, использование «связей» для повышения в должности, оказание услуг и подарков и пр. Как в советское время, так и в царское отрицательные «идеологические установки» для государственных служащих являлись практически одинаковыми. В этом нетрудно убедиться, ознакомившись со следующим документом, устанавливающим негласные правила поведения начинающих чиновников в царской России:

- «заучите хорошенько выражения: ваше превосходительство и ваше сиятельство; с этих слов начинайте, этими словами кончайте фразу, когда вы обращаетесь к милостивому начальству»;
- «кланяйтесь начальству вашему тем ниже, чем выше стоит оно в порядке чиновачалия»;
- «не надейтесь только на способности свои, сколько на протекцию; несмотря на все ваши достоинства, старайтесь укрыться под крылышко этой благодетельной волшебницы»;
- «никогда не делайте того, что нужно делать, а делайте то, что желает высшее начальство»;
- «откажитесь от собственного взгляда на вещи, усвойте себе взгляд начальников ваших, не имейте мыслей своих, развивайте только мысли начальников и постарайтесь все, даже почерк ваш сделать как можно более похожим на их почерк»;
- «если у вас есть предложение... по усовершенствованию закона или судопроизводства, — не старайтесь... привести его в исполнение... вы прослывете... беспокойным и неудобным человеком»<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Цит. по: М е л ь н и к о в В. П. Государственные органы и государственная служба в России: опыт организации и функционирования. С. 204.

## § 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДОЛЖНОСТЬ

### 2.1. Понятие и основные черты государственной должности

Государственная должность является первоэлементом, «кирпичиком» государственной организации (администрации), государственной службы. Это понятие означает часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность. Лицо, занимающее государственную должность, обязано руководствоваться в своей деятельности особыми публичными и профессиональными интересами, должно служить всему обществу, быть верным народу, который избрал государственную власть<sup>28</sup>.

Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» устанавливает, что государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение. Таким образом, статус государственного служащего определяется как минимум двумя условиями: замещение государственной должности, которая учреждена государством или государственным органом, и получение квалификационного разряда (специального ранга, классного чина, звания).

Должность обычно создается на постоянной основе, т.е. для удовлетворения постоянной потребности государственной администрации в выполнении определенных функций и решении конкретных задач. Важным условием является также способ замещения должности (назначение, конкурс, избрание, зачисление), согласно которому служащий вводится в штат государственной службы (служащих), и получает специальное звание, ранг, классный чин (квалификационный разряд). Получение квалификационного разряда является первым этапом в служебной карьере штатного государственного служащего.

Должность — это простейший элемент государственной администрации, первичная и основная клеточка ее организационной структуры. Приведем ставшее классическим определение данного понятия: «Государственно-служебная дол-

<sup>28</sup> Следует подчеркнуть, что должность — это не доходное место, которое может содействовать росту материального благосостояния лица, ее занимающего. Обеспечение, которое гарантирует своим служащим государство, является следствием, а не целью должности.

жность — это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и др.), с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу — государственному служащему в целях ее практического осуществления»<sup>29</sup>. Таким образом, должность характеризуется следующими признаками: 1) является частью организационной структуры государственного органа; 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в правовых актах. Совершенно прав В. М. Манохин, обобщенно рассматривающий государственную должность как организационную форму, определяющую и юридически закрепляющую основное содержание административно-правового статуса государственного служащего<sup>30</sup>.

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. В этом смысле должность является независимой от самого государственного служащего, т.е. от конкретного лица, ее занимающего. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах. Государственный служащий не является «собственником» занимаемой им должности. При осуществлении должностных функций он должен исполнять содержащиеся в законодательных и иных нормативных актах служебные функции и задачи.

Внутренняя структура государственного органа представляет собой систему различных по своему характеру, значению и уровню должностей, включенных в утверждённый штат должностей. Государственная должность — это учреждённая в установленном порядке государственным органом (путем принятия коллегиального решения или единолично-

<sup>29</sup> Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 72.

<sup>30</sup> См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право: Учебник. М.: Юристъ, 1996. С. 117; Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: Учеб. пособие. Саратов: СГАП, 2000.

го распоряжения должностного лица) первичная структурная единица, которая отражает содержание и объем полномочий занимающего ее лица и содержится за счет финансовых средств государственного бюджета (сюда включаются заработная плата служащего, занимающего данную должность, ее техническое обеспечение, установленные льготы и гарантии служащих и пр.).

С правовой точки зрения понятие «должность» используется также традиционно, определяя порядок установления статуса государственной должности и включенные в него элементы. В такой трактовке должность является центральным понятием государственной службы. С образованием государственно-служебного правоотношения создается и должностное отношение между субъектами публичного управления и государственным служащим, устанавливается правовой статус государственного служащего. Должностное правоотношение является основным каналом, посредством которого служащий обязуется выполнять передаваемые ему государством функции.

Правовое положение государственного служащего определяется прежде всего двумя понятиями: *должность в статутно-правовом смысле* и *должность в конкретно-функциональном смысле*. В первом случае должность является как бы предпосылкой оформления правового статуса государственного служащего. Например, служащий получает ряд прав: на получение заработной платы, на официальное звание, на определение круга его полномочий по занимаемой должности. Во втором случае должность — это конкретизирующее понятие, которое определяет задачи государственного служащего, т.е. специальные задачи, функции и полномочия служащего на конкретной должности, переданные ему на основе административного акта, указания, поручения, распоряжения, представления или каким-то другим законным образом (способом). К таким должностям можно отнести те, которые занимают, например, советник Председателя Правительства РФ, руководитель конкретного государственного органа, секретарь конкретного отдела или управления и т.п.

Государственный служащий не владеет занимаемой им должностью. Она принадлежит государственной администра-

ции (государственному органу). Назначение государственным органом (должностным лицом) служащего на должность, соответствующую его квалификационному разряду (рангу, классному чину, степени, и т.д.), происходит в рамках установленных законом правил разделения квалификационных разрядов, классных чинов, рангов и степеней, с одной стороны, и должностей — с другой. Это правило призвано придать определенную гибкость государственной администрации, обеспечивая ей возможность проводить изменения, реорганизацию или упразднение служб и назначать служащих в зависимости от их способностей и пригодности к выполнению государственных задач и осуществлению государственных функций.

Целесообразно обсудить проблему взаимосвязи и взаимозависимости категорий «квалификационный разряд» (ранг, классный чин) и «должность». *Квалификационный разряд* — это, во-первых, специальное звание, которое дает его владельцу право занимать определенный ряд соответствующих должностей. Квалификационный разряд принадлежит государственному служащему, связывает его с государством (или муниципального служащего с органом местного самоуправления) в течение всей его профессиональной жизни. Кроме того, квалификационный разряд выступает гарантом стабильности государственной службы: например, в системах публичной службы в странах Западной Европы в случае упразднения занимаемой должности государственный служащий не может быть уволен; его ранг дает ему право занять другой пост. В этом заключается второй аспект правила разделения квалификационного разряда и государственной должности. Квалификационный разряд представляет собой защиту для служащего от случайностей административной жизни (например, упразднение должности), а также жизни политической (например, при смене политического большинства в правительстве).

Квалификационный разряд должен соответствовать иерархии штатов государственных служащих, при этом штат может состоять из многих квалификационных разрядов (рангов, классов и пр.). Квалификационный разряд, как показывает опыт организации публичной службы в различных стра-



нах, может также делиться на степени (например, первый, второй). Карьера служащего может проходить внутри штата путем повышения ступени и ранга (квалификационного разряда).

Государственные служащие входят в штаты, которые объединяют служащих, подчиняющихся одному особому статусу и имеющих право на одинаковые ранги (классные чины, звания и т.п.). *Штат* — это структурный элемент государственной службы, предусматривающий включение служащих, имеющих ранги и получивших право занимать должности. Наиболее четко данная идея реализована в ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. В соответствии со ст. 42 этого закона военнотрудовой проходит военную службу на воинской должности за исключением случаев, которые указаны в этой же статье. Военнотрудовой может занимать только одну воинскую должность. Каждой воинской должности должно соответствовать одно воинское звание. Единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, и общее количество воинских должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами 1 ранга в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, утверждаются Президентом РФ. Перечни иных воинских должностей утверждаются в порядке, определенном министром обороны РФ или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» предусмотрена военная служба.

Статья 43 указанного закона определяет, что назначение на воинские должности и освобождение от воинских должностей осуществляются:

военнотрудовых, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, — указами Президента РФ;

остальных военнотрудовых — в порядке, установленном *Положением о порядке прохождения военной службы* (Утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237)<sup>31</sup>. Ста-

<sup>31</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

тя 11 данного Положения детально устанавливает порядок назначения на воинские должности.

В ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (в ред. от 10 февраля 1999 г.) предусматривается, что классные чины присваиваются прокурорам и следователям в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы пожизненно (ст. 41). Порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников, утверждаемым Президентом РФ. В настоящее время действует Положение о классных чинах прокурорских работников РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659<sup>32</sup>.

Гражданин поступает на службу к государству (в государственный орган) не только для того, чтобы занять определенную государственную должность, но и затем, чтобы вступить в штат служащих и сделать там служебную карьеру. Именно в силу необходимости вступления в штат путем получения квалификационного разряда (ранга, чина) служащий назначается на должность. Западноевропейский чиновник, войдя в штат или категорию должностных лиц, может оставаться там всю свою профессиональную жизнь. Он делает карьеру внутри штата или категории, поднимаясь вверх вместе с увеличением стажа, повышением квалификации, получая ранги, которые и составляют штат или категорию. В этих странах чиновник может сменить штат или категорию должности в течение своей профессиональной жизни. Такая перемена равнозначна новому назначению и новой карьере. При этом общий и специальный статусы чиновника предусматривают различные пути доступа к новым постам. Профессиональные экзамены, внутренние конкурсы, внесение в списки пригодности, откомандирования позволяют чиновнику перемещаться между различными штатами и категориями должностей.

Наиболее важным аспектом теоретического анализа понятия «должность» является *статутно-правовой*, подразумевающий под должностью конкретный перечень установленных функций и полномочий, который предполагает получение специального образования, наличие необходимых способ-

---

<sup>32</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 27. Ст. 3185.

ностей и пригодность лица для осуществления должностных функций. При таком понимании конкретные должности указываются в нормативных документах, устанавливается заработная плата лица, занимающего ту или иную должность, определяются виды и число подобных должностей. При этом понятия должности в статутно-правовом и функциональном смыслах могут совпадать, если в сфере государственной службы (в государственном органе) имеется только одна такая должность (например, начальник финансового управления администрации области).

## 2.2. Категории и группы государственных должностей

Государственная должность — это комплексное образование (правовой институт), состоящее из различных правовых норм. Статус должности, или его организационно-правовое положение, характеризуется наличием двух аспектов: государственного-служебного и личного (персонального). Каждую должность занимает человек, и здесь имеет место личностный аспект проблемы, связанный с профессиональной подготовкой лица, его образованием, компетентностью, моральными качествами, осуществлением личных прав и свобод, должностным окладом и т.д. С помощью должностей обеспечиваются персонализация управленческих функций и более точное установление правового статуса служащего (права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность), четкое разделение труда в административном аппарате, индивидуализация ответственности служащих. Система должностей способствует профессионализации аппарата и повышению уровня компетентности его служащих. Она нацеливает служащих на приобретение определенных знаний, навыков, выполнение конкретной работы, замещение определенного служебного места в структуре государственного органа, приобретение служебных и личных прав.

От того, насколько всесторонне, научно обоснованно и четко характеризуются каждая должность или круг однотипных должностей, в решающей степени зависит качество управленческого труда работников по занимаемой должности, а следовательно, и эффективность работы всего государственного (или муниципального) аппарата.

В этой связи представляется правильным установление в законодательных актах (федеральных законах, законах субъектов РФ, нормативных актах государственных органов) требований к государственным должностям, что создает единый масштаб, определяющий квалификационные требования к служащим, которые замещают одинаковые государственные должности государственной службы. Данное положение может быть полезным при подборе и расстановке кадров, организации их труда, оценке персонала и его стимулировании, совершенствовании структуры аппарата.

В соответствии с ФЗ «Об основах государственной службы РФ» (ст. 6) специализация государственных должностей государственной службы устанавливается в зависимости от функциональных особенностей государственных должностей государственной службы и особенностей предмета ведения соответствующих государственных органов.

В квалификационные требования к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, включаются:

1) уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы;

2) стаж и опыт работы по специальности;

3) уровень знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституций, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Гражданам, претендующим на государственную должность государственной службы, необходимо иметь:

1) для высших и главных государственных должностей государственной службы — высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным, с дополнительным высшим профессиональным образованием по специализации государственных должностей государственной службы;

2) для ведущих и старших государственных должностей государственной службы — высшее профессиональное образование по специализации «государственное и муниципаль-

ное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным;

3) для младших государственных должностей государственной службы — среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным.

Решение о признании образования равноценным принимается федеральным органом по вопросам государственной службы.

Четкое определение статуса должности, характеризующей служебное место и социально-трудовую роль служащего в государственном органе, необходимо, во-первых, для определения объема служебной «дееспособности» как субъекта права. Во-вторых, это важно для оптимизации общей численности административного персонала<sup>33</sup>, соотношения работников различных рангов (специальных званий, классов чинов) и решения задачи сокращения и упрощения (удешевления) государственного аппарата.

Необходимо разграничивать такие понятия, как «учреждение государственной должности» и «замещение государственной должности». *Учреждение государственной должности* — это порядок установления государственной должности уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа<sup>34</sup>. Учрежденные государственные должности (или го-

<sup>33</sup> В последние годы принимаются решения, направленные на сокращение численности государственных служащих. Однако на практике, как правило, численность государственных служащих возрастает. Статья 32 ФЗ от 27 декабря 2000 г. «О федеральном бюджете на 2001 г.» устанавливает запрет на принятие Правительством РФ решений, приводящих к увеличению численности федеральных государственных служащих и работников учреждений и организаций бюджетной сферы, военнослужащих и приравненных к ним лиц; такая же рекомендация дается субъектам РФ (СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 2).

<sup>34</sup> Следует помнить, что должности могут учреждаться в любой организации или учреждении, например, в учреждениях здравоохранения. См.: Номенклатура должностей медицинского и фармацевтического персонала и специалистов с высшим профессиональным образованием в учреждениях здравоохранения: Приложение 3 к Положению об оплате труда работников здравоохранения РФ: Утв. Приказом Минздрава России от 15 октября 1999 г. № 377 //РГ. 1999. 30 нояб.

сударственные должности государственной службы) перечисляются в Реестре государственных должностей. *Замещение государственной должности* — это способ поступления гражданина на государственную службу (назначение, избрание, конкурс).

В обсуждавшихся на протяжении последних нескольких лет проектах законов о государственной службе, как правило, определялось, что государственная должность — это учрежденная компетентным органом (законами или иными актами законодательства) в установленном порядке первичная структурная единица государственного органа с соответствующим правовым статусом, определяющим место и роль работника государственного аппарата в решении задач, стоящих перед данным органом, и предъявляющим к этому работнику определенные требования.

В действующем ФЗ «Об основах государственной службы РФ» государственная должность определяется как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Таким образом, законодательно закрепляются следующие составляющие этого понятия: 1) должность — это структурная единица государственных органов; 2) она учреждается в установленном законодательством порядке; 3) устанавливает круг обязанностей, соответствующих полномочиям государственного органа; 4) включает денежное содержание и ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных обязанностей.

Закон определяет *систему и модель государственной службы по организационно-должностному критерию*, устанавливая перечень и виды государственных должностей и характеризуя их. Из системы этих должностей не исключаются государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ и т.д.

Подпункт 1 п. 1 ст. 1 фиксирует *государственные долж-*

ности категории «А»: должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ), конституциями, уставами субъектов Федерации (государственные должности субъектов РФ) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и другие). Определено, что специальные федеральные законы и законы субъектов РФ будут устанавливать размер и виды денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А».

*Государственные должности категории «Б»* учреждаются в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А». Государственная служба на государственных должностях категории «Б» ограничена сроком, на который назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории «А».

*Государственные должности категории «В»* учреждаются государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Все три категории государственных должностей устанавливаются в *Реестре государственных должностей в Российской Федерации*. Закон предусматривает создание еще одного перечня — *Реестра государственных должностей государственной службы РФ*, который утверждается Президентом РФ и является частью Реестра государственных должностей в РФ. В Реестр государственных должностей государственной службы РФ включаются государственные должности категорий «Б» и «В», классифицированные по группам. К указанному Реестру прилагаются перечень специализаций государственных должностей государственной службы и квалификационные требования к лицам, замещающим государственные должности государственной службы.

Только государственные должности категории «Б» и «В», включенные в Реестр государственных должностей государственной службы РФ, являются *государственными должностями*

*тями государственной службы.* Таким образом, среди государственных должностей закон выделяет *государственные должности государственной службы.* Следовательно, по замыслу законодателя, лишь исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В», является государственной службой (ст. 2 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»). На лиц, замещающих государственные должности категории «А», положения ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не распространяются. Их правовой статус устанавливается специальными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Законодатель устанавливает для этих лиц и правоограничения: например, в соответствии с подп. 3 п. 1 ст. 3 ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 2 января 2000 г. народными заседателями не могут быть лица, замещающие государственные должности категории «А», а также лица, замещающие выборные должности в органах местного самоуправления.

В целях технического обеспечения деятельности государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным должностям. Такие должности учреждаются практически в каждом государственном органе как федеральной, так и региональной государственной власти. Правительство РФ приняло 21 июля 1997 г. Постановление № 912 «Об упорядочении оплаты труда работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов»<sup>35</sup>. Другим Постановлением Правительства РФ от 6 октября 1999 г. № 1137 «О должностных окладах работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов»<sup>36</sup> с 1 ноября 1999 г. были повышены в 1,5 раза

<sup>35</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3651; 1998. № 6. Ст. 743; № 43. Ст. 5353.

<sup>36</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5047.



их должностные оклады (включая работников территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры РФ).

Государственная должность устанавливает перечень функций и полномочий в части реализации компетенции государственного органа одним лицом. Государственные должности в государственных органах субъектов Федерации учреждаются законами и иными актами законодательства Российской Федерации, а также законами и иными правовыми нормативными актами субъекта Федерации.

Требования к должности могут определяться паспортом государственной должности или должностной инструкцией, утверждаемой компетентным органом (коллегиальным органом либо единолично руководителем).

В современной практике каждая должность образуется в распорядительном порядке. Ее назначение, место в служебной иерархии, порядок замещения определяются правовыми актами компетентных государственных органов. Должность включается в штатное расписание, в единую номенклатуру должностей служащих (единую тарифную сетку).

Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г.<sup>37</sup> (которое в целях упорядочения правового регулирования федеральной государственной службы было отменено Указом и.о. Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72<sup>38</sup>), определяло государственную должность как содержание и объем должностных полномочий по реализации компетенции государственного органа. Впервые в Российской Федерации государственные должности были разделены на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. При этом Положение не регулировало порядка учреждения государственных должностей и их различия по содержанию и объему полномочий. Однако в документе говорилось о том, что квалификационные требования по конкретным должностям устанавливаются Президентом РФ — в группах высших и главных государственных должностей и Правительством РФ (или по его

<sup>37</sup> См.: САПП. 1993. № 52. Ст. 5073.

<sup>38</sup> См.: РГ. 2000. 25 янв.

поручению соответствующим государственным органом) — в остальных группах государственных должностей. Учреждение в целом Реестра (списка) государственных должностей в РФ отнесено к компетенции Президента РФ.

Одним из важнейших правовых источников развития и конкретизации конституционных основ государственной службы является принятый Президентом РФ Указ от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации», который устанавливает «Сводный Перечень государственных должностей Российской Федерации»<sup>39</sup>. В нем содержится перечень наименований государственных должностей РФ, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, а также действовавшими в то время законами РФ и РСФСР; выделяются, например, государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Федерального министра, Председателя Совета Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Уполномоченного по правам человека, Генерального прокурора Российской Федерации, Председателя Счетной палаты, Председателя ЦИК РФ, председателя федерального суда, судьи федерального суда<sup>40</sup>.

Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих»<sup>41</sup> внес изменения в Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе». Конституция РФ установила систему органов государственной власти, порядок

<sup>39</sup> См.: О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. Указов Президента РФ от 20 декабря 1996 г. № 1748, 23 октября 1998 № 1298) //СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173; 1996. № 52. Ст. 5912; 1998. № 43. Ст. 5337.

<sup>40</sup> Нормативные акты, действующие в области государственной службы, см.: Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Старилов. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999.

<sup>41</sup> О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 (в ред. Указов Президента РФ от 13 июня 1995 г. № 587, 9 августа 1995 г. № 834, 16 мая 1997 г. № 493, 2 декабря 1998 г. № 1456) //СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 174; № 25. Ст. 2378; № 33. Ст. 3358; 1997. № 20. Ст. 2244; 1998. № 49. Ст. 6012.

замещения государственных должностей. Например, Положение о федеральной государственной службе определяло, что федеральными государственными служащими являются лица, находящиеся на государственных должностях. Однако государственные должности конкретно не были установлены ни в одном законодательном акте. Имелась лишь ссылка на реестр, который отсутствовал.

Теперь Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих утверждает перечень наименований государственных должностей. Часть 1 Реестра включает наименования государственных должностей федеральных государственных служащих, замещаемых в порядке назначения для обеспечения деятельности лиц, избранных или назначенных на должности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами: Президента РФ и Совета Безопасности РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания и его заместителей, Председателя Государственной Думы, его заместителей и органов Государственной Думы Федерального Собрания, Правительства РФ, Председателя Правительства РФ и его заместителей, Конституционного Суда РФ, Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителей, судьи-секретаря Конституционного Суда РФ, Председателя Верховного Суда РФ и его заместителей, Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и его заместителей, Председателя Центральной избирательной комиссии и его заместителей, Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты.

Часть 2 Реестра государственных должностей федеральных государственных служащих определяет должности кадрового корпуса федеральных государственных служащих категории «Б» и «В», т.е., как правило, непосредственных специалистов-управленцев, ориентированных на службу государству, а не какому-либо частному лицу или какой-то конкретной политической партии. В эту часть Реестра государственных должностей государственной службы РФ были внесены существенные изменения Указом Президента РФ «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» от 3 сентября 1997 г.

№ 981<sup>42</sup>. Этим Указом Президента РФ устанавливалось, что Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденный Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33, в отношении лиц, замещающих государственные должности федеральной государственной службы, предусмотренных в перечнях, утвержденных Указом Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981, после вступления последнего в силу не применяется.

Таким образом, устанавливались перечни государственных должностей федеральной государственной службы. К ним, например, относятся:

государственные должности федеральной государственной службы, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий Президента РФ (Руководитель Администрации Президента РФ, Первый помощник Президента РФ, полномочные представители Президента РФ в различных государственных органах и в регионах РФ, Управляющий делами Президента РФ);

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые в аппарате Совета обороны РФ для обеспечения деятельности Совета Обороны РФ);

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ);

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ (например, Первый заместитель Руководителя Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания, начальник управления);

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственно-

---

<sup>42</sup> См.: Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы: Указ Президента РФ от 3 сентября 1997 г. № 981 (в ред. Указов Президента РФ от 29 января 1998 г. № 110, 6 марта 1998 г. № 265, 28 апреля 1998 г. № 462) //СЗ РФ. 1997. № 36. Ст. 4129; 1998. № 5. Ст. 571; № 10. Ст. 1163; № 18. Ст. 2019.

го обеспечения исполнения полномочий депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ (например, управляющий делами, руководитель Пресс-службы, начальник отдела, заведующим архивом, советник, консультант, ведущий специалист);

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Государственного органа Правительства РФ, Государственного органа при Правительстве РФ (например, полномочный представитель Правительства РФ, заместитель руководителя государственного органа, начальник управления, начальник отдела, главный государственный инспектор, советник);

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий федерального министра (например, советник и помощник федерального министра);

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности федерального органа исполнительной власти (сюда также входят отдельные государственные должности федеральной государственной службы в федеральных органах исполнительной власти в Министерстве финансов РФ, в федеральных органах исполнительной власти, на которые возложены функции государственного контроля и надзора и т.д.);

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности представительства РФ, представительства федерального органа исполнительной власти за рубежом;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти (например, представитель федерального органа исполнительной власти, руководитель территориального органа, начальник отдела в территориальном орга-

не, первый секретарь, главный казначей, контролер-ревизор, судебный пристав-исполнитель);

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий судей Конституционного Суда РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Конституционного Суда РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий судей федеральных судов общей юрисдикции;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности федеральных судов общей юрисдикции;

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий судей арбитражных судов;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности арбитражных судов;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности прокуратуры РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий Председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Счетной палаты РФ;

государственные должности федеральной государственной службы категории «Б», учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий Председателя Центральной избирательной комиссии РФ и его заместителя;

государственные должности федеральной государственной службы категории «В», учреждаемые для обеспечения деятельности Центральной избирательной комиссии РФ.

Почти все разделы второй части Реестра государственных должностей федеральных государственных служащих состоят из должностей пяти групп: *высшая должность, главная должность, ведущая должность, старшая должность и младшая должность.*

По своей сути вторая часть Реестра государственных должностей федеральных государственных служащих является ключевым звеном в процессе создания профессионального чиновничества, обладающего новейшими научными знаниями, компетентностью в области государственного управления, высоким уровнем общей и специальной подготовки и опытом.

Все перечисленные должности федеральный государственный служащий может замещать на основе конкурсного отбора, аттестации государственных служащих. Уволить государственного служащего, если он соответствует квалификационным профессиональным требованиям, согласно КЗоТу РФ и ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», практически невозможно.

Такая ситуация в сочетании с другими нормативными актами защищает государственного служащего от произвола сиюминутных правителей и обеспечивает государственным служащим пожизненную карьеру, способствует появлению социального класса людей, связанных с интересами государства, его благополучием. Именно этот класс деидеологизированных, деполитизированных государственных чиновников обеспечивает преемственность, стабильность государства при смене политической власти в стране.

Очевидно, что в обществе, в котором десятилетиями торжествовало номенклатурно-иерархическое распределение ролей с засильем чиновничества, отягощенного партийно-советским менталитетом, достичь за короткое время деполитизированности государственных служащих невозможно. Тем не менее Реестр государственных должностей данную проблему практически сдвинул с мертвой точки, четко разделив должности государственных управленцев на *«обеспечивающие» деятельность* установленных в Конституции должностных лиц и государственных органов (т.е. учрежденные для «непосредственного обеспечения исполнения полномочий» конкретных лиц: например, федерального министра, судьи федерального

суда общей юрисдикции, аудитора Счетной палаты РФ) и чисто *административные* (т.е. учрежденные для обеспечения деятельности самих государственных органов: например, федерального министерства, федерального суда общей юрисдикции, Счетной палаты РФ). Это позволяет должностным лицам не только установить взаимодействие, но и обеспечить политическое лидерство победившей политической партии или коалиции в проведении своей политики и в то же время сохранить стабильность управления страной при переходе государственной власти от одной политической силы к другой.

Реестр государственных должностей унифицировал наименования должностей и структурных подразделений, так как ранее одни и те же должности в различных органах государственной власти не совпадали по своим квалификационным требованиям. Каждая должность, указанная в Реестре, имеет свой цифровой регистрационный номер, первая цифра которого обозначает группу государственных должностей, а вторая и третья — порядковый номер.

Принятие Реестра государственных должностей государственной службы РФ тесно связано со структурными переменами в аппаратах всех органов государственной власти. В качестве основных структурных подразделений в Реестр вводятся *департаменты, отделы, управления, отделы в управлении*, которые непосредственно составляют аппарат или администрацию, — Администрацию Президента РФ, аппарат Правительства РФ, аппарат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, аппарат федерального министерства и т.д.

Значение Реестра состоит и в том, что в соответствии с ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» он распределяет государственные должности по группам — *высшие, главные, ведущие, старшие и младшие*. В определенной степени такое деление означает, что между государственными служащими устанавливается иерархия. Вместе с тем отношения иерархической подчиненности служащих регламентируются также и другими нормативно-правовыми актами, как-то: о квалификационных требованиях (например, Указ Президента РФ от 30 января 1996 г. № 123 «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы»); о размерах и пропорции денежного содержания (например, Указ Прези-



дента РФ от 9 апреля 1997 г. № 310 «О денежном содержании федеральных государственных служащих»); о порядке присвоения классных чинов (например, утвержденное Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578 «Положение о присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим», утвержденное Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 «Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации»).

Что касается федеральных государственных служащих, которые обеспечивают деятельность других органов или должностных лиц, то имеется в виду, что политик или государственный деятель, получивший определенные полномочия, имеет право на заранее обозначенные Реестром должности назначать специалистов своей «команды», которые обеспечили его эффективную деятельность. Для замещения таких государственных должностей служащим не нужно проходить дополнительные аттестации или конкурс. Однако исполнять обязанности они будут лишь в течение срока полномочий своего «шефа». Если, например, министр уходит в отставку, то вместе с ним уходит и его помощник, ибо новый министр вправе сам выбирать себе помощника.

В зависимости от групп федеральных государственных должностей устанавливаются формы и сроки повышения квалификации и переподготовки государственных служащих федеральных органов исполнительной власти: например, от трех до шести месяцев — с отрывом от государственной службы; от шести месяцев до одного года — без отрыва от государственной службы<sup>43</sup>.

Законы субъектов Российской Федерации, основываясь на нормах ФЗ «Об основах государственной службы Российской

---

<sup>43</sup> См. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1994 г. № 1047 «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» //РГ. 1994. 25 сент.; Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации служащих федеральных органов исполнительной власти: Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1462 //СЗ РФ. 1995. № 2. Ст. 158; О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих: Указ Президента РФ от 7 февраля 1995 г. № 103 (в ред. Указа Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1111) //СЗ РФ. 1995. № 7. С. 513; № 33. Ст. 3358; 1998. № 38. Ст. 4782.

Федерации», содержат, как правило, отдельные главы, посвященные должностям государственной службы. Например, Закон города Москвы «О государственной службе города Москвы»<sup>44</sup> от 29 октября 1997 г. определяет государственную должность как должность в государственных органах города Москвы с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, ответственностью за исполнение этих обязанностей и денежным содержанием, выплачиваемым за счет средств бюджета города Москвы.

Государственные должности подразделяются в этом Законе на три категории:

1) государственные должности *категории «А»* (государственные должности города Москвы) — должности, устанавливаемые федеральными законами, Уставом города Москвы и иными законами города Москвы для *непосредственного исполнения полномочий государственных органов города Москвы* (например, Мэр Москвы, Премьер Правительства Москвы, руководитель аппарата Правительства Москвы);

2) государственные должности *категории «Б»* — должности, учреждаемые в установленном законодательством РФ и города Москвы порядке *для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А»*;

3) государственные должности категории «В» — должности, учреждаемые государственными органами города Москвы *для исполнения и обеспечения их полномочий*.

Государственной должностью государственной службы города Москвы является государственная должность категории «Б» или «В», которая включена в Реестр государственных должностей государственной службы города Москвы. К Реестру прилагаются перечень специализаций государственных должностей государственной службы города Москвы и квалификационные требования к лицам, замещающим государственные должности государственной службы города Москвы.

Закон города Москвы «О государственной службе города

<sup>44</sup> См.: О государственной службе города Москвы. О муниципальной службе в районах города Москвы. М.: «Ось-89», 1999. С. 3--57.

Москвы» не устанавливает четкого положения о том, что к государственной службе относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категории «Б» и «В».

С теоретической точки зрения выделяются следующие виды государственных должностей:

- 1) в зависимости от вида государственной деятельности — государственные должности в органах законодательной, исполнительной и судебной власти;
- 2) в зависимости от масштаба действия — типовые и индивидуальные государственные должности;
- 3) по способам замещения — выборные, назначаемые, конкурсные<sup>45</sup> и замещаемые по зачислению<sup>46</sup>.

### 2.3. Муниципальная должность

Так как к *публичной службе* относится и *муниципальная служба*, то целесообразно коротко остановиться на вопросе о муниципальных должностях. Муниципальная служба, согласно ст. 2 ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»<sup>47</sup> от 8 января 1998 г. (в ред. ФЗ от 13 апреля 1999 г.), — это профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. *Муниципальная должность — это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа*

<sup>45</sup> Конкурс как способ замещения государственных должностей устанавливает, например, ст. 11 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г.

<sup>46</sup> В. М. Манохин выделяет 4 способа замещения государственных должностей: выборность (избрание), назначение, конкурс, зачисление. См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. С. 116.

<sup>47</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933.

*местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.*

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил две группы должностных лиц, работающих в органах местного самоуправления: 1) выборные должностные лица и 2) невыборные должностные лица. Они различаются между собой, главным образом, по способу замещения должностей и характеру административных полномочий. В связи с этим все муниципальные должности подразделяются на две группы:

1) выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты представительного органа местного самоуправления; члены иного выборного органа местного самоуправления; выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;

2) иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора; законы субъектов РФ о муниципальной службе называют их муниципальными должностями муниципальной службы (например, п. 1 ст. 2 Закона Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» от 16 февраля 2000 г.<sup>48</sup>).

К муниципальным должностям муниципальной службы относятся все муниципальные должности, не являющиеся выборными. Следовательно, главы муниципальных образований, депутаты и иные выборные должностные лица местного самоуправления не относятся к муниципальным служащим. Муниципальными служащими также не являются лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению органов местного самоуправления. Правовой статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности, законодательством о муниципальной службе не устанавливается.

*Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муници-*

---

<sup>48</sup> См.: Коммуна. 2000. 29 февр.

пальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Этим же законом определяется соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

Принимаемые в субъектах РФ законодательные акты, устанавливающие муниципальную службу, определяют систему муниципальных должностей в органах местного самоуправления. Например, Закон города Москвы «О муниципальной службе в районах города Москвы»<sup>49</sup> от 21 октября 1998 г. № 24 определяет, что муниципальной должностью является должность, предусмотренная Уставом города Москвы и Законом города Москвы «О районной Управе в городе Москве», с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий Управы по решению вопросов местного значения, ответственностью за исполнение этих обязанностей и денежным содержанием, выплачиваемым за счет средств бюджета города Москвы, а в случае принятия в установленном порядке бюджета района из бюджета соответствующего района города Москвы. Указанным Законом города Москвы муниципальные должности подразделены на 3 группы:

- ведущие муниципальные должности муниципальной службы (3-я группа);
- старшие муниципальные должности муниципальной службы (2-я группа);
- младшие муниципальные должности муниципальной службы (1-я группа).

Эти муниципальные должности муниципальной службы соотносятся с государственными должностями государственной службы города Москвы как соответственно:

- ведущие государственные должности государственной службы;

---

<sup>49</sup> См.: О государственной службе города Москвы. О муниципальной службе в районах города Москвы. С. 35—58.

- старшие государственные должности государственной службы;
- младшие государственные должности государственной службы.

Для непосредственного обеспечения исполнения *полномочий лиц*, замещающих должности глав Управ, в порядке, установленном законодательством города Москвы, учреждаются муниципальные должности муниципальной службы в районах города Москвы — помощник, советник главы Управы. Муниципальная служба на этих должностях ограничивается сроком, на который избирается глава Управы.

Для исполнения и обеспечения *полномочий Управы* главой Управы учреждаются муниципальные должности муниципальной службы согласно *Реестру муниципальных должностей муниципальной службы*, который утверждается законом города Москвы. На основании Реестра формируются *штатные расписания* администраций районов в соответствии с Примерной структурой администрации района, утверждаемой Мэром Москвы.

Муниципальная служба на муниципальных должностях первого заместителя главы Управы, заместителя главы Управы, управляющего делами Управы ограничивается сроком, на который избирается глава Управы.

Закон Московской области от 31 июля 1997 г. «О муниципальных должностях и муниципальной службе в Московской области»<sup>50</sup> определяет, что муниципальной должностью является выборная муниципальная должность, устанавливаемая в целях непосредственного осуществления полномочий органов местного самоуправления, занимаемая на постоянной основе путем выборов членами местного сообщества или Советом депутатов муниципального образования. Таким образом, к муниципальным должностям относятся только выборные должности. Другие же служащие, обеспечивающие исполнение распоряжений органов и должностных лиц местного самоуправления, занимают должности муниципальной службы, которые замещаются путем заключения трудового договора.

---

<sup>50</sup> Этот закон Московской области был принят до вступления в силу ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г.

В целях *технического обеспечения деятельности Управ*, а также в случаях иной необходимости в штатные расписания администраций районов могут включаться должности, не относящиеся к муниципальным должностям муниципальной службы.

Закон Воронежской области от 16 февраля 2000 г. «О муниципальной службе в Воронежской области», который был принят уже после вступления в силу ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г., устанавливает аналогичное с указанным федеральным законом понятие муниципальной должности<sup>51</sup>. В утвержденном Законом Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» Реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Воронежской области, являющимся Приложением к этому Закону, содержатся следующие муниципальные должности муниципальной службы:

1. Высшие муниципальные должности муниципальной службы (например, глава администрации муниципального образования первого вида (города, района, города-района); руководитель иного органа местного самоуправления первого вида).

2. Главные муниципальные должности муниципальной службы (например, глава администрации муниципального образования второго вида (города, района в городе); руководитель аппарата (управляющий делами) администрации, представительного органа местного самоуправления, иного органа местного самоуправления муниципального образования (города, района, города-района, района в городе; директор и заместитель директора департамента администрации муниципального образования первого вида (города, города-района).

3. Ведущие муниципальные должности муниципальной службы (например, глава администрации муниципального образования второго вида (сельсовета, поселка, села, иного поселения); руководитель иного органа местного самоуправления муниципального образования второго вида; начальник

---

<sup>51</sup> В некоторых субъектах РФ приняты законы, устанавливающие реестр муниципальных должностей муниципальной службы. См., например: Закон Красноярского края «О реестре муниципальных должностей муниципальной службы» (в ред. закона от 22 декабря 1998 г.).

структурного подразделения иного органа местного самоуправления муниципального образования).

4. Старшие муниципальные должности муниципальной службы (например, пресс-секретарь главы администрации (главы муниципального образования), председателя представительного органа местного самоуправления муниципального образования первого вида; главные и ведущие специалисты в аппарате представительного органа местного самоуправления, администрации, ином органе местного самоуправления муниципального образования).

5. Младшие муниципальные должности муниципальной службы (например, специалисты 1 и 2 категории в аппарате представительного органа местного самоуправления, администрации, ином органе местного самоуправления муниципального образования).

Квалификационные требования по государственной или муниципальной должности определяют соответствие профессиональной подготовки гражданина функциям и полномочиям, установленным для этой государственной или муниципальной должности.

Закон Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» определяет для муниципальных должностей муниципальной службы определенные квалификационные требования:

1) по высшим муниципальным должностям муниципальной службы — высшее профессиональное образование по профилю деятельности органа или высшее образование, считающееся равноценным, стаж муниципальной службы и стаж работы на руководящих должностях в промышленности, сельском хозяйстве или иных отраслях экономики и социальной сферы не менее пяти лет, знания в области местного хозяйства, экономики и права, опыт управленческой деятельности;

2) по главным муниципальным должностям муниципальной службы — высшее профессиональное образование по профилю деятельности органа или высшее образование, считающееся равноценным, стаж муниципальной службы или стаж работы на руководящих должностях в промышленности, сельском хозяйстве или иных отраслях экономики и соци-



альной сферы не менее трех лет, знания в области местного хозяйства, экономики и права, опыт управленческой деятельности;

3) по ведущим муниципальным должностям муниципальной службы — высшее профессиональное образование по профилю муниципальной должности или высшее образование, считающееся равноценным, стаж муниципальной службы или стаж работы на руководящих должностях в промышленности, сельском хозяйстве или иных отраслях экономики и социальной сферы не менее двух лет;

4) по старшим муниципальным должностям муниципальной службы — высшее профессиональное образование по профилю муниципальной должности или образование, считающееся равноценным, общий трудовой стаж не менее двух лет;

5) по младшим муниципальным должностям муниципальной службы — среднее профессиональное образование по профилю муниципальной должности или среднее образование, считающееся равноценным, общий трудовой стаж не менее двух лет. В исключительных случаях муниципальные должности муниципальной службы в муниципальных образованиях: сельсовете, поселке, селе, ином сельском поселении — могут замещать лица, не отвечающие указанным квалификационным требованиям. Органы местного самоуправления вправе конкретизировать содержание квалификационных требований, предъявляемых к муниципальным должностям муниципальной службы и касающихся профиля образования.

Законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе по-разному регламентируют отношения, связанные с видами муниципальных должностей и порядком их замещения. Чтобы иметь правильное представление о системе муниципальных должностей в конкретном субъекте Российской Федерации, необходимо ознакомиться с действующим в этом субъекте Федерации законом о муниципальной службе<sup>52</sup>.

Способами замещения *муниципальных должностей*

<sup>52</sup> См., например: Ш у г р и н а Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело, 1999. С. 198—199.

(выборных муниципальных должностей и муниципальных должностей муниципальной службы) являются выборы, назначение руководителями соответствующих органов муниципального образования и конкурс.

Замещение муниципальных должностей осуществляется, как правило, следующими способами:

1) *назначение* лица на соответствующую муниципальную должность. В данном случае руководитель или вышестоящее должностное лицо издает приказ (постановление, указ или пр.) о назначении на должность. Вместе с тем назначение может иметь несколько организационно-правовых форм: например, назначение соответствующим органом по представлению или самостоятельно, либо при необходимости согласования, либо с последующим утверждением;

2) *конкурс* (он определяется, например, ст. 22 Закона Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» от 16 февраля 2000 г.). Для проведения конкурса создается специальная конкурсная комиссия, которая в рамках установленной формальной процедуры обсуждает лиц — претендентов на муниципальную должность муниципальной службы, т.е. их деловые качества, образование, профессиональный опыт, моральные качества и пр. В результате обсуждения конкурсная комиссия проводит голосование (оно может быть и тайным) и принимает решение о рекомендации для замещения муниципальной должности конкретного лица; каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме в установленный региональным законом срок (например, в двухнедельный срок со дня окончания конкурса);

3) *зачисление*. Этот способ замещения муниципальной должности характеризуется тем, что между руководителем (или администрацией) и гражданином заключается контракт (договор), а затем издается приказ (юридический акт) о поступлении на службу.

Законы субъектов РФ устанавливают, как правило, такой способ замещения муниципальной должности муниципальной службы, как *назначение* лица на муниципальную должность муниципальной службы руководителем соответствующего органа местного самоуправления; при этом необходимо за-

ключение трудового договора (контракта). Подбор кандидатов на муниципальные должности муниципальной службы может осуществляться на основании *конкурса*. В определенных уставом муниципального образования случаях замещение муниципальных должностей муниципальной службы осуществляется путем назначения представительным органом местного самоуправления или при условии обязательного согласования кандидатуры с представительным органом местного самоуправления. Замещение муниципальных должностей муниципальной службы путем назначения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления другого муниципального образования либо органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

### § 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

#### 3.1. Понятие, признаки и значение государственной службы

Прежде чем рассмотреть содержание российской государственной службы, целесообразно сделать важное замечание: многие теоретические конструкции и черты, характерные для государственной службы, в целом свойственны и муниципальной службе. Это подтверждается и современным развитием законодательства о государственной и муниципальной службе (ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» и ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). Таким образом, при известных различиях оба вида *публичной службы* имеют общие вопросы: понятие, задачи, функции, виды, управление и правовые источники.

Государственную службу можно исследовать с двух точек зрения: как теоретическую конструкцию и как практику законодательного (нормативно-правового) регулирования государственно-служебных правоотношений.

*Правовой аспект государственной службы* важен для того, чтобы увидеть юридическое установление государственно-служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих и компетенции государственных органов. Государственная служба является сложным социаль-

но-правовым институтом, изучение которого требует комплексного анализа его социальных и юридических основ. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, т.е. права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, прохождение государственной службы, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. Здесь отчетливо проявляется институциональность государственной службы. Государственная служба — комплексный правовой институт, состоящий из норм различных отраслей права и включающий в себя множество подинститутов.

Государственная служба — это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. Известный русский юрист Н. М. Коркунов определял государственную службу в широком смысле слова как всякую деятельность на пользу государству. Он писал: «Деятельность, составляющая содержание государственной службы есть всегда *юридическая обязанность*, хотя бы и добровольно принятая, но всегда *обязанность*»<sup>53</sup>. Более конкретно Н. М. Коркунов определял государственную службу как «особое публично-правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности»<sup>54</sup>. По мнению Н. М. Коркунова, публично-правовая теория государственной службы (т.е. понимание службы как своеобразного публично-правового отношения) сменила частноправовую теорию<sup>55</sup> в начале 19-го в. Ранее же господствова-

---

<sup>53</sup> Коркунов Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 280.

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> При этом Н. М. Коркунов отмечает, что публично-правовое понимание государственной службы получило распространение в правовой теории благодаря трудам германского ученого Н. Т. Гённера (начало 19 в.). См.: Gönner N. T. Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern, mit erläuternden Anmerkungen. Landshut: Kruell, 1808. См. также: Н е л и д о в. Юридические и политические основы государственной службы. СПб., 1874; К у п л е в а с с к и й Н. Государственная служба в теории и действующем праве. СПб., 1888.

ло воззрение, в соответствии с которым государственная служба воспринималась как частноправовое обязательство.

В то время содержание служебного отношения составляли обязанности и права служащих. Всего насчитывалось три вида обязанностей: 1) исполнение должности (с усердием, прилежно и согласно с существующими законами); 2) верность и подчинение монарху и начальству; 3) соблюдение достоинства власти и во внеслужебной деятельности. Главным правом государственных служащих являлось «осуществление предоставленной им доли государственной власти», а все остальные права предоставлялись служащим как средство обеспечения для них возможности надлежащего осуществления их главного права<sup>56</sup>.

В самом широком современном теоретическом понимании государственная служба — это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практическая деятельность всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (т.е. от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов. А. П. Алехин и Ю. М. Козлов понимание государственной службы в широком смысле сводят к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; государственная служба в узком смысле, по мнению этих авторов, состоит в выполнении служащими своих обязанностей только в государственных органах<sup>57</sup>. Сюда же можно отнести и осуществление функций децентрализованного государственного управления лицами, занимающими должности в органах местного самоуправления, т.е. муниципальными служащими, хотя на практике современное законодательство отделяет государственную службу от муниципальной. На наш взгляд, в рамках науч-

---

<sup>56</sup> К о р к у н о в Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. С. 286.

<sup>57</sup> См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник: В 2 ч. М., 1995. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 135.

ной дискуссии целесообразно обсудить вопрос о возможности объединения под одним термином «публичная служба» как государственной, так и муниципальной службы.

В научной литературе традиционным стало определение государственной службы, данное В. М. Манохиным: государственная служба представляет собой одну из сторон (частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также саму деятельность этого личного состава — государственных служащих — по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства<sup>58</sup>. Однако такое определение вызывает у некоторых авторов критические замечания. Например, Б. М. Лазарев выделял в нем следующие недостатки: 1) государственная служба определяется через термин «государственный служащий», что является необоснованным; 2) не учитывается, что государственные служащие не только выполняют функции государства, но и решают другие социально необходимые задачи (врачи, научные работники, преподаватели, артисты и т.д.); 3) данное определение объединяет два различных явления — государственную службу и деятельность по ее организации и правовому регулированию<sup>59</sup>. Сам Б. М. Лазарев определял государственную службу как *служение* государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах<sup>60</sup>.

Государственная служба работников осуществляется в государственных органах, при этом фиксируется статус служащих и устанавливаются различные процедуры в системе государственной службы (процессуальные вопросы). Однако смешивать понятия государственной службы и одноименного правового института нельзя, так как они отражают разные явления.

Государственная служба — это один из основных видов деятельности государства по формированию кадрового потен-

<sup>58</sup> См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 5—14; Он же. Государственная служба // Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 292.

<sup>59</sup> См.: Лазарев Б. М. Государственная служба. М., 1993. С. 5—6.

<sup>60</sup> См.: Там же. С. 6—7.

циала управления государственного аппарата и правовому регулированию всех аспектов работы государственных служащих, занимающих конкретные государственные должности в этом аппарате и реализующих функции государственных органов в целях обеспечения эффективности государственной деятельности.

С точки зрения современного законодателя, *государственная служба РФ — это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.*

Таким образом, государственная служба осуществляется с момента принятия в 1995 г. ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» только в таких организациях, которые называются *государственными органами*. По действующему законодательству государственной службой считается исполнение государственным служащим своих полномочий и должностных обязанностей при условии, что он занимает должность только в государственных органах (исключая учреждения, предприятия, объединения и т.д.)<sup>61</sup>. *Государственный орган* представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет свои структурные особенности. В отличие от других организаций государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они могут принимать нормативные правовые акты, а также осуществлять правоприменительную, правоохранительную, административно-юрисдикционную деятельность.

<sup>61</sup> Зарубежные ученые отмечают, что государственная служба является основой государственных органов и самого государства. См.: Ш е в а л л ь е Ж. Государственная служба. Люберцы: Изд-во «Композит», 1996. С. 36. См. также: О б о л о н с к и й А. В. Государственная служба США: история и современность //ГиП. 1999. № 4. С. 103—111; О н ж е. На государственной службе: Бюрократия в старой и новой России: Очерк. М., 1997; Государственная служба: Учеб. пособие /Отв. ред. А. В. Оболонский. М.: «Статут», 1999.

Статья 2 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» также понимает под государственной службой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В этом определении можно выделить следующие аспекты: 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность, являющуюся для государственного служащего профессией, и, как правило, она связана с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий; 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, ибо обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Как уже отмечалось, федеральный закон относит к государственной службе исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категории «Б» и «В». Итак, легальное (т.е. установленное в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ») истолкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба — это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Государственная служба может пониматься в *функциональном смысле*, т.е. как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур. Персонал государственных органов реализует в соответствующих правовых формах и при помощи определенных методов управления государственную власть в различных сферах общественной жизни. Деятельность государственных служащих проявляется различным образом. В частности, государственные служащие:

1) реализуют полномочия распорядительного, регулирующего характера, т.е. функции так называемого положитель-



ного государственного управления во всех сферах государственного строительства; следовательно, государственная служба — это осуществление *функций* государства от его имени лицом, занимающим государственную должность государственной службы в государственных органах и их структурных подразделениях;

2) осуществляют юридически-властные предписания для различных субъектов права в системе управленческой иерархии (издают приказы и распоряжения, дают указания и т.д.);

3) реализуют юрисдикционные действия, т.е. применяют меры государственного принуждения к юридическим и физическим лицам (к различным субъектам права);

4) совершают организационные действия и материально-технические операции (проводят совещания, конференции, заседания и пр.);

5) осуществляют действия, направленные на обеспечение и защиту прав и свобод граждан.

Деятельность государственных служащих имеет важные правовые последствия, поскольку она образует, изменяет и прекращает правоотношения. Все формы деятельности государственных служащих являются необходимыми элементами государственного руководства и неразрывно связаны с осуществлением государственной власти.

Служащие выполняют в большей мере административные функции (в широком понимании этого термина), например управление, организацию, контроль, планирование, учет, руководство. Управленческие работники заняты специфическим по целям, задачам, содержанию и результатам общественным трудом. В процессе такой деятельности, как правило, материальные ценности непосредственно не создаются. Этот труд заключается в выработке целей, задач и направлений социального развития, государственного строительства, организации конкретного государственно-социального организма, регуляции общественной жизнедеятельности. Труд служащих — интеллектуальный, психологически насыщенный, ответственный, связанный главным образом с воздействием на сознание людей, их поведение и воспитание, с осмыслением и продуцированием сложнейшей социальной информации.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством в практически-функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Общими признаками государственной службы являются: 1) замещение служащим государственной должности государственной службы, предусмотренной штатным расписанием государственного органа; 2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением служащему денежного содержания.

Важнейшим вопросом является реализация компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов в сфере установления и правового регулирования государственно-служебных отношений. Статья 71 Конституции РФ однозначно устанавливает, что федеральная государственная служба относится к ведению Российской Федерации. Относительную сложность представляет толкование ст. 72 Конституции РФ, в которой указывается, что к совместному ведению РФ и ее субъектов относятся административное и трудовое законодательство, нормы которого главным образом и регулируют государственно-служебные отношения. Согласно п. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов принимаются федеральные законы, а на их основе — законы субъектов Федерации. Пункт 2 ст. 77 Конституции РФ определяет, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Таким образом, вопросы государственной службы субъектов РФ регулируются в настоящее время федеральным законодательством о государственной службе, а также законами и иными нормативными актами, принимаемыми соответствующими субъектами РФ.

### 3.2. Муниципальная служба

В настоящее время, с изменением политических, экономических и правовых условий в России возрождается местное самоуправление. В органах местного самоуправления должности занимают муниципальные служащие, которые структурно представляют особую группу служащих. Понятие, виды и содержание муниципальной службы<sup>62</sup> напрямую связаны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

В 19 в. система муниципальной службы, отличная от службы государственной, имела свое правовое развитие и регулирование. В годы существования СССР о муниципальной службе по известным причинам не говорили. Однако общепризнано, что на уровне местного управления в то вре-

<sup>62</sup> См.: А г а п о в А. Б. Учебник административного права. М.: Городец, 1999. С. 191—194; Б я л к и н а Т. М. Законодательство о муниципальной службе и проблемы его реализации // Российское государство и правовая система: Современное развитие, проблемы, перспективы / Под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 166—176; В а с и л ь е в М. А. Некоторые вопросы муниципальной службы: принципы, организация, процесс // Муниципальная власть. 1998. № 3. С. 3—27; Л ю т ц е р В. Л. Муниципальная служба // Законодательство. 1998. № 1. С. 81; Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. 2-е изд. // Под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: «Профобразование», 2000. С. 366—375; Ф а д е е в В. И. Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 102—125; Ш а т е н ш т е й н Л. С. О некоторых положениях Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Трудовое право. 1998. № 3. С. 17—21; Ш у г р и н а Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: Дело, 1999. С. 195—205; Ф а б р и ч н ы й С. Местное самоуправление и проблемы муниципальной службы // Местное самоуправление в Российской Федерации (региональный аспект). М.: МОНФ, 1998. С. 23—37; Наквасина Г. А. Муниципальная служба в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Государственная власть и местное самоуправление в Российской Федерации. Ч. 2: Правовой статус органов местного самоуправления и правовое регулирование их деятельности в бюджетной и налоговой сфере: Учеб. пособие / Под общ. ред. В. И. Новоселова, Л. А. Лукашова. Саратов: Изд-во ПАГС, 2000. С. 100—107; Порядок и условия прохождения муниципальной службы: Учеб.-метод. пособие / Под ред. А. Ф. Мурашко, О. Л. Савранской, В. А. Столяровой. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000; Ш и р о к о в А. Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление): Учеб. пособие. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.

мя работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, т.е. это были «государственные служащие местных органов государственной власти».

Начиная с 1993—1994 гг. вопрос о реформе государственной службы в Российской Федерации актуализировался. Неизбежным результатом ее реформирования, особенно после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, стало появление самостоятельного вида *публичной службы — муниципальной*. К сожалению, в тезисах концепции реформирования государственной службы в Российской Федерации<sup>63</sup> ничего не говорится о становлении муниципальной службы, как будто в момент их разработки проблемы службы в установленных Конституцией РФ органах местного самоуправления не существовало.

В настоящее время в теории государственной службы (точнее, в теории публичной службы) наряду с понятием «государственный служащий» («государственная служба») используется понятие «муниципальный служащий» («муниципальная служба»). Термин «муниципальная служба» используется и в нормативных актах и обозначает деятельность лиц, занятых осуществлением функций в органах местного самоуправления. Законодательство субъектов Российской Федерации определяет это понятие в законодательных и иных нормативных актах.

Термин «муниципальная служба» («муниципальные служащие») вошел в оборот вместе с развитием законодательства о местном самоуправлении, разработкой теории муниципального права. Можно считать, что это понятие объединяет всех служащих, занятых исполнением различных функций в органах местного самоуправления, как бы последние ни назывались.

В современной теории государственной службы, да и в законодательстве термин «публичная служба», к сожалению, не используется. Вместе с тем, как уже было отмечено, следует признать целесообразным формирование в теории и установление в законодательстве более общего понятия, объединяющего вышеупомянутые виды служащих, — служащие публичных учреждений, т.е. лица, находящиеся на публич-

---

<sup>63</sup> См.: Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие /Сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 17—27.

ной службе или на службе у юридического лица публичного права. Таким образом, публичная служба включила бы в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов публичного права: федеральных органов РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, публичных объединений, фондов, учреждений и организаций. Тогда в зависимости от природы и характера публично-правового отношения в системе службы можно было бы выделять *государственно-служебное отношение* (публичное право, административное право) и *частно-правовое трудовое отношение* (частное право, трудовое право). Кроме того, можно было бы разграничить публичную государственную службу и публичную муниципальную службу. При этом другие юридические лица, не являясь государственными или муниципальными, будут иметь собственный аппарат управления (например, негосударственные, частные, кооперативные, коммерческие организации).

В законодательных актах субъектов РФ (например, в уставах (основных законах) областей и краев) устанавливаются правовые основы муниципальной службы и статус служащих органов местного самоуправления. Таким образом, обоснованные многими авторами положения о необходимости разграничения государственной и муниципальной службы приобретают логическое правовое оформление. Например, принятый Воронежской областной Думой 20 июля 1995 г. Устав (Основной Закон) Воронежской области, относя областную государственную и муниципальную службу к ведению Воронежской области (п. «л» ст. 13 Устава), определяет в гл. 10 «Государственная и муниципальная служба в области» общие положения о государственной службе области (ст. 53 Устава) и службе муниципальной (ст. 54 Устава).

Однако необходимо еще раз указать на то, что муниципальное право включает в себя нормы, устанавливающие правовые основы муниципальной службы, которая не является государственной. Более общим для государственной и муниципальной службы является, как мы отмечали ранее, термин «публичная служба». Именно с этой точки зрения можно говорить о том, что нормы муниципального права выступают источником государственной службы (т.е. службы публичной). Так как органы местного самоуправления не

признаются государственными органами, то и служащие муниципальных органов не могут называться государственными служащими. Незаботанным в данной сфере остается вопрос о выборных должностных лицах местного самоуправления<sup>64</sup>. Думается, что уже в ближайшее время процессы выборов муниципальных служащих будут набирать силу. Да и российское законодательство устанавливает такую возможность избрания высших должностных лиц органов местного самоуправления.

Необходимость правового регулирования отношений в сфере муниципальной службы<sup>65</sup> и установления правового статуса муниципальных служащих, т.е. лиц, занимающих штатные муниципальные должности в органах местного самоуправления и иных образуемых ими органах, уже давно стала очевидной. Статус муниципальных служащих наряду со статусом государственных служащих устанавливается в настоящее время федеральным законодательством, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Думается, что муниципальные служащие по своему правовому статусу (его основным составляющим элементам, «идеологии» службы) не отличаются от государственных служащих, так как со статутно-функциональной точки зрения их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и т.д. одинаковы. Иными словами, традиционные элементы статуса государственного служащего характерны и для муниципального: понятие служащего, права, обязанности, прохождение службы, аттестация и т.д. Разумеется, для муниципальных служащих действуют специальные законы и особые нормативные акты, принятые законодательными органами субъектов Федерации, а также органами местного самоуправления; они-то и определяют специфический уровень компетенции и должностной статус муниципальных служащих. В литературе можно встретить

---

<sup>64</sup> В Воронежской области принят закон «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в Воронежской области» (в ред. закона от 27 октября 1999 г.).

<sup>65</sup> См.: Колесников Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

различные мнения по вопросу отличий муниципального служащего от государственного. Однако иногда авторы, желая показать различия между государственными и муниципальными служащими (например: 1) финансирование деятельности муниципального служащего производится за счет средств местного бюджета; 2) правовая регламентация статуса муниципального служащего определяется в основном законами субъектов РФ), указывают при этом и одинаковые элементы их правового служебного положения (например: 1) соответствие статуса муниципального и государственного служащего правовому положению должностного лица, совпадение их прав и обязанностей; 2) обладание муниципальными и государственными служащими властными полномочиями)<sup>66</sup>. Таким образом, делается правильный вывод, что муниципальная служба, как и государственная служба, представляет собой «разновидность профессиональной, исполнительно-распорядительной, административной деятельности», а «муниципальные служебные отношения в основном регулируются нормами административного права»<sup>67</sup>.

Предпринимаются попытки выделения специфических черт муниципальной службы, которые обусловлены системой управленческих связей и отношений в местном сообществе: 1) муниципальная служба выполняет функции по удовлетворению публично-правовых интересов местного сообщества, решает задачи органов власти субъекта РФ, а также федеральных органов государственной власти; 2) является частью публичной службы; 3) служащие муниципальной службы при выполнении своих полномочий в пределах установленной компетенции независимы от органов государственной власти; 4) результаты деятельности муниципального служащего «всегда конкретны, осязаемы для местного населения»; 5) муниципальная служба — это эффективная структура социального обслуживания потребностей местного сообщества<sup>68</sup>. Указанные авторами специфические черты муниципальной службы подчеркивают ее публично-правовой характер и со-

<sup>66</sup> См.: А г а п о в А. В. Учебник административного права. С. 192—193.

<sup>67</sup> Там же. С. 193.

<sup>68</sup> См.: К о м к о в а Г. Н., Ш у д р а О. В., Ю ж а к о в В. Н. Российская муниципальная служба на современном этапе: преемственность, правовое регулирование, специфика категорий // Правоведение. 2000. № 5. С. 35—36.

циальное значение муниципальных служащих в системе муниципальной власти.

Законодатель в ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. особо указал на то, что к муниципальной службе относится лишь профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на *муниципальной должности, не являющейся выборной* (такое же определение дают региональные законы о муниципальной службе в соответствующих субъектах РФ).

Суммируя сказанное, можно предложить следующее определение. *Муниципальной службой является профессиональная деятельность служащих на постоянной основе на невыборной муниципальной должности в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.* Исходя из этого определения можно выделить основные *признаки* муниципальной службы:

1) это особый вид публичной службы, т.е. в органах местной публичной власти, муниципального образования;

2) замещение муниципальным служащим *муниципальной должности, которая не является выборной должностью;*

3) это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования); муниципальные служащие — это лица, несущие службу на должностях в органах местного самоуправления;

4) это деятельность по исполнению полномочий этих органов, т.е. деятельность, находящаяся в подчинении муниципального образования;

5) это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно); выборные должностные лица, напротив, действуют в течение определенного промежутка времени (временно). «Постоянная основа» деятельности муниципальных служащих будет обеспечивать профессионализм муниципальной службы, ее стабильность, и в определенном смысле она сравнима с принципом несменяемости чиновников в европейских странах.

Статья 4 (п. 17) ФЗ «Об общих принципах организации



местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что регулирование основ муниципальной службы относится к полномочиям органов государственной власти РФ в области местного самоуправления, а разработка и принятие законов о муниципальной службе — к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ<sup>69</sup>.

Основы муниципальной службы в Российской Федерации установлены ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г.<sup>70</sup> Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ и федеральным законом, устанавливающим правовые основы муниципальной службы РФ. Органы местного самоуправления, реализуя законодательство о муниципальной службе и принимая соответствующие нормативные правовые акты в этой сфере, должны руководствоваться федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ о муниципальной службе, которые в законах о муниципальной службе определяют предметы ведения муниципального образования в сфере муниципальной службы (например, ст. 8 Закона Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» от 16 февраля 2000 г.).

Многие из принципов государственной службы, установленные федеральным законодательством, применимы с известными изменениями для муниципальной службы (ст. 5 ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). Вместе с тем законы субъектов РФ определяют и специфические принципы муниципальной службы, которые не установлены законодательством о государственной службе: самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий; подконтрольность и подотчетность органов местного самоуправления населению муниципального образования; недопустимость подчинения муниципальных служащих одного муниципального образования органам ме-

<sup>69</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>70</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

стного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления другого муниципального образования, а также органам государственной власти и государственным должностным лицам.

Федеральное законодательство устанавливает понятия «должностное лицо местного самоуправления» и «выборное должностное лицо местного самоуправления». *Должностным лицом местного самоуправления* является выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих. *Выборное должностное лицо местного самоуправления* — это должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно Уставу муниципального образования полномочиями в решении вопросов местного значения.

Законодательство РФ иногда особо устанавливает, что в случае наделения органов местного самоуправления в установленном законом порядке государственными полномочиями на осуществление какой-либо деятельности, эта деятельность осуществляется муниципальными служащими. Например, ст. 23 ФЗ «О государственном земельном кадастре»<sup>71</sup> от 2 января 2000 г. определяет, что в случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями на ведение государственного земельного кадастра его ведение осуществляется муниципальными служащими.

### 3.3. Виды государственной службы

В соответствии с действующим законодательством о государственной службе, основанном на конституционно-правовом *принципе федерализма* (в зависимости от федеративного устройства Российской Федерации), выделяются следующие виды государственной службы: 1) *федеральная государственная служба* и 2) *государственная служба субъектов Российской Федерации*. Законодатель определяет, что государственная служба включает в себя федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации, и

---

<sup>71</sup> См.: РФ. 2000. 10 янв.

государственную службу субъектов РФ, находящуюся в их ведении (ч. 3 ст. 2 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»). В соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции РФ федеральная государственная служба относится к исключительному ведению Российской Федерации, т.е. правовой статус самой службы и федеральных государственных служащих будет определяться исключительно законодателем федерального уровня.

Каждый вид государственной службы имеет свое правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида государственной службы установлено соответствующими нормативными актами, закрепляющими его правовое положение. Правовой статус государственного служащего приобретают и реализуют по действующему ФЗ «Об основах государственной службы РФ» только те лица, которые занимают государственные должности категорий «Б» и «В». Должностные лица, занимающие государственные должности категории «А», имеют правовой статус, устанавливаемый в специальных законах: «О статусе судей в РФ», «О прокуратуре РФ», «О Правительстве РФ», «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и т.д. К сожалению, в современном законодательстве вопрос о правовом статусе служащих государственных предприятий, учреждений (особенно социально-культурных), организаций и объединений (концернов, консорциумов и т.д.) не нашел четкого и однозначного решения.

### *3.3.1. Федеральная государственная служба*

Федеральная государственная служба впервые получила свое правовое регулирование в Положении о федеральной государственной службе, утвержденном Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. (признано утратившим силу Указом и.о. Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72<sup>72</sup>), в котором это понятие сформулировано не было. Однако из текста следовало, что под федеральной государственной службой подразумевается деятельность государственных служащих по

<sup>72</sup> См.: РГ. 2000. 25 янв.

реализации своего государственно-служебного статуса и принадлежащих им полномочий, а также компетенции федеральных государственных органов в соответствии с положениями Конституции РФ и федеральными законами.

Федеральная государственная служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти. Согласно российскому законодательству о федеральной государственной службе, таковыми органами являются: Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппараты палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные должности в соответствии с законодательством РФ. Таким образом, установленный законодателем перечень федеральных государственных служащих не является закрытым (исчерпывающим), и в него могут вноситься соответствующие изменения и дополнения. Например, уже после принятия Положения о федеральной государственной службе в число федеральных государственных служащих были введены лица, занимающие государственные должности в аппарате Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ<sup>73</sup> и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>74</sup>.

Депутаты представительных органов государственной власти и судьи не относятся к служащим федеральной государственной службы. Например, анализ норм ФЗ «Об основах государственной службы РФ» и иного федерального законо-

---

<sup>73</sup> См.: Указ Президента РФ «О внесении дополнений в акты Президента РФ о федеральной государственной службе» от 9 августа 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3358.

<sup>74</sup> См.: Указ Президента РФ от 22 декабря 1999 г. № 1678 «О статусе Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека» // СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6368. См. также Перечни государственных должностей федеральной государственной службы категории «Б» и «В» в рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Они утверждены Указом Президента РФ от 22 декабря 1999 г. № 1683 (СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6370).

дательства о государственной службе показывает, что судья не является федеральным государственным служащим, потому что он не находится на государственной службе и занимает государственную должность категории «А»; федеральными государственными служащими являются сотрудники аппарата Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации. В литературе высказывалось мнение, что Положение о федеральной государственной службе предусмотрело значительно более мощную социальную обеспеченность федеральных государственных служащих по сравнению с судьями судов общей юрисдикции, поэтому предлагалось распространить на работников юстиции и на судей статус государственных (федеральных) служащих<sup>75</sup>. Рекомендовалось также вывести судей из профсоюза работников государственных учреждений (где судьи общих и арбитражных судов объединены с работниками органов исполнительной власти и прокуратуры), так как судьи выделяются из системы государственной службы и не являются государственными служащими.

Депутаты Государственной Думы осуществляют свои полномочия на постоянной профессиональной основе и не могут находиться на государственной или муниципальной службе (ст. 6 ФЗ «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 июля 1999 г.)<sup>76</sup>.

В соответствии с принятым Президентом РФ 6 сентября 1995 г. Указом «О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>77</sup> предполагается разработка и принятие ФЗ «О федеральной государственной службе».

### *3.3.2. Государственная служба субъектов РФ*

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти

<sup>75</sup> См.: Предлагает юстиция России // Рос. юстиция. 1994. № 4. С. 5.

<sup>76</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

<sup>77</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3588.

каждого субъекта РФ, поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов Федерации. Практически все субъекты Российской Федерации за прошедшие 5 лет разработали и приняли законы о государственной службе, регулирующие государственно-служебные отношения в соответствующих субъектах Федерации<sup>78</sup>. Принимаемые в субъектах Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и «рамочному» ФЗ «Об основах государственной службы РФ».

Как правило, законы субъектов РФ о государственной (также и о муниципальной) службе соответствующих субъектов РФ фиксируют следующие важнейшие блоки государственно-служебных вопросов и отношений: определение содержания и основных элементов государственной службы субъектов РФ; перечисление и конкретизация установленных федеральным законодательством о государственной службе принципов государственной службы субъектов РФ; ранжирование государственных должностей в субъекте РФ с учетом соответствующих положений «рамочного» федерального закона о государственной службе; разработка и утверждение квалификационных требований по должностям, замещаемым государственными служащими субъектов РФ; уточнение перечня прав и обязанностей государственных служащих субъектов РФ; установление оснований и видов поощрения государственных служащих субъектов РФ; детализация определенных федеральным законодательством порядка, условий и мер дисциплинарной ответственности государственных служащих; конкретизация установленных федеральным законодательством ограничений для государственного служащего; определение содержания государственной тайны субъекта РФ; усиление и уточнение гарантий для государственных служащих, установленных федеральным законодательством; закрепление порядка назначения и размеров денежного содержания государственных служащих субъектов РФ на ос-

---

<sup>78</sup> См., например: Щ у к и н а Т. В. Формирование законодательства о государственной службе в субъектах Российской Федерации (на примере Центрально-Черноземного региона): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000. См. также: Сборник нормативных документов по вопросам государственной службы и кадровой работы Липецкой области. Липецк, 2000.

нове норм федерального законодательства; дополнение федерального перечня компенсационных выплат и пособий государственным служащим; установление условий предоставления и продолжительности дополнительных отпусков и отпусков без сохранения денежного содержания; определение процедуры поступления на государственную службу; установление порядка проведения государственных квалификационных экзаменов, испытаний, конкурсов на замещение вакантной должности, а также аттестаций государственных служащих; детализация правового механизма прекращения государственно-служебных отношений; определение условий и процедуры прекращения государственной службы.

Важной особенностью правового регулирования государственно-служебных отношений в субъектах Российской Федерации является необходимость учета положений федерального законодательства по вопросам государственной службы, а также установление вопросов, по которым в субъектах РФ может осуществляться *собственное правовое регулирование*. К последним, например, относятся: квалификационные требования к государственным должностям; порядок ведения личных дел государственных служащих; поощрение государственных служащих; обеспечение гарантий для государственных служащих; финансирование государственной службы. Как видим, субъекты РФ могут устанавливать правовое регулирование не самых важных (с точки зрения значимости для практики) государственно-служебных вопросов. Если субъекты РФ, принимая закон, отступают от указанных вопросов и тем самым превышают свои полномочия, то принятый закон необходимо привести в соответствие с федеральным законодательством. Законотворческая практика субъектов РФ в области государственной службы позволяет выявить характерные случаи противоречия федеральному закону<sup>79</sup>.

Таким образом, государственная служба в субъектах РФ должна регулироваться федеральными законами, указами Президента РФ, законами субъектов РФ, которые не противоречат федеральному законодательству.

Представляется сомнительной точка зрения, согласно ко-

---

<sup>79</sup> См.: Шаров А. Законодательство субъектов РФ о государственной службе // Рос. юстиция. 1996. № 7. С. 40—42.

торой правовое регулирование государственной службы в субъектах РФ относится к исключительному ведению субъектов РФ, так как этот вопрос не отнесен законодателем ни к исключительному ведению РФ, ни к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Поскольку государственная служба в последние годы приобретает преимущественно публичный характер правовой регламентации и, следовательно, является частью административного законодательства, то в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции РФ она может быть отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

### 3.3.3. Другие виды государственной службы

Государственную службу, как и любое другое правовое явление (правовой институт), можно классифицировать по различным видам, в каждом конкретном случае учитывая определенные критерии разграничения. Однако, как справедливо отмечает В. А. Козбаненко, указывая на многообразие видов государственных органов, их статусов, выполняемых функций, полномочий, компетенций в целом, найти универсальный критерий классификации, который позволял бы с научной полнотой и достоверностью разграничивать особенности и специфику государственной службы по видам, пока не представляется возможным<sup>80</sup>. При выделении видов государственной службы В. А. Козбаненко положил в основу классификации анализ системы и структуры государственных органов по следующим признакам:

- профессиональная специализация и особенности предмета ведения;
- функциональная роль в процессе государственного управления;
- сфера деятельности и компетенции;
- правовое положение (статус) в системе государственной власти<sup>81</sup>.

При определении видов государственной службы одними из главных критериев могут являться:

1. Вид государственного органа, в котором учреждены

---

<sup>80</sup> См.: Козбаненко В. А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // ГиП. 1998. № 12. С. 37.

<sup>81</sup> Там же. С. 39. См. также схему, опубликованную в указанной статье на с. 38.



государственные должности государственной службы, и осуществляемая им государственно-властная деятельность. В соответствии с конституционно-правовым *принципом разделения властей* государственная служба может быть подразделена на службу в органах представительной<sup>82</sup> (или законодательной) (например, Федеральное Собрание РФ), исполнительной (например, Правительство РФ) и судебной власти (например, суды общей юрисдикции). Таким образом, государственная служба в аппаратах государственных органов всех ветвей государственной власти обеспечивает осуществление компетенции государственных органов. За этими рамками, несмотря на особую регламентацию правового статуса органов прокуратуры в Конституции РФ, остается служба как профессиональная деятельность в *органах прокуратуры*, которая также является государственной. В Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ» и в законодательстве о федеральной государственной службе в числе органов, в которых осуществляется государственная служба, прокуратура РФ не упоминается; в законе не устанавливаются также государственные должности, которые относятся к государственной службе. В соответствии с ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 г. ( в ред. ФЗ от 10 февраля 1999 г.) прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему *органов и учреждений* (например, научные и образовательные учреждения) и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Указанный закон использует одновременно такие понятия, как «прокуроры и следователи органов прокуратуры», «прокурорские работники» (ст. 4) и просто «работники» (п. 2 ст. 40). Законодатель не дает ответа на вопрос: являются ли прокурорскими работниками все лица, замещающие должности в органах (или учреждениях) прокуратуры, либо к ним относятся все лица, за исключением прокуроров и следователей.

Раздел 5 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» называется «Служба в органах и учреждениях прокуратуры. Кадры органов и учреждений прокуратуры». В соответствии

---

<sup>82</sup> См.: Охотский Е. В. Прохождение государственной службы в парламенте России: правовое регулирование и опыт организации // Право и политика. 2001. № 2. С. 45—57; Служебная карьера / Под общ. ред. Е. В. Охотского. М., 1998.

со ст. 40 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом *федеральной государственной службы*. Однако «рамочный» ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» относит к государственной службе только исполнение должностных обязанностей лицами, занимающими государственные должности государственной службы исключительно в государственных органах (т.е. кроме, например, учреждений и иных организаций). Прокурорские работники являются государственными служащими государственной службы РФ, исполняющими обязанности по государственной должности федеральной государственной службы с учетом требований ФЗ «О прокуратуре РФ».

Правовое положение и условия службы прокурорских работников определяются ФЗ «О прокуратуре РФ» в соответствии с п. 2 ст. 4 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Трудовые отношения работников органов и учреждений прокуратуры (работников) регулируются законодательством РФ о труде и законодательством РФ о государственной службе с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». Порядок прохождения службы военными прокурорами и следователями органов военной прокуратуры регулируется ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и ФЗ «О статусе военнослужащих».

**2. Организационно-правовая форма органов исполнительной власти.** В соответствии с данным критерием государственная служба может быть классифицирована на следующие виды: в федеральном министерстве; федеральной комиссии; государственном комитете; федеральной службе; российском агентстве, федеральном надзоре; ином федеральном органе исполнительной власти.

**3. Специфика выполняемых государственными служащими задач, функций и компетенции государственных органов.**

Современная государственная служба организуется и осуществляется с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности. Поэтому к государственной службе относят военную службу<sup>83</sup>, службу в органах внутренних дел, в таможенных<sup>84</sup> и налоговых органах<sup>85</sup>, в

органах налоговой полиции и т.д. Правовое регулирование этих и других специализированных видов государственной службы характеризуется системностью, охватывая службу в органах всех уровней или службу в соответствующих отраслях (сферах) в целом.

В специальной литературе общепризнанно подразделение государственной службы на два вида: *гражданскую* (например, служба в государственных органах РФ и ее субъектов, в администрации области) и *милитаризованную* (например, военная служба, служба в органах внутренних дел, налоговой полиции, таможенных органах, железнодорожных войсках, горноспасательная служба)<sup>86</sup>. Гражданская служба может быть *общефункциональной* — это осуществление общих, традиционных, «стандартных» для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например, деятельность персонала в администрации области, ее отделах и департаментах, в министерствах, государственных комитетах и т.д.); *специальной* — это реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала (например, судейская, дипломатическая служба, служба на железнодорожном транспорте, деятельность государственного нотариуса). Гражданская и милитаризованная служба могут включать в себя различные подвиды этих служб, которые объективно необходимы государству и созданы им для реализации специальных функций и особой внутриотраслевой компетенции.

<sup>83</sup> См.: К у д а ш к и н А. В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // ГиП. 2000. № 3. С. 12—19.

<sup>84</sup> См., например: К у л е ш о в И. В. Служба в таможенных органах Российской Федерации — особый вид государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; Н о в о к ш о н о в И. В. Административно-правовой статус таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

<sup>85</sup> См.: И в а е в В. П. Административно-правовые вопросы организации и деятельности налоговых органов в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

<sup>86</sup> См.: Б а х р а х Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 21—23.

*Милитаризованная служба, или правоохранительная государственная служба* (военная, милицейская, полицейская и т.д.) имеет множество отличительных признаков, которые выделяются при анализе нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих<sup>87</sup>. По мнению Д. Н. Бахраха, для милитаризованной

<sup>87</sup> Президент РФ издал Указ от 9 августа 1995 г. № 835 «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации», которым было утверждено Временное Положение «О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации». В соответствии с этим Указом определяются виды государственной службы, к несению которой следовало бы, исходя из исторических традиций российского казачества и современных потребностей государства, привлекать членов казачьих обществ. Вышеупомянутое Положение регламентирует порядок внесения в государственный реестр казачьих обществ в РФ хуторских, станичных, городских, окружных и войсковых казачьих обществ, члены которых в установленном порядке взяли бы на себя обязательства по несению государственной службы (без права создания в своем составе военизированных объединений и вооруженных формирований) (см.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3359). В соответствии с этим Указом Правительством РФ образована рабочая группа по подготовке проекта постановления о видах государственной службы членов казачьих обществ в России, предложений о порядке привлечения членов казачьих обществ к несению государственной службы и предоставлении им льгот. Какую же государственную службу будет нести казачество? Уже сегодня существует 20 частей и соединений и 12 пограничных отрядов, полностью или частично сформированных из казаков. Именно военная служба в составе Вооруженных Сил РФ, а также Федеральной пограничной службы и будет для них основной. Природоохранная и таможенная структуры также, очевидно, не обойдутся без казачества. Казачьи формирования будут создаваться в соответствии с ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Однако здесь будет своя специфика, обусловленная уставом каждого войскового казачьего общества. Речь может идти, таким образом, о некоем договорном характере службы, которую будут нести казаки. Указом Президента РФ от 20 января 1996 г. № 67 образовано Главное управление казачьих войск при Президенте РФ. (См.: Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам казачества: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. № 1397 // СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5743. См. также: Положение о привлечении членов казачьих обществ к государственной и иной службе: Утв. Указом Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1954; О форме одежды, знаках различия и чинах не проходящих военную службу членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 447 // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2016; Положение о порядке присвоения чинов не проходящим военную службу членам казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 447 // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2016; Типовой договор о несении государственной и иной службы членами казачьих обществ: Утв. Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 882 // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 3003; См.: Орлов Д. Служилый люд государства // Рос. вести. 1995. 22 авг.; П о к а з е в А. Казаки и военная служба // Рос. Федерация. 1994. № 6. С. 59—60).

службы характерны следующие отличительные признаки: профессиональной обязанностью служащих этой категории является защита жизни и здоровья людей, обеспечение безопасности граждан и установленного порядка управления, основных прав граждан и публичных интересов, материальных ценностей, охрана общественного порядка и правопорядка; поступление на государственную службу милитаризованного характера осуществляется лицами, достигшими, как правило, восемнадцатилетнего возраста; наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине, обусловленных специфическими особенностями должностных функций милитаризованных служащих; эти служащие имеют особые условия поступления на службу, ее прохождения, присвоения специальных званий, проведения аттестации и прекращения службы; наличие установленного в специальных административно-правовых нормативных актах особого правового статуса милитаризованных служащих (права, обязанности, ответственность, специальные льготы и т.д.); особый порядок привлечения к правовой ответственности (особенно административной и материальной)<sup>88</sup>.

Военнослужащие посредством прохождения ими военной службы реализуют право на труд. В соответствии с федеральными законами «О статусе военнослужащих» и «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащими являются граждане, проходящие военную службу в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, указанных в ст. 2 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Статус военнослужащих имеют также военнослужащие, прикомандированные в установленном порядке к федеральным органам государственной власти, другим государственным органам и учреждениям, органам государственной власти субъектов РФ, международным организациям в соответствии с международными договорами РФ, государственным унитарным предприятиям, имущество которых находится в федеральной собственности, акционерным обществам, сто процентов акций которых находится в федеральной собственности и которые выполняют работу в интересах

---

<sup>88</sup> См.: Бахрех Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. С. 21—23.

обороны страны и безопасности государства, иным предприятиям, учреждениям и организациям, если это предусмотрено федеральным законом, а также в соответствии со ст. 2 ФЗ «О статусе военнослужащих» граждане, проходящие военные сборы<sup>89</sup>.

В качестве примера *правоохранительной государственной службы*, с учетом специфики государственной деятельности таможенных органов, можно привести таможенную службу (или службу в таможенных органах). Уже давно приняты такие нормативные акты, как: ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г.<sup>90</sup>, Дисциплинарный Устав таможенной службы Российской Федерации<sup>91</sup>: Утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396, Перечень должностей высшего начальствующего состава в таможенных органах Российской Федерации и соответствующих этим должностям специальных званий<sup>92</sup>: Утв. Указом Президента РФ от 8 февраля 1998 г. № 159, Положение о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации<sup>93</sup>: Утв. Приказом Государственного таможенного комитета РФ от 30 апреля 1998 г. № 281. В соответствии со ст. 1 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. *служба в таможенных органах* является особым видом государственной службы граждан РФ, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов РФ. Законодатель разделил «служащих таможенных органов» на следующие категории:

1) *должностные лица таможенных органов (или сотруд-*

---

<sup>89</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. //Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 4. С. 13.

<sup>90</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

<sup>91</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

<sup>92</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 826.

<sup>93</sup> См.: Таможенная служба в Российской Федерации: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Т. А. Матвеева, Ю. Н. Старилов. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 229—238.

*ники таможенных органов*) — это лица, занимающие должности в таможенных органах, которым в порядке, установленном ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», присвоены специальные звания;

2) *работники таможенных органов* — это лица, замещающие должности в таможенных органах, которые учреждаются ГТК РФ в целях технического обеспечения деятельности таможенных органов (эти должности включаются в штатное расписание таможенных органов); трудовые отношения работников таможенных органов регулируются законодательством РФ о труде.

Дисциплинарный Устав таможенной службы РФ (утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396) распространяется только на сотрудников таможенных органов РФ.

С нашей точки зрения, современная служба может быть подразделена на два основных вида: *государственную службу* (включающую в себя федеральную, службу в субъектах РФ и военную) и *гражданскую службу* (муниципальную службу, службу в государственных организациях и учреждениях, в аппаратах политических партий, общественных объединений, негосударственных, некоммерческих<sup>94</sup> организациях, частных предприятиях и пр.).

В зависимости от характера осуществляемых специалистами<sup>95</sup> государственно-властных функций и полномочий проводится, например, такая классификация видов государственной службы: 1) общая или общеадминистративная (управленческая) государственная служба (сюда относят президентскую, парламентскую, правительственную и др. государственную службу); 2) специализированная государственная служба (дипломатическая, налоговая, правозащитная, контрольно-надзорная, альтернативная гражданская служба и т.д.); 3) правоохранительная (судебная, в органах юстиции, прокурорская, милицейская, налогово-полицейская, таможенная, нотариальная, разведывательная и др.); 4) военизированная

---

<sup>94</sup> См., например, ФЗ от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях» // РГ. 1996. 24 янв.

<sup>95</sup> См.: К о з б а н е н к о В. А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации. С. 38.

(охранная, пожарная, фельдъегерская, правительственной связи, спасательная, чрезвычайных ситуаций, казачья). В зависимости от структуры и системы современного государственного управления можно выделить и другие виды государственной службы. Организационно-структурный и функциональный анализ государственной службы позволяет выявить проблемы современной организации как самой государственной службы, так и системы органов исполнительной власти. Немаловажным является также и то, что такое исследование позволяет наметить пути совершенствования российского законодательства, регулирующего государственно-служебные отношения.

Государственную службу можно рассматривать и как *государственный орган* или систему государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций; например, «федеральная служба» является одной из организационно-правовых форм центральных органов федеральной исполнительной власти.

Каждый вид федеральной государственной службы как федерального органа исполнительной власти действует на основании принятого (утвержденного) вышестоящим субъектом (Президентом РФ или Правительством РФ) нормативного правового акта, устанавливающего правовое положение данного вида федерального органа. В течение 90-х гг. было принято множество таких нормативных правовых актов: Положение о Федеральной миграционной службе России<sup>96</sup>, в котором устанавливается порядок ее организации, функционирования, права, полномочия<sup>97</sup>; Положение о Федеральной государственной службе занятости населения Российской Федерации от 8 июня 1993 г.; Положение о Федеральной службе безопасности РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806<sup>98</sup> и регламентирующее общие положения, задачи, функции этой службы, полномочия ру-

---

<sup>96</sup> См.: РГ. 1993. 20 марта.

<sup>97</sup> См.: Ведомости. 1993. № 25. Ст. 910.

<sup>98</sup> См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806 (в ред. Указа Президента РФ от 26 августа 1998 г. № 990, 5 октября 1998 г. № 1181, 4 января 1999 г. № 14) // СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3320; № 35. Ст. 4384; № 41. Ст. 5004; 1999. № 2. Ст. 267.



ководителя федеральной службы, ее структуру; Положение о Федеральной службе железнодорожных войск РФ, утвержденное Указом Президента РФ от 7 сентября 1995 г.<sup>99</sup>; Положение о Федеральной службе воздушного транспорта России<sup>100</sup>. Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 16 июня 1993 г. «Вопросы федеральной службы России по валютному и экспортному контролю»<sup>101</sup> создан еще один вид федеральной государственной службы. Некоторые из федеральных законов, принятых Государственной Думой, посвящены установлению общих организационно-правовых и экономических основ создания и деятельности федеральных государственных служб; например, ФЗ от 14 июля 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, которые образуются в федеральных органах исполнительной власти, в субъектах РФ, в организациях, занимающихся одним или несколькими видами деятельности<sup>102</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 1999 г. № 1266 «О федеральных службах гражданской обороны» предусматривается создание: федеральной медицинской службы гражданской обороны, федеральной противопожарной службы гражданской обороны, федеральной службы гражданской обороны охраны общественного порядка, федеральной службы гражданской обороны защиты животных и растений, федеральной службы гражданской обороны защиты культурных ценностей<sup>103</sup>. В целях осуществления государственного контроля и надзора за выполнением нормативных правовых актов и проведением мероприятий по защите растений и сельскохозяйственной продукции была создана Государственная служба защиты растений Министерства сельского хозяйства

<sup>99</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3591.

<sup>100</sup> Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 1999 г. № 1319 // СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 6003.

<sup>101</sup> См.: РВ. 1993. № 122; Положение о Федеральной службе России по валютному и экспортному контролю: Утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 1993 г. // САПП РФ. 1993. № 47. Ст. 4534.

<sup>102</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

<sup>103</sup> См.: РГ. 1999. 29 нояб.

РФ, которая состоит из структурного подразделения центрального аппарата Министерства сельского хозяйства РФ и многочисленных федеральных государственных учреждений (например, Российской станции защиты растений, лабораторий, пунктов). Таким образом, термин «государственная служба» используется в данном случае в качестве обозначения соответствующей системы контрольно-надзорных органов и иных государственных учреждений, осуществляющих соответствующий вид деятельности в конкретной сфере управления. Постановлением Правительства РФ от 23 августа 2000 г. утверждено Положение о государственной службе наблюдения за состоянием окружающей природной среды<sup>104</sup>; данный вид государственной службы объединяет множество органов и организаций, деятельность которых направлена на обеспечение наблюдения за состоянием окружающей природной среды. В целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в РФ создана государственная санитарно-эпидемиологическая служба, являющаяся единой федеральной централизованной системой органов и учреждений и осуществляющая санитарно-эпидемиологический надзор<sup>105</sup>.

Федеральная государственная служба представляет собой систему федеральных органов исполнительной власти России, осуществляющих специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу России, как орган федеральной государственной исполнительной власти, возглавляет руководитель (директор) соответствующей федеральной службы.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>106</sup> в настоящее время организованы и функционируют следующие федеральные службы России<sup>107</sup>:

---

<sup>104</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3590.

<sup>105</sup> См.: Положение о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 // СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295. См. также: Положение о государственной радиочастотной службе при Министерстве Российской Федерации по связи и информатизации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2000 г. № 1002 // СЗ РФ. 2001. № 1. Ст. 132.

<sup>106</sup> См.: РГ. 2000. 20 мая.

<sup>107</sup> Законодатель выделяет и такой вид государственной службы, как федеральная племенная служба (см. ст. 12 ФЗ от 12 июля 1995 г. «О племенном животноводстве» // СЗ РФ. 1995. № 32. Ст. 3199).

1. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)<sup>108</sup>.
2. Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России).
3. Федеральная архивная служба России (Росархив).
4. Федеральная служба геодезии и картографии России (Роскартография).
5. Федеральная служба железнодорожных войск Российской Федерации (ФСЖВ России).
6. Федеральная служба земельного кадастра России<sup>109</sup>.
7. Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет).
8. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России)<sup>110</sup>.
9. Федеральная служба России по финансовому оздоровлению и банкротству (ФСФО России)<sup>111</sup>.
10. Федеральная служба налоговой полиции Российской Федерации (ФСНП России)<sup>112</sup>.
11. Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).
12. Федеральная пограничная служба Российской Федерации (ФПС России)<sup>113</sup>.

---

<sup>108</sup> См.: Положение о Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1485 // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3355.

<sup>109</sup> См.: Положение о Федеральной службе земельного кадастра России: Утв. Постановлением Правительства РФ от 11 января 2001 г. № 22 // РГ. 2001. 24 янв.

<sup>110</sup> См.: Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806 (в ред. Указов Президента РФ от 26 августа 1998 г. № 990, 5 октября 1998 г. № 1181, 4 января 1999 г. № 14, 17 июня 2000 г. № 1109) // СЗ РФ. 1998. № 28. Ст. 3320; № 35. Ст. 4384; № 41. Ст. 5004; 1999. № 2. Ст. 267; 2000. № 25. Ст. 2677.

<sup>111</sup> См.: Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству: Утв. Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. № 301 // СЗ РФ. 2000. № 15. Ст. 1597.

<sup>112</sup> Положение о Федеральной службе налоговой полиции Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 25 сентября 1999 г. № 1272 (в ред. Указа Президента РФ от 25 февраля 2000 г. № 433) // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4590; 2000. № 9. Ст. 1025.

<sup>113</sup> См.: ФЗ «О пограничной службе Российской Федерации» от 4 мая 2000 г. // РГ. 2000. 11 мая.

13. Федеральная служба специального строительства Российской Федерации (ФССС России)<sup>114</sup>.

Восемь из перечисленных федеральных служб являются федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами: ГФС России, СВР России, ФСЖВ России, ФСБ России, ФСНП России, ФСО России, ФПС России, ФССС России<sup>115</sup>.

Законодатель, устанавливая в федеральных законах положения, регламентирующие государственный контроль и надзор в различных областях, может определять основные полномочия должностных лиц этих контрольно-надзорных органов и указывать на их принадлежность к государственной службе. Например, п. 4 ст. 20 ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г. фиксируется, что государственные инспектора труда являются государственными служащими федеральной инспекции труда — единой федеральной централизованной системы государственных органов.

### 3.4. Управление государственной службой

В процессе формирования государственной службы и дальнейшего развития ее системы актуализируется вопрос об управлении государственной службой.

Управление государственной службой можно рассматривать в двух аспектах: 1) управление как организующая деятельность, имеющая определенное административное содержание и особый предмет и осуществляемая в установленных организационно-правовых формах; 2) управление как деятельность специально созданных государственных органов.

Управление государственной службой осуществляется с целью обеспечения деятельности государственных служащих

---

<sup>114</sup> См.: Положение о Федеральной службе специального строительства Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 1 августа 2000 г. № 1418 // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3343.

<sup>115</sup> Перечень сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти утвержден распоряжением Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. // Право и экономика. 1999. № 10. С. 3—4.

в государственных органах, проведения единой государственной кадровой политики, создания гарантий функционирования государственных органов в соответствии с публичными интересами на базе установленных Конституцией РФ, федеральными законами, уставами (конституциями) субъектов РФ принципов.

Управление государственной службой характеризуется следующими признаками: 1) это практическая деятельность по определению основных направлений развития и реального функционирования всех элементов правового института государственной службы; 2) это функция государственных органов, которая 3) осуществляется в определенных организационно-правовых формах и 4) реализуется специально созданными государственными органами; 5) основной целью управления является удовлетворение интересов государства и публичных интересов в целом; 6) управление основывается на принципах законности, гласности, подчиненности вышестоящим государственным органам и должностным лицам нижестоящих государственных органов и государственных служащих, единства основных требований, предъявляемых к государственной службе, стабильности государственной службы.

ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» устанавливает *трехзвенную систему специальных управленческих органов*, осуществляющих деятельность по координации работы и решению задач государственной службы, которые определены в законодательных актах Федерации и ее субъектов, и по обеспечению эффективности государственной службы.

Система органов управления государственной службой включает Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ в качестве федерального органа, органы по вопросам государственной службы субъектов РФ, кадровую службу государственного органа.

*Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ* осуществляет координацию деятельности по реализации задач, вытекающих из ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Он включает: от Президента РФ шесть человек; от Совета Федерации Федерального Собрания РФ три

человека; от Государственной Думы Федерального Собрания РФ три человека; от Правительства РФ шесть человек; от Конституционного Суда РФ два человека; от Верховного Суда РФ два человека; от Высшего Арбитражного Суда РФ два человека<sup>116</sup>. Компетенция этого органа заключается в том, что он:

анализирует состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти; координирует разработку проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы;

совместно с соответствующими государственными органами организует работу по формированию конкурсных (государственных конкурсных) комиссий, проведению аттестаций и государственных квалификационных экзаменов; информирует граждан о проведении конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы;

координирует методическую работу органов по вопросам государственной службы и кадровых служб государственных органов;

разрабатывает предложения по формированию Реестра государственных должностей в РФ и внесению в него изменений; ведет федеральный Реестр государственных служащих; осуществляет методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией) и повышением квалификации государственных служащих, а также формирование резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы.

Субъекты Российской Федерации создают согласно законам субъектов Федерации соответствующие *органы по вопросам государственной службы*. Например, Закон Брянской области «О государственной службе в Брянской области»<sup>117</sup> от 10 июля 1997 г. содержит гл. 6 «Обеспечение эффектив-

---

<sup>116</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г. № 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 6 февраля 1996 г. № 152 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995 г. № 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации») //РГ. 1995. 14 дек.; 1996. 13 февр.

<sup>117</sup> См.: Брянский рабочий. 1997. 15 июля.

ности государственной службы». В ст. 33 указанного закона устанавливается, что общее руководство кадровой политикой в области осуществляет глава администрации области. В качестве органов во вопросам государственной службы названы: 1) совет по вопросам государственной службы, который состоит из равного числа представителей областной Думы, администрации области и судебных органов; 2) управление (отдел, комитет) по вопросам государственной службы как самостоятельный государственный орган области, финансируемый за счет средств областного бюджета. Это управление имеет установленную компетенцию и ведет сводный реестр государственных служащих на основании сведений, представляемых кадровыми службами государственных органов области; 3) кадровые службы областных государственных органов, которые обеспечивают проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы области, аттестаций, прохождение испытания при замещении должности, ведут реестр государственных служащих государственного органа, осуществляют другие функции.

Государственный орган формирует состав и утверждает в качестве своего структурного подразделения *кадровую службу*, которая имеет следующую компетенцию:

обеспечивает проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственных служащими испытания при замещении государственных должностей государственной службы;

оформляет решения государственных органов, связанные с прохождением государственных служащими государственной службы, ведет личные дела государственных служащих, вносит необходимые записи в трудовые книжки государственных служащих;

консультирует государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой;

анализирует уровень профессиональной подготовки государственных служащих, организует переподготовку (пере-

квалификацию) и повышение квалификации государственных служащих.

Органы управления государственной службой во многом осуществляют функции государственной службы. Вместе с тем функции государственной службы — это основное воздействие государственной службы на развитие государства (оно может быть позитивным либо негативным) и, как следствие, обеспечение благосостояния общества, которому и служит государство.

Практически каждый орган по управлению государственной службой выполняет следующие основные задачи:

обоснование предложений по развитию аппарата государственных органов РФ и субъектов Федерации;

осуществление положений законодательных актов в сфере организации и функционирования государственной службы;

анализ, исследование и оценка деятельности персонала государственных органов;

контроль за реализацией государственной кадровой политики;

прогнозирование и планирование развития персонала государственных органов;

организационно-методическое руководство и координация деятельности по оценке результатов труда служащих, проведению квалификационных экзаменов, аттестации, испытания и т.д.;

управление системой переподготовки и повышения квалификации персонала государственных органов;

разработка проектов штатов государственных органов, фондов заработной платы, требований к должности, методических указаний и рекомендаций по организации труда персонала государственных органов;

координация работы по проведению аттестации государственных служащих;

организационное и методическое руководство системой испытания, подготовки и повышения квалификации государственных служащих;

организация и координация научных исследований в области государственной службы и внедрение их результатов



в практическую деятельность органов государства и государственных служащих;

ведение реестров государственных служащих и создание на этой основе информационных систем банков персонала для государственной службы.

Непосредственное управление государственной службой осуществляют государственные органы через образуемые ими *кадровые службы* (службы работы с персоналом), которые подчиняются руководителю государственного органа либо находятся в двойном подчинении: непосредственно — государственным органам, а функционально — соответствующим управлениям государственной службы.

Для осуществления государственной кадровой политики необходимы организационно-правовые образования, обеспечивающие реальное достижение целей работы с персоналом.

Указ Президента РФ от 3 июня 1993 г. «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в РФ»<sup>118</sup> обязал Руководителя Администрации Президента РФ, Руководителя Аппарата Правительства РФ, руководителей министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ завершить в трехмесячный срок проведение аттестации государственных служащих в соответствии с Указом Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», провести анализ кадрового обеспечения соответствующих органов исполнительной власти и утвердить перспективные планы работы по подготовке в них резерва.

Указом от 3 июня 1993 г. было утверждено Положение о Совете по кадровой политике при Президенте РФ. Этот Совет является консультативным органом Президента РФ по вопросам разработки и обеспечения реализации кадровой политики в системе исполнительной власти РФ. Основные задачи Совета: координация функционирования системы государственной службы и кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти РФ; анализ состояния и эффективности использования интеллектуального, управленческого и предпринимательского потенциала страны; подготов-

<sup>118</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

ка предложений по подбору и расстановке кадров на ведущие должности в системе исполнительной власти. Совет возглавляется Первым заместителем Председателя Правительства РФ и Руководителем Администрации Президента РФ. Состав Совета утверждается распоряжением Президента РФ. При Совете могут образовываться различные комиссии. Например, распоряжением Президента РФ от 25 июля 1994 г. было утверждено Положение о комиссии Совета по кадровой политике при Президенте РФ для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов.

Указом Президента РФ от 12 февраля 1994 г. утверждено Положение об Управлении федеральной государственной службы Президента РФ<sup>119</sup>. Это Управление является структурным подразделением Администрации Президента РФ и выполняет множество задач, например: организационно-техническое обеспечение деятельности Совета по кадровой политике при Президенте РФ, создаваемых им комиссий и рабочих групп, а также контроль за выполнением его решений; формирование и ведение федерального банка государственно-служебной (кадровой) информации; аналитическое обеспечение разработки и реализации государственной кадровой политики в федеральных органах исполнительной власти, федеральных учреждениях и организациях; организация научно-методического обеспечения деятельности федеральной государственной службы.

Президентом РФ был принят Указ от 6 мая 1996 г. № 650 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации»<sup>120</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 29 января 1996 г. № 117 «Вопросы Администрации Президента Российской Федерации»<sup>121</sup> на базе кадрового состава реорганизуемых Управления кадров Администрации Президента РФ и Управления федеральной государственной службы Президента РФ было образовано *Главное управление Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров*. Указом Президен-

---

<sup>119</sup> См.: САПП РФ. 1994. № 8. Ст. 586.

<sup>120</sup> См.: РГ. 1996. 21 мая.

<sup>121</sup> См.: РГ. 1996. 1 февр.

та РФ от 21 декабря 1996 г. № 1750 было утверждено «Положение об Управлении кадровой политики Президента РФ» (в ред. Указа Президента РФ от 1 сентября 1997 г.)<sup>122</sup>, а Указом Президента РФ от 31 мая 1999 г. № 680 «Положение об Управлении кадров Президента Российской Федерации»<sup>123</sup>.

Указ Президента РФ от 6 июня 1994 г. «О Российской академии государственной службы при Президенте РФ»<sup>124</sup> учредил Российскую академию государственной службы при Президенте РФ. Основные направления ее деятельности определяет Президент РФ. На академию возлагаются функции учебно-методического, научного и информационно-аналитического центра по проблемам государственной службы в РФ, управления системой переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Распоряжение Президента РФ от 23 июня 1994 г. «Вопросы Российской академии государственной службы при Президенте РФ»<sup>125</sup> установило следующие основные направления деятельности этой академии: разработка предложений по государственной кадровой политике; подготовка рекомендаций по реформированию государственной службы и ее правовому обеспечению; организация и проведение научных фундаментальных и прикладных исследований в области государственной службы; обучение, подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих, находящихся на высших, главных и ведущих государственных должностях, а также резерва для их замещения; научное и организационное сопровождение международных программ и проектов в области государственной службы; координация научной и учебной работы и руководство хозяйственной деятельностью региональных кадровых центров.

Президент РФ издал 7 февраля 1995 г. Указ № 103 «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих»<sup>126</sup>. Для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по переподготовке и повышению квалификации государствен-

<sup>122</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 52. Ст. 5913; 1997. № 36. С. 4126.

<sup>123</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2818.

<sup>124</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 685.

<sup>125</sup> См.: СЗ РФ. 1994. № 9. Ст. 1003.

<sup>126</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3358.

ных служащих федеральных органов исполнительной власти на основе государственного заказа в августе 1995 г. создана Межведомственная комиссия по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти<sup>127</sup>. Среди основных задач Комиссии можно выделить следующие: определение главных направлений переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; рассмотрение проекта государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти; анализ состояния и эффективности функционирования системы образовательных учреждений, осуществляющих обучение кадров в рамках государственного заказа; подготовка предложений по формированию системы нормативно-правового обеспечения обучения кадров на основе государственного заказа. Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2001 г. № 109 было утверждено «Положение о государственном заказе на профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти»<sup>128</sup>. Государственный заказ представляет собой задание по профессиональной подготовке и повышению квалификации государственных служащих на календарный год, установленное Правительством РФ федеральным органам исполнительной власти — государственным заказчикам в пределах средств, предусмотренных в федеральном бюджете на эти цели.

На организацию и функционирование государственной службы оказывают заметное воздействие указы Президента РФ и правительственные решения, направленные на изменение структуры федеральных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день не во всех субъектах РФ созданы органы, в которых концентрировалась и анализировалась бы информация о работе с персоналом и принимались решения

---

<sup>127</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 11 августа 1995 г. «О Межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3457.

<sup>128</sup> См.: РГ. 2001. 21 февр.

по важнейшим вопросам организации и функционирования государственной службы, координировалась бы деятельность государственных органов по эффективному использованию персонала. В настоящее время эти функции осуществляются различными подразделениями администраций областей и краев.

Для успешной реализации государственной кадровой политики необходимо современное научно-информационное обеспечение, позволяющее совершенствовать методы работы с персоналом государственных органов, разрабатывать технологии прогнозирования кадровых процессов. Это указывает на объективную потребность в проведении научных исследований по проблемам персонала государственных органов и государственной службы субъектов РФ региональными силами. Научно-информационное обеспечение государственной кадровой работы нуждается также в улучшении статистического учета и отчетности по составу государственных служащих, общих трудовых ресурсов в регионе, в создании банка данных государственно-служебной информации и реестра государственных и муниципальных служащих.

В специальной литературе последних лет отмечалось, что ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не обеспечил на практике эффективного управления государственной службой как на федеральном, так и на региональном уровне, т.е. повышения качественного уровня деятельности государственного аппарата<sup>129</sup>. Ю. А. Розенбаум предлагал построить единую систему органов управления государственной службой, без чего невозможно добиться и самого единства государственной службы. Особенностью такой системы, по мнению Ю. А. Розенбаума, должно являться то, что органы управления государственной службой, включая службы кадров министерств и ведомств, образуя единую систему управления, тем не менее находятся как бы в двойном подчинении: со стороны федеральных органов управления государственной службой осуществляется контроль за соблюдением общих правил государственной служ-

---

<sup>129</sup> См.: Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // ГиП. 1999. № 4. С. 53—57.

бы, организационно-методическое (функциональное) руководство; со стороны же самих органов государственной власти обеспечивается прямое подчинение существующих при них управлений (департаментов, отделов) государственной службы в пределах, которые должен установить закон<sup>130</sup>. Вместе с тем следует отметить, что современная система управления государственной службой, на наш взгляд, характеризуется как демократичная, имеющая условия для эффективного контроля как за созданием кадрового потенциала управления в государственных органах, так и за осуществлением полномочий государственными служащими компетенции государственных органов.

Важнейшее значение получают подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих. Например, во исполнение Постановления Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1047 «Об организации переподготовки и повышения квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти» Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1462 было утверждено «Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти». Государственный заказ представляет собой задание Правительства Российской Федерации на очередной календарный год федеральным органам исполнительной власти (государственным заказчикам) на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в пределах предусмотренных в федеральном бюджете средств на эти цели. Государственный заказ содержит следующие сведения:

численность подлежащих обучению государственных служащих (отдельно по программам подготовки и по программам повышения квалификации);

объем средств, подлежащих уплате за обучение кадров (отдельно за повышение квалификации и за переподготовку);

объем средств на возмещение транспортных и командировочных расходов при направлении государственных служащих на переподготовку или повышение квалификации за пределы регионов проживания;

---

<sup>130</sup> Там же. С. 56.

задания по финансированию работ и услуг, связанных с обучением государственных служащих федеральных органов исполнительной власти.

Государственный заказ утверждается после вступления в силу закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

### 3.5. Правовые источники государственной службы

Правовыми источниками государственной службы являются внешние формы выражения государственно-служебного законодательства, т.е. исходящие от органов государственной власти официально-документальные формы выражения и установления правовых норм. Источниками служебного права являются нормативные правовые акты, регламентирующие государственно-служебные отношения и содержащие государственно-служебные правовые нормы.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. Государственная Дума 12 июля 1995 г. приняла ФЗ «Об основах государственной службы РФ», который устанавливает правовые основы организации государственной службы РФ и основы правового положения государственных служащих РФ.

Государственная служба в РФ регулируется федеральными законами, конституциями и уставами субъектов РФ, специальными законами субъектов РФ, определяющими государственную службу и правовое положение государственных служащих субъектов РФ. Например, каждая область принимает собственный закон о государственной службе.

Правовыми источниками государственной службы являются также правовые нормы различных отраслей права, содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах.

Нормативными правовыми актами, регулирующими государственно-служебные отношения государственной службы как в широком смысле, так и в узком ее понимании (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов), являются следующие законодательные и иные нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.; Декларация прав и свобод человека и гражданина,

принятая постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г.

2. *Международно-правовые документы*, устанавливающие некоторые вопросы государственной службы, например: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый на 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г.; Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека: Ратифицирована Федеральным Собранием РФ 4 ноября 1995 г. (вступила в силу для Российской Федерации 11 августа 1998 г.).

3. *Конституции республик*, являющихся субъектами РФ, в которых наряду с принципами государственной службы устанавливаются и некоторые другие важные положения государственно-служебного характера.

4. *Уставы субъектов РФ*, содержащие нормы о государственной службе субъектов Федерации.

5. *Специальные федеральные конституционные законы и федеральные законы*, а также иные законодательные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения в сфере государственной службы или в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы. Среди них можно выделить следующие федеральные законы: «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 июля 1999 г., «О Правительстве Российской Федерации», «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. (в ред. Закона РФ от 14 апреля 1993 г., ФЗ от 21 июня 1995 г., 17 июля 1999 г.), «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. (в ред. ФЗ от 21 июля 1998 г.), «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г., «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г., «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (в ред. ФЗ от 10 февраля 1999 г.), «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г., «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г., (см. также: Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации: Утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 4991-1), «О судебных



приставах» от 21 июля 1997 г., «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г., «Об основах охраны труда в Российской Федерации» от 17 июля 1999 г., «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (в ред. ФЗ от 18 февраля, 1 июля 1993 г., 15 июня 1996 г., 31 марта 1999 г.; см. также: Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации<sup>131</sup>; Утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1), «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 6 февраля 1997 г., Уголовный кодекс РФ от 24 мая 1996 г., «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.), «О Государственной налоговой службе Российской Федерации» от 21 марта 1991 г. (в ред. ФЗ от 8 июля 1999 г.), «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. и др.

6. *Указы и распоряжения Президента РФ.* При всей важности федеральных законодательных актов, регулирующих государственно-служебные отношения, они порой не в состоянии решить все вопросы, возникающие в связи с динамичным развитием и реформированием государственной службы в Российской Федерации. Важнейшие вопросы государственной службы регламентируются в этих условиях Указами Президента РФ, что обеспечивает возможность быстрого установления механизма правового регулирования данной сферы отношений. Среди важнейших Указов Президента РФ в области государственной службы можно назвать: Положение о федеральной государственной службе: Утв. Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 и отменено Указом и.о. Президента РФ от 19 января 2000 г. № 72, «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности

---

<sup>131</sup> См. также: ФЗ «О применении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции» от 17 июля 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3698; «Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации»: Утв. Приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038 // Бюллетень. 2000. № 17. С. 23—76.

федеральных государственных служащих» от 16 августа 1995 г. № 854, Положение о Совете по кадровой политике при Президенте Российской Федерации: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 848, Положение о комиссии по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации: Утв. Указом Президента Российской Федерации от 20 июня 1994 г. № 1292, «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г., «О Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации» от 6 июня 1994 г. № 1140, «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» от 11 января 1995 г. № 33, «Об утверждении перечней государственных должностей федеральной государственной службы» от 3 сентября 1997 г. № 981, «О денежном вознаграждении лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации» от 9 апреля 1997 г. № 309, «О денежном содержании федеральных государственных служащих» от 9 апреля 1997 г. № 310, «О денежном содержании федеральных государственных служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, представительств Российской Федерации и представительств федеральных органов исполнительной власти за рубежом, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, аппаратов федеральных судов и органов прокуратуры Российской Федерации» от 6 марта 1998 г. № 265, «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997 г. № 484, «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» от 1 июня 1998 г. № 641, «О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы: от 30 января 1996 г. № 123, По-

ложение о присвоении и сохранении квалификационных разрядов федеральным государственным служащим: Утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578, Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы: Утв. Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604, «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. № 810, «Дисциплинарный Устав таможенной службы Российской Федерации»: Утв. Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396, «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» от 1 июня 1998 г. № 640, «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» от 9 марта 1996 г. № 353, «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 30 июня 1996 г. № 1005, «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17 августа 1999 г. № 1062, Положение об Управлении кадров Президента Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 31 мая 1999 г. № 680, Положение о порядке прохождения военной службы: Утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237, «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатический ранг» от 15 октября 1999 г. № 1371 и многие другие.

7. *Нормативно-правовые акты Правительства РФ.* Правительство издает по вопросам государственной службы различные нормативные правовые акты: постановления, распоряжения, утверждает различные правила, положения и др. Нормативными актами Правительства РФ, например, являются: Регламент Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604, Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 604, Положение о Межведомственной комиссии по переподготовке и повышению квалификации госу-

дарственных служащих федеральных органов исполнительной власти и ее состав: Утв. Постановлением Правительства РФ от 11 августа 1995 г., «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»: Приказ МВД РФ от 23 июля 1993 г., «О дифференциации в уровнях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки»: Постановление Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 785, «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы: Постановление Правительства РФ от 18 марта 1999 г. № 309, «О медицинском освидетельствовании должностных лиц таможенных органов Российской Федерации и граждан, поступающих на службу в таможенные органы Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1997 г. № 1537, «О предоставлении сотрудникам таможенных органов льгот за исполнение должностных обязанностей во вредных условиях»: Постановление Правительства РФ от 15 февраля 1998 г. № 189, Положение о Федеральной службе России по финансовому оздоровлению и банкротству: Утв. Постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2000 г. № 301, Положение о Государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации: Утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, Перечень должностей, на которых проходят службу граждане Российской Федерации, подлежащие обязательной государственной дактилоскопической регистрации: Утв. Постановлением Правительства РФ от 6 апреля 1999 г. № 386, Положение о Федеральной службе России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды: Утв. Постановлением Правительства РФ от 20 мая 1999 г. № 555, «О порядке исчисления и выплаты денежного содержания федеральных государственных служащих, замещающих государственные должности федеральной государственной службы в представительствах Российской Федерации и представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом, в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 10 июля

1999 г. № 788; Структура криминальной милиции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925; Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений криминальной милиции: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 925; Структура милиции общественной безопасности: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926; Структура милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926; Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств федерального бюджета: Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. № 926 и др.

8. *Нормативные правовые акты, принимаемые различными министерствами и ведомствами РФ*, например: Временный порядок заключения контрактов о прохождении военной службы гражданами Российской Федерации, военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации с Министерством обороны Российской Федерации, назначения военнослужащих на воинские должности и освобождения их от воинских должностей, присвоения воинских званий и увольнения военнослужащих с военной службы: Утв. Приказом Министра обороны РФ от 11 марта 1999 г. № 99, Положение об исчислении стажа работы для выплаты ежемесячной надбавки за выслугу лет к должностному окладу работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности федеральных государственных органов: Утв. Постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 14 октября 1997 г. № 54, Положение о порядке заключения контракта о службе в таможенных органах Российской Федерации: Утв. Приказом ГТК РФ от 26 ноября 1997 г. № 701, «О дополнительных мерах по усилению социальной защиты личного состава Вооруженных Сил Российской Федерации»: Приказ Министра обороны РФ от 4 февраля 1998 г. № 61, «О повышении денежного довольствия военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-испол-

нительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации и федеральных органов налоговой полиции»: Постановление Правительства РФ от 19 января 1999 г. № 72, Инструкция о порядке исполнения судебными приставами распоряжений председателя суда, судьи или председательствующего в судебном заседании и взаимодействия судебных приставов с должностными лицами и гражданами при исполнении обязанностей по обеспечению установленного порядка деятельности судов и участия в исполнительской деятельности: Утв. Приказом Минюста РФ от 3 августа 1999 г. № 226, Инструкция об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников федеральных органов налоговой полиции: Утв. Приказом директора ФСНП РФ от 7 июня 1999 г. № 192, «О контракте о прохождении военной службы»: Приказ ФСБ РФ от 18 ноября 1999 г. № 576, Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. Утв. Приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038.

9. *Постановления Конституционного Суда Российской Федерации*: например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 1998 г. «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми».

По государственно-служебным вопросам стала появляться судебная практика судов общей юрисдикции, например, по проблемам рассмотрения дел о восстановлении в должности государственных служащих, уволенных при ликвидации государственного органа, сокращении его штата либо численности (ст. 16 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»)<sup>132</sup>.

В систему правовых актов о государственной службе входят уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер государственной деятельности; положения о конкретных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных их должностных лиц; должностные инструкции и т.д.

Правовые акты, устанавливающие государственно-служеб-

---

<sup>132</sup> См.: Бюл. Верховного Суда РФ. 2001. № 2. С. 4—5.

ные отношения, распространяют свое действие на определенные категории государственных служащих.

6 сентября 1995 г. Президент РФ издал Указ «О первоочередных мерах по улучшению работы с кадрами в системе государственной службы и реализации ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»<sup>127</sup>. Этим Указом утвержден План первоочередных мероприятий по реализации данного закона. Таким образом, нормативно-правовую основу государственной службы пополняют и другие правовые источники: 1) Указы Президента РФ «О ведении федерального реестра государственных служащих», «О мерах по защите государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей»; 2) федеральные законы «О федеральной государственной службе», «О денежном содержании федеральных государственных служащих», «О размере и видах денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А», а также некоторые другие нормативные правовые документы.

#### § 4. ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Государственная служба как одно из важнейших социально-правовых явлений, может быть исследована с различных точек зрения: политической, социальной, правовой, организационной, психологической, этической, социологической. С юридической точки зрения, государственная служба представляет собой комплексный правовой институт со специфическим содержанием и структурой. Особый интерес представляют исторический анализ правового развития института государственной службы, изучение его комплексной правовой природы, а также подготовка предложений по его реформированию.

##### 4.1. Понятие института государственной службы

С правовой точки зрения о государственной службе говорят как об особом правовом институте. В теории права термин «институт» означает совокупность правовых норм,

---

<sup>127</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3588.

регулирующих однородные общественные отношения, которые образуют самостоятельную обособленную группу, проникнуты внутренним единством и охватывают все существенные моменты регулирования соответствующего участка. С точки зрения современной административно-правовой теории, под институтом административного права понимается «наиболее полная нормативная характеристика материальных и процессуальных механизмов отношений относительно определенного предмета (сферы) правового регулирования методами и средствами административного права»<sup>134</sup>.

Главная функция правового института состоит в обеспечении цельного, относительно законченного регулирования в пределах конкретного участка общественных отношений данного вида. Многообразные управленческие отношения, отношения в сфере исполнительной власти, регулируемые правом, группируются в однородные комплексы, т.е. выделяются такие их группы, которые объединяют нормы по признаку регулирования однородных отношений. Нормы соответствующих административно-правовых институтов регулируют отношения, имеющие общий характер для всех направлений управленческой деятельности.

Институт государственной службы является юридически исходным правовым средством в системе построения государственности, ибо он включает в себя правовой материал, который используется в каждодневной практике государственных органов, т.е. он создает государственную администрацию, обеспечивая тем самым функционирование самого государства. С другой стороны, этот правовой институт активно используется для формирования правовых режимов других правовых отраслей.

*Современный правовой институт государственной службы — это система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы государственной службы (федеральная, муниципальная, отраслевая; государственная должность, виды, реестр государственных должностей и служащих), статуса*

---

<sup>134</sup> См.: Б а ч и л о И. Л. Институты административного права и отраслевое управление / Институты административного права (третьи «Лазаревские чтения») // ГиП. 1999. № 10. С. 12.



*государственных служащих, гарантий и процедур его реализации (выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей и функций), а также механизма прохождения государственной службы.* Таким образом, правовому регулированию подлежат три большие сферы в системе государственно-служебных отношений: 1) формирование системы государственной службы; 2) создание статуса государственного служащего и гарантий его осуществления; 3) образование механизма прохождения государственной службы (здесь может быть множество процессуальных норм, работающих в самых разных подинститутах, входящих в структуру института государственной службы).

*Институт государственной службы* состоит из первичных единичных юридических положений — *правовых норм*, устанавливающих многочисленные и разнообразные по характеру и значимости *государственно-служебные отношения*. Государственно-служебные нормы могут функционировать только при условии их внутренней согласованности и скоординированности. Можно сказать, что на сегодняшний день формирование и системность нормативных обобщений в сфере государственной службы приближается к завершению. Правотворчество в этой области, опираясь на потребности государственного строительства, на данные юридической науки, достижения правовой культуры, способно придать юридическим нормам значительную степень абстрактности, сформулировать нормы-принципы, нормы-задачи, унифицировать, согласовать весь правовой материал в системе государственной службы, подчинить его определенным юридическим задачам, конкретному правовому режиму регулирования. Указанные задачи могут быть решены посредством системного, *кодификационного правотворчества*. Именно в кодифицированных актах получают развитие нормативные обобщения, и таким путем идет процесс построения логически завершенной, структурно замкнутой правовой системы. Первыми шагами в этом направлении стали утвержденное в декабре 1993 г. Указом Президента РФ Положение о федеральной государственной службе и принятый Государственной Думой 5 июля 1995 г. ФЗ «Об основах государственной службы РФ». А в настоящее время идет дискуссия по поводу разработки

проекта Кодекса РФ о государственной службе<sup>135</sup>. В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. как на серьезное достижение в рамках процесса совершенствования организации системы государственной службы указывается на «подготовку проекта Кодекса РФ о государственной гражданской службе, который должен стать настоящим кодексом поведения «человека-власти». Его принятие позволит повысить результативность функционирования государственного аппарата, сделать его более восприимчивым к современным требованиям, а также создать эффективные антикоррупционные механизмы»<sup>136</sup>.

Процесс кодификации правового материала в сфере государственной службы выражен в России достаточно четко, причем не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации. В конституциях республик, а также в уставах (основных законах) областей и краев имеются главы, посвященные государственной и муниципальной службе субъекта РФ. Поэтому, имея в виду, что в настоящее время государственная служба с правовой точки зрения является автономным административно-правовым институтом, следует учитывать и современные тенденции по выделению государственной службы в особую подотрасль (отрасль) права, постоянно и непрерывно связанную с административным правом. В процессе кодификации правовой материал системно организуется: формулирующиеся нормативные положения посредством объединения, введения общих норм, норм-принципов и т.п. образуют структурные подразделения нормативной системы.

Необходимо отметить, что государственной службе присущ также особый административно-правовой режим. Он характеризуется целостной системой регулятивного воздействия на государственно-служебные отношения и специфическими приемами регулирования: особым порядком возникновения и осуществления прав и обязанностей, спецификой санкций, способов их реализации; действием единых прин-

---

<sup>135</sup> См., например: Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») // ГиП. 1998. № 8. С. 22—24. (Выступление А. Ф. Ноздрачёва.)

<sup>136</sup> См.: РГ. 1999. 31 марта.

ципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм (принцип стабильности, общеобязательности, подчиненности и пр.).

Правовые средства, используемые в сфере государственной службы, связаны едиными регулятивными началами, т.е. все они функционируют в особой, характерной именно для этого правового режима среде. В специфическом юридическом режиме в системе государственной службы выделяются конкретные средства и приемы регулирования, существует специфика регулятивных свойств государственной службы. Вместе с тем здесь обнаруживается действие принципов, которые пронизывают все содержание государственной службы. Особенности государственной службы являются специфические средства и приемы регулирования: дозволения, запреты, обязывание, подчиненность, подотчетность и подконтрольность, доверие государства, верность служащих и т.д.

Среди важнейших административно-правовых средств, используемых в институте государственной службы и носящих публично-правовой характер, выделяются *правовое стимулирование* и *правовое ограничение*. Следует согласиться с мнением о том, что эти правовые средства имеют более широкий объем, чем традиционные методы правового регулирования, так как сам метод может выступать в качестве либо стимулирующего, либо ограничивающего фактора. Например, диспозитивный, рекомендательный и поощрительный методы являются правостимулирующими по своему позитивному характеру и поэтому могут включаться в понятие «правовое стимулирование»<sup>137</sup>.

Правовое стимулирование, согласно общепризнанной точке зрения, включает в себя как «позитивные» (субъективные права, льготы, поощрения), так и «негативные» (запреты, обязанности, меры принуждения, взыскания, наказания) воздействия.

Институт государственной службы включает в себя правовые нормы, которые устанавливают: формирование государственно-служебного правоотношения; должности, которые занимают служащие, осуществляющие от имени государства

---

<sup>137</sup> См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Правовое стимулирование в условиях становления рыночных отношений // ГиП. 1995. № 4. С. 18.

его функции; принципы службы; правовой статус служащего; прохождение службы; прекращение государственно-служебного отношения.

Этому институту права соответствуют конкретные законодательные и нормативные акты, устанавливающие все его основные элементы. Например, ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» фиксирует следующие общие подинституты: государственная должность; классификация государственных должностей; понятие государственно-служащего и основы его правового положения; прохождение государственной службы. Государственно-служебные подинституты обусловлены комплексностью социально-правового института государственной службы; значение их определяется тем положением, которое они занимают в его структуре.

Деятельность государственных служащих как субъектов административного права характеризуется применением не только регулятивных, но и диспозитивных методов; она опосредуется нормами материального и процессуального права, а также нормами одной отрасли права и правовыми установлениями многих других правовых отраслей и институтов.

*Материальные нормы* в институте государственной службы устанавливают статутные положения, которые определяют принципиальные черты этого правового института. К материальным нормам относятся: принципы государственной службы; понятие государственного служащего; права, обязанности, правоограничения государственных служащих, льготы, гарантии и компенсации (правовой статус служащих); реестр государственных должностей; вопросы совместительства; способы замещения должности; испытательный срок; аттестация; служебная дисциплина и дисциплинарная ответственность; условия службы; способы и основания для прекращения государственной службы; контроль и надзор в системе государственной службы.

*Процессуальные нормы* регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах. Причем в каждом конкретном подинституте, образующем институт государственной службы, содержатся специфические процессуальные положения и процедуры. К ним относятся: порядок поступления на службу; про-

цедура перемещения служащего и прохождение службы; порядок проведения аттестации; присвоение специальных званий и рангов; дисциплинарное производство; процедура увольнения и т.д.

Государственная служба как правовой институт регулирует организацию и деятельность всех работающих (сотрудников), которые на профессиональной основе выполняют государственные задачи и функции и которые введены (назначены, избраны) в структуру государственного органа (государственной администрации) на уровне Федерации, ее субъектов. Как правило, институт государственной службы должен регулировать отношения с государством пожизненно назначаемых служащих, работающих в сфере законотворчества, исполнительной и судебной власти, прокурорского надзора.

#### **4.2. Институт государственной службы в системе административного права**

Государственная служба является наиболее важным в административно-правовой науке понятием — административно-правовой категорией, отражающей свойства и характерные черты административно-правовой действительности. Эта категория отличается глобальностью, длительностью исторического существования, а также исключительно важной ролью в действующем административном праве.

Государственная служба отражает управленческие связи и отношения, которые необходимо урегулировать в различных правовых формах при помощи норм государственно-служебного характера; к таковым относятся:

отношения, возникающие между различными звеньями системы исполнительной власти;

отношения, возникающие между исполнительными органами системы местного самоуправления, а также между ними и вышеназванными субъектами;

отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов законодательной (представительной власти) и судебной власти, а также органов прокуратуры (так называемые внутриорганизационные отношения).

Особенность этих отношений состоит в том, что их основным связующим звеном является человек — служащий (чи-

новник), а в общественных объединениях — их уполномоченные должностные лица, которые осуществляют управленческую деятельность внутри этого объединения. Последние признаются по уголовному законодательству субъектами должностных преступлений.

В нормах государственной службы проявляются также особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, в свою очередь, обусловленные спецификой государственно-управленческой деятельности и предметом административного права. Административно-правовое регулирование распространяет свое действие преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их субъектов. Механизм административно-правового регулирования включает в себя следующие специфические средства:

1) *предписания*; в этом случае одной стороне регулируемых отношений предоставляется определенный объем юридически-властных полномочий, адресуемых другой стороне, которая обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Государственные служащие наделяются этими юридически-властными полномочиями и реализуют их в отношении многих субъектов права: граждан, учреждений, предприятий и организаций;

2) *односторонность волеизъявления* одного из участников отношений, так как волеизъявление является юридически-властным, и поэтому ему принадлежит решающее значение. Юридически-властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов государственной власти, а следовательно, к соответствующим государственным служащим (должностным лицам);

3) *подчиненность* субъектов права предписаниям, исходящим от государственных служащих, которые они принимают в соответствии с установленной компетенцией;

4) *использование* в определенных случаях установленных в нормативных правовых актах дозволений. При этом между участниками регулируемых управленческих отношений возникают отношения равенства. Использование дозволений предписывается административно-правовыми нормами. Вместе с тем дозволительные средства могут устанавливаться

нормами других отраслей права: экологического, таможенного, земельного и т.д.

Административно-правовые средства отличаются определенной спецификой и направлены, прежде всего, в адрес главных субъектов административного права — государственных служащих. Государственная администрация, используя эти средства и организуясь на соответствующих требованиях административно-правового характера, представлена в итоге в многочисленных государственных служащих, деятельность которых и подчинена в большей мере механизму административно-правового регулирования. Особенностью здесь является то, что государственные служащие, во-первых, сами используют специфические административно-правовые средства, а во-вторых, они же и устанавливают специфические методы и формы административного правового режима.

Таким образом, функционирование государственной службы возможно при использовании следующих традиционных *административно-правовых методов правового регулирования*: 1) установление определенного порядка действий — предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом предусмотренное различными правовыми нормами (в большей мере административно-правовыми); 2) запрещение определенных действий; 3) предоставление субъекту государственно-служебных отношений (государственному служащему) возможности выбора одного из установленных вариантов должностного поведения, которые предусматриваются различными правовыми нормами; 4) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать либо не совершать установленные административно-правовой нормой действия.

В административно-правовой научной и учебной литературе государственная служба традиционно рассматривается в связи с анализом вопроса *о субъектах административного права*. Государственные служащие являются субъектами реализации управленческих и других государственных функций, участниками осуществления компетенции государственных органов. Следует отметить, что государственные служащие могут быть субъектами не только административного права; они могут выступать и в качестве участников

общественных отношений, урегулированных нормами других правовых отраслей. Так, служащие вступают в специфические отношения, регулируемые нормами государственного, муниципального, трудового, финансового, уголовного, гражданского права.

В теории административного права различаются индивидуальные и коллективные субъекты. Государственные служащие являются индивидуальными субъектами административного права. Как и всякий субъект права, государственный служащий, чтобы стать субъектом административного права, должен обладать двумя признаками: 1) выступать в общественных отношениях в качестве обособленного, способного формировать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта социального общения (социальный критерий); 2) быть носителем прав и обязанностей и участвовать в правоотношении на основе правовых норм (юридический критерий, или правосубъектность)<sup>138</sup>. Государственные служащие как субъекты административного права чаще других его субъектов вступают как во внутренние административно-правовые отношения, т.е. внутри системы государственной администрации, так и во внешние отношения, т.е. отношения с гражданами, другими государственными и муниципальными органами, с частными организациями. Возможны административно-правовые отношения и между государственными служащими, выполняющими служебные функции. В этих случаях государственные служащие также выступают как выразители публичного, а не индивидуального интереса.

Государственные служащие — субъекты публичного права (субъекты административного права); в перспективе они, вероятно, станут субъектами служебного (чиновного) права, формирование которого в РФ идет весьма быстрыми темпами. Поэтому, по замечанию Ю. А. Тихомирова, если публичное право имеет своим девизом обеспечение гармонии и согласия в обществе, баланса интересов личности, коллективов, общностей и общества в целом, стабильность государства и его институтов, устойчивость основ экономического и социального развития<sup>139</sup>, то этот же девиз должен взять на воору-

---

<sup>138</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 138—139.



жение и каждый служащий, находящийся на государственной или муниципальной службе.

*Предмет, цели, принципы и метод административно-правового регулирования, а также внутренняя взаимосвязь с другими административно-правовыми институтами позволяют утверждать, что государственная служба находится в специфическом административно-правовом режиме регулирования.*

Специфический статус государственной службы обусловлен его публично-правовой природой и определяется главным образом традиционными различиями между административным (публичным) и частным правом. На это обращается особое внимание в западной административно-правовой литературе. Общая линия разграничения проводится в отношении статуса должностного персонала. Например, французская система управления пользуется услугами лиц, подчиненных режиму частного права, и служащих государственного сектора. Во Франции, как и во многих других странах, исторически было признано необходимым, чтобы служащие государственной администрации или по крайней мере часть из них имели специальный правовой режим, отличающийся от норм общего права. Французская система публичной службы весьма формализованна и жестка; в ней заложено множество формальностей и принципов, обеспечивающих успешную карьеру государственного служащего и его высокий социальный статус, который характеризуется стабильностью, непрерывностью и обеспеченностью.

В государствах, в которых законодательно установлен особый публично-правовой статус государственных служащих и создан специально подготовленный корпус этих служащих, имеющих соответствующие права, обязанности, ограничения и привилегии, тем самым учреждается профессиональная бюрократия. Система законодательства состоит из двух частей: одна часть распространена на работников, находящихся на государственной службе, а другая регулирует сферу общих трудовых отношений служащих, которые также работают в публичных учреждениях (государственные и муниципальные органы, общины, объединения и пр.). Например, в Германии

---

<sup>139</sup> См.: Т и х о м и р о в Ю. А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. С. 32.

различается *публично-правовое служебное правоотношение чиновников и трудовое правоотношение рабочих и служащих*, между которыми существует четкое различие, установленное законодателем<sup>140</sup>. Главное различие между этими двумя системами состоит в том, что лица, находящиеся на государственной службе, в отличие от лиц, состоящих в обычных трудовых отношениях, имеют особый публично-правовой статус и пользуются преимущественными правами. Второстепенное различие заключается в том, что в регулирование государственной службы включаются некоторые специфические обязанности (например, запрет на забастовки, более строгое подчинение по службе, последствия несоблюдения этих предписаний и т.д.).

#### 4.3. История развития института государственной службы (1920—2000 гг.)

Как уже отмечалось в начале этой главы, до революции 1917 г. государственная служба отличалась особой публично-правовой институциональностью: под государственной службой понималось особое публично-правовое отношение государственного служащего к государству, которое обязательно основывалось на подчинении, а своим содержанием имело совершаемую от имени государства деятельность, обеспечивающую решение государственных задач<sup>141</sup>.

Начиная с 20-х гг. двадцатого столетия государственная служба многосторонне исследовалась в научной и учебной правовой литературе как правовой институт. Единого мнения среди ученых относительно понятия, содержания и структуры института государственной службы на протяжении всего этого периода не наблюдалось.

А. И. Елистратов, сравнивая в 1929 г. профессиональное чиновничество зарубежных («буржуазных») государств и советскую государственную службу, писал, что «... своеобразие и особенности положения госслужащих вызывают

---

<sup>140</sup> См.: Benz W. Beamtenverhältnis und Arbeitsverhältnis. Stuttgart, 1969; Weiß K.-P., Steinmeier K. Arbeitsrecht für den öffentlichen Dienst/3/ Aufl. Stuttgart; München; Hannover; Berlin; Weimar; Dresden, 1996.

<sup>141</sup> См.: К о р к у н о в Н. М. Российское государственное право. Т. 1: Введение и общая часть. 2-е изд. СПб., 1893. С. 281.

необходимость в *особых правилах* (курсив наш. — Ю.С.), определяющих эти специфические стороны положения госслужащих. Упомянутые правила представляют собой в большинстве случаев не что иное, как развитие и дополнение положений Кодекса законов о труде, и лишь в редких случаях — некоторые отступления от них»<sup>142</sup>.

В 1949 г. в сборнике «Вопросы советского административного права» были опубликованы две статьи, затрагивающие проблемы института государственной службы: «Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права» (автор С. С. Студеникин) и «К вопросу о советской государственной службе» (автор А. Е. Пашерстник). По мнению С. С. Студеникина, «государственная служба есть, безусловно, трудовое отношение, и потому, конечно, она не может не быть предметом регулирования со стороны трудового права. Но государственно-служебные отношения — трудовые отношения особого вида. Государственная служба непосредственно связана с исполнительно-распорядительной деятельностью органов государства. Последняя осуществляется через государственных служащих — исполнителей государственных функций. Особый характер государственно-служебных отношений заключается также и в том, что это трудовое отношение возникает между определенным лицом и государством в целом, которое наделяет это лицо правом действовать от имени государства и в необходимых случаях применять меры государственного принуждения. Эти специфические особенности государственно-служебных отношений предопределяют особый, отличный от обычного в трудовых отношениях, порядок подбора и назначения на должность. В этих отношениях важное значение имеют вопросы должностных прав и обязанностей. Здесь возникает необходимость в особом порядке аттестования государственных служащих. В этой области приобретает значение вопрос о прохождении службы, чинах и званиях, наградах и поощрениях, служебной ответственности лиц, состоящих на государственной службе»<sup>143</sup>. Таким

<sup>142</sup> Е л и с т р а т о в А. И. Административное право. М.; Л., 1929. С. 39.

образом, автор делал вывод, что весь комплекс этих вопросов относится к одному из важнейших разделов административного права — государственной службе.

Разрабатывая систему административного права, ученый подчеркивал, что в общую часть административного права должны включаться нормы, регламентирующие государственную службу (порядок поступления на государственную службу и ее прохождение; правовое положение работников государственного аппарата — их права, обязанности, ответственность).

А. Е. Пашерстник рассматривал государственную службу как институт трудового права. По его словам, «в ряде случаев для возникновения трудовых отношений государственной службы требуется усложненный фактический состав. Это выражается в установлении для занятия ряда должностей, помимо требований, общих для всех рабочих и служащих, дополнительных условий, предшествующих возникновению или окончательному закреплению трудового отношения»<sup>143</sup>. К числу таких дополнительных условий автор относил, например, прохождение специальных аттестационных комиссий при найме на работу, экзамены или испытания, конкурсы. Однако и А. Е. Пашерстник говорил о необходимости *разграничения трудового и административного права*, подчеркивая, что линия разграничения лежит в плоскости различий *между положением государственных служащих в трудовом процессе и их отношениях к внешней среде* (к последней автор относил граждан, учреждения, организации и предприятия).

Таким образом, вопрос о соотношении в институте государственной службы административно-правовых норм и норм других отраслей права ставился в конце 40-х гг. достаточно определенно. Ранее эта проблема и не могла обсуждаться на страницах научной печати, поскольку на протяжении почти двух десятилетий (с конца 20-х гг. по конец 40-х гг.) не только не было опубликовано ни одного монографического исследования по вопросам административного права, но и журнальные статьи на эту тему появлялись крайне редко.

<sup>143</sup> Вопросы советского административного права. М.; Л., 1949. С. 42.

<sup>144</sup> Там же. С. 127—128.

В начале 50-х гг. институту государственной службы уделяется заметно больше внимания. В 1952 г. Н. П. Поборчей была защищена кандидатская диссертация, в которой понятие «советская государственная служба» определялось как временная или постоянная, по выборам или по назначению, оплачиваемая работа в органах государственной власти, государственных учреждениях и предприятиях, выполняемая в интересах народа и имеющая своим назначением организацию и обслуживание деятельности органов власти, предприятий и учреждений<sup>145</sup>. В этой работе автор одним из первых ставит вопрос об административно-правовом характере института государственной службы и анализирует ее принципы, основы правового положения, меры поощрения государственных служащих и их ответственность перед государством<sup>146</sup>.

Анализируя систему нормативных актов, действовавших в 20—50-е гг. в сфере государственной службы, можно прийти к выводу, что многие из них носили ярко выраженный *характер нормативно-трудоого регулирования*. К подобным актам можно отнести:

Кодекс законов о труде РСФСР;

Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях<sup>147</sup>;

Декрет СНК РСФСР от 6 июня 1924 г. «Об изъятии из ст. 2 Временных правил о службе в государственных учреждениях и предприятиях»<sup>148</sup>;

постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 г. «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик»<sup>149</sup>;

постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. «О дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности»<sup>150</sup>;

<sup>145</sup> См.: Поборчая Н. П. Советская государственная служба: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1952. С. 78.

<sup>146</sup> См.: Там же.

<sup>147</sup> См.: СУ РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

<sup>148</sup> См.: Изв. НТК СССР. 1924. № 31.

<sup>149</sup> См.: СЗ СССР. 1929. № 71. Ст. 670.

<sup>150</sup> См.: СУ РСФСР. 1932. № 32. Ст. 153; № 74. Ст. 332; 1933. № 46. Ст. 193.

постановление ЦИК и СНК СССР от 15 сентября 1933 г. «Об улучшении использования молодых специалистов»<sup>151</sup>;

постановление СНК СССР от 11 марта 1933 г. «Об упорядочении совместительства»<sup>152</sup>;

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1947 г. «О введении персональных званий для руководящих и инженерно-технических работников угольной промышленности и строительства угольных шахт»<sup>153</sup>;

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 сентября 1943 г. «Об установлении классов чинов для прокурорско-следственных работников в органах прокуратуры»<sup>154</sup>;

Положение о прохождении службы руководящими и ответственными работниками финансовых и банковских органов<sup>155</sup>.

Институту государственной службы в начале 50-х гг. была посвящена диссертация Н. И. Фаянс «Советская государственная служба на современном этапе», в которой под правовым институтом государственной службы подразумевалась система правовых норм, устанавливающих определенный порядок в деятельности государственных органов, направленный на организацию и проведение кадровой работы. Автор указывала на необходимость издания общесоюзного положения «О государственной службе»<sup>156</sup>, тем самым подтверждая специфичность норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, которые в большей степени составляют предмет административного права. Однако ею отмечалось, что в институте государственной службы содержится множество

<sup>151</sup> См.: СЗ СССР. 1933. № 59. Ст. 356.

<sup>152</sup> См.: СЗ СССР. 1933. № 19. Ст. 110.

<sup>153</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1947. № 32.

<sup>154</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1943. № 39. Следует отметить, что в это время было принято множество нормативных актов, устанавливающих персональные звания для государственных служащих. Их можно разделить на 3 группы: 1) персональные звания для служащих экономических ведомств (ИТР и руководящие кадры) — 21 ведомство; 2) персональные звания для служащих социально-культурных ведомств — 4 ведомства; 3) персональные звания, чины и ранги в оборонных и административно-политических ведомствах (Вооруженные Силы, МГБ, МВД и т.д.).

<sup>155</sup> См.: О введении персональных званий для руководящих и ответственных работников в финансовых и банковских органах. М., 1948. С. 7—10.

<sup>156</sup> См.: Фаянс Н. И. Советская государственная служба на современном этапе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 223.

правовых установлений, имеющих природу трудового права, т.е., говоря современным правовым языком, отличающихся частно-правовым характером. На исключительно административную природу института государственной службы указывал известный административист И. И. Евтихийев<sup>157</sup>.

В 1922—1923 гг. были установлены основные принципы советской государственной службы и дисциплинарной ответственности государственных служащих. В последующие годы произошел дальнейший процесс развития отдельных сторон института государственной службы. Однако и по сей день нельзя считать, что институт государственной службы является вполне устоявшимся и бесспорным как в теории административного права, так и в практике административного законодательства.

Двусторонний (*административно-трудовой*) характер института государственной службы отмечался исследователями-юристами и в последующие годы. Например, в книге «Аппарат управления социалистического государства» указывалось, что прохождение государственной службы начинается с возникновения *служебно-трудовых отношений*, т.е. с момента зачисления на государственную службу, и оканчивается прекращением исполнения служебной деятельности. Особо авторы выделяли и анализировали такие организационно-правовые вопросы в государственной службе, как аттестация служащих, продвижение по службе, подбор кадров, способы окончания государственной службы<sup>158</sup>.

Отдельные правовые подинституты, входящие в структуру института государственной службы, по мнению многих авторов, традиционно считались составной частью трудового права. Например, представители науки трудового права рассматривают институт аттестации как структурное образование института трудового права. В. И. Курилов пишет: «Нормы, регулирующие аттестацию работников в рамках правового института трудового договора, составляют группу, внутреннее единство которой обусловлено общностью целей и со-

<sup>157</sup> См.: Евтихийев И. И. Институт государственной службы в советском административном праве // Научная сессия, посвященная 20-летию существования Всесоюз. ин-та юрид. наук. 1925—1945: Тез. докл. М., 1946. С. 17—18.

<sup>158</sup> См.: Аппарат управления социалистического государства. М., 1977. Ч. 2. С. 204.

держания названных норм»<sup>159</sup>. По мнению В. Н. Скобелкина, аттестационные комиссии выступают и в качестве субъектов трудовых правоотношений<sup>160</sup>.

В коллективной монографии «Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции» институт государственной службы рассматривается отдельным параграфом и отмечается, что в рамках данного института осуществляется практическая деятельность кадров аппарата управления<sup>161</sup>, т.е. подчеркивается его административно-правовой характер.

Если попытаться сгруппировать рассмотренные точки зрения, а также другие мнения по поводу института государственной службы, то можно наметить несколько подходов к определению его сущности. Одни авторы определяют его как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе: а) организации государственной службы; б) выполнения государственными служащими возложенных на них задач<sup>162</sup>. Другие ученые анализируют институт государственной службы с позиции *внутриорганизационных отношений* и приходят к выводу, что он представляет собой совокупность правовых норм, определяющих порядок поступления на государственную службу, аттестации, перемещения и увольнения со службы, содержание должностных обязанностей и прав, порядок материального и социально-бытового обеспечения, поощрения и ответственности государственных служащих. Такое определение института государственной службы складывалось на протяжении последних десятилетий. Например, в учебнике административного права, изданного в 1970 г., отмечалось, что, «как административно-правовой институт, государственная служба представляет собою совокупность юридических норм, регулирующих

---

<sup>159</sup> Курилов В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983. С. 101—102.

<sup>160</sup> См.: Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения внутри трудового коллектива // Сов. государство и право. 1989. № 6. С. 35.

<sup>161</sup> См.: Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978. С. 212—226.

<sup>162</sup> См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 25; Воробьев В. А. Советская государственная служба: (Административно-правовые аспекты). Ростов н/Д, 1986. С. 19—23.



порядок и условия комплектования кадров аппарата, определяющих правовое положение государственных служащих, условия и порядок прохождения ими государственной службы, виды их поощрения и ответственности»<sup>163</sup>.

Вместе с тем авторами выделяются и *внешние государственно-служебные отношения*, которые характеризуют государственную службу как социальный институт и складываются на основе законодательства между государственным служащим и другими субъектами (гражданами, государственными и негосударственными организациями) *в связи с осуществлением им своих должностных полномочий*. При этом подчеркивается, что в качестве представителя государства может выступать только тот служащий, который по занимаемой государственной должности *неделен государственно-властными полномочиями*, т.е. должностное лицо. Государственные служащие, не имеющие таких полномочий, вступают лишь во внутриорганизационные отношения.

Еще один подход к определению института государственной службы содержится в учебнике административного права, изданного под редакцией Ю. М. Козлова в 1973 г. Авторы отмечают, что деятельность служебного аппарата государственных органов выражается в отношениях, складывающихся в процессе реализации государственной власти. Нормы права, регулирующие эти отношения, составляют в своей совокупности институт государственной службы, а в качестве специфической особенности выделяется то, что нормы, его составляющие, являются, как правило, *административно-правовыми*<sup>164</sup>. При этом указывается, что отдельные стороны государственной службы регулируются нормами других отраслей права: трудового (правила для всех категорий работников о дисциплинарной ответственности, о продолжительности рабочего времени), финансового (нормы, устанавливающие должностные оклады, начисление и порядок взимания налогов и т.д.). Авторы подчеркивают, что административно-правовые нормы при этом распространяются на

<sup>163</sup> Административное право. М., 1970. С. 148.

<sup>164</sup> См.: Советское административное право: (Общая и Особенная части). М., 1973. С. 138—139.

все виды служебных отношений, т.е. на деятельность как служащих предприятий и учреждений, так и работников служебного аппарата органов государственной власти, государственного управления, суда и прокуратуры. Такого рода общественные отношения получили название *государственно-служебных*. Участвуя в них, служебный аппарат выступает от имени государства, реализует его задачи и функции во всех сферах общественной жизни<sup>165</sup>.

Существует и другая точка зрения, согласно которой работники аппарата управления выполняют управленческие функции, находясь в организационно-правовых отношениях с государством, а в трудовых отношениях — с органом управления, в котором они занимают штатную должность и получают заработную плату за свой труд<sup>166</sup>.

Несмотря на то, что государственная служба является *институтом права*, на протяжении последних 70 лет он не имел достаточно полного правового оформления. Только 5 июля 1995 г. парламентом РФ впервые за всю послереволюционную историю России был принят ФЗ «Об основах государственной службы РФ». Конечно, и в прошлом существовали конкретные государственно-служебные понятия, обсуждавшиеся в теории и использовавшиеся на практике, однако законодательного оформления они в то время не получили. Здесь прослеживается идеологическое воздействие на процесс формирования института государственной службы господствовавшей марксистско-ленинской идеологии, распространившей свое влияние на государственный аппарат в целом и на саму государственную службу. В. И. Ленин уже в 1917 г. писал: «...для уничтожения государства необходимо превращение функций государственной службы в такие простые операции контроля и учета, которые доступны, подсилы громадному большинству населения, а затем и всему населению поголовно»<sup>167</sup>. Здесь следует согласиться с К. С. Бельским, по мнению которого, с 1917 г. в стране были образованы и функционировали две службы: партийная и государ-

<sup>165</sup> См: Там же. С. 139.

<sup>166</sup> См.: Совершенствование аппарата государственного управления: (Конституционный аспект). Киев, 1982. С. 314.

<sup>167</sup> Ленин В. И. ПСС. Т. 33. С. 78.

ственная, и их деятельность не регламентировалась законом. «Руководящая основа советской службы — партийная — оказалась практически вне сферы правового регулирования. Государственная служба была «тенью» партийной, дублировала работу партийного аппарата, формировалась стихийно, и руководители КПСС смотрели на нее как на временное явление, которое отомрет в будущем коммунистическом обществе»<sup>168</sup>. Даже все известные принципы государственной службы были лишь идеологической оболочкой, не имеющей правового содержания.

Если придерживаться правовой точности, то, говоря о советской государственной службе, едва ли возможно употреблять термин «институт государственной службы» по следующим причинам. Во-первых, государственная кадровая политика и режим ее реализации законом не устанавливались. Кадровая политика основывалась на известном принципе «подбора и расстановки кадров по политическим, деловым и нравственным качествам»<sup>169</sup>. Это привело к девальвации таких понятий, как должная специализация, профес-

---

<sup>168</sup> Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. 1994. № 4. С. 24.

<sup>169</sup> Этот принцип кадровой работы не является столь уж неприемлемым. Деловые и нравственные качества государственных служащих при проведении кадровой политики необходимо учитывать всегда. Что касается политических качеств, то они, как правило, должны «отсутствовать» у чиновника во время его служебной деятельности. Это не означает, что он не имеет права участвовать в политической жизни страны и, следовательно, иметь собственные политические взгляды и интересы. С другой стороны, можно поставить вопрос: что такое «политические качества»: знание политики и участие в ней, если она выработана парламентом (в этом случае государственный служащий обязан знать политику и проводить ее в жизнь), или качества, необходимые для утверждения в государстве монополии на государственную власть одной политической партии, либо вообще возможность занять государственную должность? Когда мы говорим о существовавшем в СССР принципе «подбора кадров по политическим качествам», то вкладываем в это именно негативный смысл. Принцип внепартийности государственной службы в условиях существования многопартийной системы и принцип «партийности» государственной службы в условиях монополии политической и государственной власти, сколь странным бы это ни казалось, — необходимые атрибуты тех правовых систем, которые существуют в соответствующих государствах, т.е. партийная служба в СССР, «внепартийная» — в современной РФ являются жизненно необходимыми

сионализм и служебная честность государственных служащих. В системе государственной службы стала процветать коррупция, участились служебные злоупотребления, а порой и преступления. Во-вторых, отсутствовали установленный законом статус государственных служащих, институт прохождения и продвижения по службе. Действия партийных чиновников по собственному усмотрению в сфере государственной службы восполняли «пробелы» правового регулирования. В-третьих, в стране отсутствовал центральный орган, который мог бы эффективно управлять государственной службой, обеспечивать научно-методическую базу ее развития. Главным «арбитром» и здесь выступала КПСС. (В настоящее время ФЗ «Об основах государственной службы РФ» устанавливаются положения о федеральном органе по вопросам государственной службы и об органах по вопросам государственной службы субъектов РФ, причем последние создаются в соответствии с законами субъектов Федерации.)

В годы существования СССР многие авторы констатировали необходимость развития и реформирования института государственной службы. В конце 80-х — начале 90-х гг. стали актуальными проблемы правового регулирования по подбору, расстановке и использованию кадров, исключения из этой области командно-административных методов и волевых решений, обеспечения всех общественных отношений в сфере государственной службы законодательным регулированием<sup>170</sup>. Одновременно подчеркивалась значимость так называемых «принципов» советской государственной службы, не имеющих никакого нормативного правового содержания (государственные служащие должны защищать интересы всего трудового народа; выборность государственных служащих;

---

при организации и функционировании государственной службы, а следовательно, при государственном строительстве в условиях установленного политического режима. Ведь еще несколько лет назад «партийность», принадлежность к коммунистической партии, «политические качества» государственного служащего считались профессионализмом. А при подборе и расстановке кадров предпочтение отдавалось именно политическим качествам.

<sup>170</sup> См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 221—227; Пашков А. С., Иванкина Т. В., Магницкая Е. В. Кадровая политика и право. М., 1989. С. 284.

постоянная сменяемость служащих; отсутствие каких-либо привилегий перед рабочими и крестьянами). При этом ссылки делались на правовые акты, регламентирующие специфические особенности государственной службы: правила внутреннего трудового распорядка для служащих, действовавшие в учреждениях и ведомствах, дисциплинарные уставы и положения и т.д.

Заканчивая краткий обзор истории развития института государственной службы в России в течение 20 в., отметим, что в начале 1990-х гг. активизировались исследования в области теории государственно-служебных правоотношений, т.е. отношений, составляющих главное содержание института государственной службы. Однако и до настоящего времени не сформирована единая концепция государственно-служебных отношений, которая разделялась бы большинством ученых-юристов. Более того, в современной литературе специалистами в области государственной службы отмечается, что даже сегодня становление института государственной службы нельзя признать законченным, и это является одним из главных препятствий в развитии и укреплении российской государственности. Поэтому выдвигаются предположения о формировании новой законодательной базы для развития единого института государственной службы, призванного обеспечить эффективную работу аппарата органов государственной власти, использующего высококвалифицированный кадровый потенциал<sup>171</sup>.

#### 4.4. Структура и комплексность института государственной службы

Государственная служба — комплексный правовой институт, который включает в себя правовые нормы различных отраслей права. С развитием законодательства нормы других правовых отраслей, вероятно, будут исключаться из сферы регулирования государственно-служебных отношений и вместо них будут приниматься нормативные акты сугубо адми-

---

<sup>171</sup> См.: Р о з е н б а у м Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства. С. 53, 57.

нистративно-правового (государственно-служебного) характера.

*Комплексность* (сложность) института государственной службы обусловлена, по крайней мере, двумя основными факторами:

1) *он состоит из отдельных, весьма обособленных подинститутов*, например: принципов государственной службы, правового статуса государственных служащих, административно-правового статуса должностного лица, аттестации работников, прохождения службы. В будущем предстоит развитие всех подинститутов, входящих в настоящее время в институт государственной службы;

2) *он объединяет в себе множество правовых норм других отраслей права* (конституционного, административного, трудового и т.д.).

Законодательство РФ о государственной службе включает в себя Конституцию РФ, ФЗ «Об основах государственной службы РФ», федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ, а также конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Далее предстоит рассмотрение нормативной структуры института государственной службы, который *по первому основанию комплексности* (наличие в институте государственной службы нескольких подинститутов) можно подразделить на следующие составляющие:

1) институт принципов государственной службы;  
2) институт статута государственной должности;  
3) институт правового статуса государственного служащего;

4) институт реализации государственно-служебных функций служащими (определение количества, видов, структуры и содержания основных документов, регламентирующих управленческую деятельность государственных служащих);

5) институт прохождения, перемещения и продвижения по службе:

- а) система средств и инструментов, использующихся для мотивации действий служащих;
- б) институт аттестации, критерии и порядок проведения оценки работы служащих (текущая оценка и в форме аттестации);

- в) порядок присвоения специальных званий, степеней, рангов и т.п.;
- г) стимулирование (поощрение) и ответственность служащих;
- 6) институт служебной дисциплины;
- 7) институт условий государственной службы (денежное содержание, отпуск; пенсионное обеспечение и т.д.);
- 8) институт прекращения государственно-служебных отношений;
- 9) институт управления государственной службой (органы по вопросам государственной службы, кадровая служба государственного органа и т.д.).

Следует отметить и такую особенность структуры института государственной службы: подинститут может включать в себя обособленные правовые образования. Например, подинститут прохождения государственной службы, который представляет собой длящийся процесс, начинающийся с возникновения государственно-служебных отношений, т.е. с момента зачисления на государственную службу, с дальнейшим перемещением работника по службе, проведением оценки и аттестации служащих и заканчивающийся прекращением государственно-служебных отношений. Таким образом, в данный институт входит такой подинститут, как аттестация государственных служащих.

*По второму основанию комплексности* институт государственной службы включает в себя нормы многих правовых отраслей, регламентирующих государственно-служебные отношения. Рассмотрим эти нормы более подробно.

#### *4.4.1. Конституционное право*

Конституция устанавливает конституционные основы государственной службы в РФ. Государственная служба должна развиваться и реформироваться на основе установленных Конституцией России принципов и положений, относящихся: к основам конституционного строя (ст. 1—16); правам и свободам человека (ст. 17—64); федеративному устройству, разграничению пределов ведения между Федерацией и ее субъектами (ст. 65—79); институту президентства (ст. 80—93); Пра-

вительству РФ (ст. 94—109); судебной власти (ст. 118—129); местному самоуправлению (ст. 134—137)<sup>172</sup>.

Конституция РФ использует термин «государственная служба». Федеральная государственная служба находится в ведении РФ согласно п. «т» ст. 71 Конституции. В соответствии с п. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов РФ. Таким образом, вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и субъектов Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов (п. 4 ст. 76 Конституции РФ). Это правило, очевидно, должно распространяться и на законодательство о государственной службе. Однако на практике существует проблема, связанная с тем, что в тексте Конституции РФ не устанавливается четкого положения, касающегося отнесения вопросов государственной службы к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. Многие ученые, в том числе и специалисты в области теории российского федерализма, указывают на то, что сам факт принятия ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г., т.е. именно «основ» соответствующего законодательства, заставляет идентифицировать государственную службу как предмет совместного ведения. Вместе с тем вопрос о том, относится ли государственная служба субъекта РФ к предмету совместного ведения Федерации и ее субъектов, остается окончательно не проясненным<sup>173</sup>. Конституция РФ использует в п. «к» ст. 72 термин «административное законодательство». Однако, как справедливо отметил Ю.П. Соловей, разработчики проектов Конституции РФ и Федеративного договора отождествляли этот тер-

<sup>172</sup> См. об этом подробно: К о з л о в а Е. И., К у т а ф и н О. Я. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М., 1995. С. 21—28.

<sup>173</sup> См.: У м н о в а И. А. Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования //ЖРП. 1999. № 11. С. 28.



мин с законодательством об административных правонарушениях<sup>174</sup>.

К сожалению, в тезисах концепции реформирования государственной службы в РФ однозначно не определяется, будет ли она единой системой или же на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации будут свои самостоятельные системы. С другой стороны, делается прогноз, что в условиях действия Федеративного договора попытки силовыми методами «сверху» обеспечить единство государственной службы в РФ бесперспективны и даже политически опасны. Авторы концепции предлагают использовать метод постепенного создания системы государственной службы путем «вовлечения» субъектов Федерации в процесс формирования такой единой системы. Это и должно определять естественную последовательность этапов реформирования государственной службы<sup>175</sup>.

Достигнутый политический консенсус о необходимости формирования единой модели государственной службы, а следовательно, и единого служебного законодательства и служебного права, позволил федеральным органам государственной власти на протяжении последних четырех лет предпринять активные действия по созданию так называемого «рамочного»<sup>176</sup> законодательства о государственной службе, результатом которых стало принятие Государственной Думой ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

---

<sup>174</sup> См.: С л о в е й Ю. П. Полицейское право как отрасль административного права / О. И. Бекетов. Актуальные проблемы административного права России //ГиП. 1999. № 5. С. 84.

<sup>175</sup> См.: Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 21—24.

<sup>176</sup> Законы-рамки о государственной службе, регулирующие общие вопросы государственной службы, порядок подбора кадров и повышения их квалификации, охрану профсоюзами прав государственных служащих, приняты и действуют во многих странах. В некоторых из них они так и называются: законы-рамки. См., например, в Италии: Закон-рамка о государственной службе № 93 от 29 марта 1983 г. // Италия: Конституция и законодательные акты. М., 1988. С. 373—389.

#### 4.4.2. Международное право

Конституция РФ устанавливает важное положение о приоритете норм международного права над правом национальным. Статья 15 (п. 4) Конституции определяет, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. После официального признания, ратификации и одобрения международные договоры в установленном порядке приобретают обязательную силу на всей российской территории. Согласно ст. 46 Конституции каждый вправе в соответствии с международным договором РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод граждан, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Поэтому многие положения международно-правовых документов и договоров также являются источником государственной службы как правового института. К таковым, например, относятся: принятая 17 декабря 1979 г. Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка»<sup>177</sup>; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., определяющий, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (п. «с» ст. 25)<sup>178</sup>; п. 2 ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г.<sup>179</sup>; ст. 3 Конвенции о политических правах женщин от 31 марта 1953 г. фиксирующая, что женщинам принадлежит, на равных с мужчинами условиях, право занимать должности на общественно-государственной службе и выполнять все общественно-государственные функции, установленные национальным законом<sup>180</sup>.

<sup>177</sup> См.: Права человека. Основные международные документы: Сб. документов. М., 1989. С. 142—150.

<sup>178</sup> Там же. С. 47.

<sup>179</sup> Там же. С. 139.

<sup>180</sup> Там же. С. 151—154.

В данной сфере трудно обойти вниманием вопрос о соотношении законодательства государств-участников СНГ и нормативных актов органов Содружества в области государственной службы. По понятным причинам документы и правовые акты, посвященные государственной службе, до сих пор не принимались. Однако в дальнейшем станет очевидной необходимость принятия законов (договоров, соглашений и т.п.), которые будут регулировать межгосударственные вопросы государственно-служебных отношений, например: могут ли граждане одного государства — участника СНГ находиться на государственной службе в других странах Содружества либо главным условием поступления на национальную публичную службу является наличие гражданства этой страны?

Государства — участники СНГ, принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Факультативный протокол к этому последнему пакту, а также международные обязательства по правам человека, принятые в рамках ОБСЕ (СБСЕ), в июне 1995 г. подписали Конвенцию «О правах и основных свободах человека»<sup>181</sup>. Статья 29 этой Конвенции устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством в государстве, гражданином которого он является, имеет право и возможность: принимать участие в управлении и ведении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе. Следует отметить особенность этой Конвенции, которую подписали не все государства — участники СНГ: несмотря на то, что обычно международные соглашения имеют примат над национальными законодательствами, в Конвенции утверждается, что при реализации общих положений документа должно учитываться и национальное законодательство каждой страны СНГ. Таким образом, в этом случае наднациональное по содержанию сочетается с национальным по форме.

В странах бывшего СССР, не являющихся участниками СНГ, этот вопрос решен достаточно определенно. Например, в принятом в январе 1994 г. Государственным Собранием Эс-

<sup>181</sup> См.: РГ. 1995. 23 июня; СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

тонской Республики Законе о публичной службе устанавливается, что чиновники — неграждане этой Республики на государственную службу приниматься не могут<sup>182</sup>, т.е. главное требование, предъявляемое к любому чиновнику, — это наличие эстонского гражданства и, естественно, знание эстонского языка.

Образование Содружеством Независимых Государств органов для решения вопросов, представляющих взаимный интерес (Совет глав государств, Совет глав правительств и ряд других)<sup>183</sup>, поставило перед правовой наукой сложные вопросы, касающиеся определения роли и юридической силы актов Содружества, соотношения этих актов между собой и с национальным законодательством государств — участников СНГ. Иерархия правовых актов, издающихся разными органами различных государств и их объединений, представляет собой проблему, от решения которой в определенной степени зависит уровень нынешних межгосударственных отношений<sup>184</sup>.

Основной правовой базой межгосударственных отношений в рамках СНГ являются многосторонние и двусторонние соглашения, которые прежде всего должны соответствовать целям и принципам Содружества, обязательствам государств — членов по Уставу СНГ. На сегодняшний день уже приняты соглашения, которые направлены на решение задачи по сближению законодательств государств — участников СНГ: в сфере экономики, в военной области и т.д. Однако соглашений в сфере организации и улучшения управления пока нет. Остается за рамками переговоров и проблема государственной службы. Однако можно не сомневаться, что при расширении контактов по вопросам экономической и государственной жизни внутри СНГ процесс законотворчества и сближения законодательств государств — участников СНГ найдет в ближайшем будущем новые стимулы для своего развития, в том числе и в сфере государственной службы.

---

<sup>182</sup> См.: Чиновников — в привилегированный класс! // Деловой мир. 1995. 17—23 апр.

<sup>183</sup> См.: Устав СНГ // Вестн. МПА. 1993. № 2. С. 114 (ст. 21, 22).

<sup>184</sup> См. об этом: К о р о л е в Ю. А. Проблемы соотношения законодательства государств — участников СНГ и актов органов Содружества // ГиП. 1995. № 2. С. 3—9.

Например, ФЗ «Об основах государственной службы РФ» уже устанавливает возможность поступления на государственную службу лица, имеющего гражданство иностранного государства, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями (пп. 6 п. 3 ст. 21).

В Европейском Союзе после заключения маастрихтских соглашений также приобрел актуальность вопрос о возможности поступления на государственную службу граждан из других государств — членов ЕС. До последнего времени получение статуса чиновника в Германии являлось невозможным для граждан других стран — участниц Европейского Союза. Однако в 1992 г. федеральное правительство снова выступило за принятие закона, предоставляющего право гражданам других европейских государств — членов ЕС поступать на публичную службу Германии. Думается, что в связи с принятием дополнений в национальное законодательство других государств — членов ЕС, а также с деятельностью Европейского Суда данная проблема исчезнет. И тогда, например, гражданин Французской Республики будет иметь право занимать должность на государственной службе Германии. Тем не менее этот вопрос и по сей день остается весьма спорным.

Так, в настоящее время европейское право в соответствии со ст. 48 Договора о создании экономического союза гарантирует потенциальным работникам свободный доступ к должностям в системе государственной службы Германии. Это правило действует для лиц, которые являются гражданами стран — членов Европейского Союза, однако, в соответствии с абз. 4 ст. 48 упомянутого Договора, распространяется на тех работников, которые осуществляют полномочия вне сферы государственного управления. Принятие на государственную службу граждан государств, являющихся членами ЕС, определяется действующим немецким правом, в частности законом о правовом положении государственных служащих, хотя субъектами чиновного государственно-правового отношения могут быть, согласно Основному Закону ФРГ, только граждане Германии. При этом образование служебного правоотношения допустимо только с целью выполнения государ-

ственными служащими высших административных полномочий или задач, направленных на обеспечение безопасности государства и общественной жизни; эти полномочия нельзя передать лицам, которые состоят в частно-правовых отношениях с органами государственной власти.

В принятом Европейским судом решении, расширяющем понятие государственного управления, содержатся схожие формулировки описанного круга задач. Несмотря на это, возможность поступления на государственную службу Германии иностранцев по-прежнему определяется двумя видами правового регулирования, т.е., с одной стороны, действуют нормы немецкого права, а с другой — европейского.

#### 4.4.3. Административное право

Административно-правовой компонент в механизме правового регулирования государственно-служебных отношений в определенной степени уже был проанализирован выше. Однако следует еще раз подчеркнуть публично-правовой (административно-правовой) характер института государственной службы.

Теория права устанавливает, что организация и функционирование государственной службы определяются преимущественно при помощи норм публичного права. Среди правовых отраслей, входящих в систему публичного права, административное право является профилирующей отраслью регулятивного типа, использующей специфический метод централизованного, властного регулирования. Такой административный режим характерен для работы государственных и муниципальных служащих. Государственные и муниципальные служащие — это представители публичной организации: государства, государственных органов, органов местного самоуправления. Государственные и муниципальные служащие, следовательно, являются представителями *публичного права*, субъектами публичного (административного) права. При этом они находятся в стабильных отношениях с государством (с органами местного самоуправления).

От публичного (административного) права идут закономерные функциональные и структурные связи к соответствующим

щему виду юридического процесса — *административному процессу*, важнейшими участниками которого также выступают государственные служащие: они разрабатывают и издают нормативные правовые акты управления, проводят лицензирование, осуществляют финансовую деятельность государства, заключают административные договоры, рассматривают дела об административных правонарушениях или применяют меры административного принуждения, осуществляют контрольно-надзорные функции.

Публичное право представляет собой функционально-структурную подсистему права, выражающую государственные, межгосударственные и общественные отношения. Предмет публично-правового регулирования весьма специфичен, но не только в смысле многообразия объектов воздействия. Участники правоотношений обладают в публично-правовой сфере особым статусом, т.е. возможностью использовать властно-управленческие полномочия, решать политические, государственные, социально значимые задачи, открывающие путь для решения множества других, более конкретных задач во всех сферах общественной жизни и с помощью разных отраслей законодательства<sup>185</sup>.

Публичное право — это сфера общих, государственных интересов. В этой сфере (куда входит и институт государственной службы) не менее важную роль играют уголовное право, организация судебной системы, государственного и муниципального аппарата управления, налогов, таможи, контрольно-надзорных органов и т.д. Соответственно выделяются следующие отрасли публичного права: конституционное (государственное), административное, муниципальное, уголовное, таможенное, налоговое, банковское. Как отмечает Ю. А. Тихомиров, публичное право включает в себя такие отрасли права, как теория государства и права, конституционное (государственное) право, административное право, уголовное право, международное публичное право. Эти отрасли права, по мнению ученого, отличаются тремя признаками: *объектом регулирования*, т.е. кругом общественных отношений, ме-

<sup>185</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. С. 29—30.

*тодами правового регулювання, кругом источников права и структурою нормативного масива.*

В публичном праве юридический приоритет имеет воля органов государственной власти; правовое регулирование централизованно строится на началах субординации, по принципу «власть — подчинение»: соблюдение дисциплины, ответственность нижестоящего должностного лица перед вышестоящим, обязательность выполнения распоряжений, правовых актов и решений вышестоящих органов и должностных лиц для нижестоящих субъектов<sup>186</sup>. Государственная служба как бы пронизывается правовыми установлениями, содержащимися в различных отраслях публичного права.

#### *4.4.4. Трудовое право*

Эта отрасль сформировалась как право социальной защиты. При помощи трудовых норм государство создает наемным работникам определенные гарантии. В силу господства государственной собственности и административно-командных методов управления в бывшем СССР трудовое законодательство было излишне централизованным, практически не оставляло возможности сторонам, вступающим в трудовые отношения, самостоятельно определять условия найма. Трудовое право полностью распространялось на сферу функционирования государственной службы и на работу государственных служащих.

Согласно Конституции России, трудовое законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Это означает, что на уровне РФ вырабатываются принципы правового регулирования общественных отношений в этой области, закрепляются наиболее важные положения. В то же время субъекты Федерации имеют право издавать собственные нормативные акты, учитывающие их специфику. Многие из этих актов в той или иной мере оказывают влияние на служащих государственных учреждений и предприятий.

Пункт 3 ст. 4 ФЗ «Об основах государственной службы РФ» определяет, что на государственных служащих распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными указанным Федеральным законом. К особенностям законодатель относит все нормы, уста-

---

<sup>186</sup> См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994. С. 108—109.



новленные самим ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», т.е. это нормативные положения о государственной службе, государственных должностях государственной службы, принципах государственной службы, порядке поступления на государственную службу, заключении трудового договора (контракта) государственными служащими, замещении должности по конкурсу, статусе государственного служащего (в добавление к нормам трудового права, устанавливающего правовое положение служащего), установлении должностного оклада служащим, административных и дисциплинарных процедурах в системе государственной службы (например, установлении и порядке применения мер дисциплинарной ответственности). Положения о дисциплинарной ответственности отдельных категорий государственных служащих основываются на действующем законодательстве о труде, определяют особые условия соблюдения дисциплины работниками соответствующих органов и организаций. На государственных служащих распространяются общие нормы трудового права о правах, обязанностях, правоограничениях, ответственности и поощрениях служащих. Если законодательство о государственной службе содержит пробелы правового регулирования тех или иных вопросов, то целесообразно применять общие нормы трудового законодательства для регламентации отношений в системе государственной службы.

Нормы трудового законодательства могут применяться к правоотношениям, связанным, например, с прохождением военной службы лишь в случаях, когда об этом имеется прямое указание в законе. Так, в соответствии с п. 9 ст. 10 ФЗ «О статусе военнослужащих», военнослужащие женщины и военнослужащие, воспитывающие детей без отца (матери), пользуются льготами, гарантиями и компенсациями в соответствии с нормами трудового законодательства и иными нормативными правовыми актами об охране семьи, материнства и детства<sup>187</sup>.

Нормы трудового законодательства действуют в системе го-

---

<sup>187</sup> См.: Постановление № 9 Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» от 14 февраля 2000 г. (ч. 3 п. 2) //Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 4. С. 14.

сударственной службы и регулируют отношения в своем секторе государственно-служебных отношений, имея при этом свой предмет правового регулирования. Совершенно неправильной является позиция юристов-практиков, которые не желают применять нормы административного государственно-служебного законодательства, ссылаясь на то, что они не соответствуют нормам законодательства о труде. Прав В.М. Манохин, когда утверждает, что трудовое законодательство регулирует те отношения, которые обеспечивают государственному служащему выполнение его должностных полномочий (содержание этих полномочий устанавливается нормами административного права)<sup>188</sup>. Нормы трудового законодательства применяются в процессе регулирования государственно-служебных отношений в случае, если они соответствуют законодательству о государственной службе.

Следует признать, что применение норм законодательства о труде или законодательства о государственной службе, по-видимому, еще долго будет оставаться проблемой, в той или иной степени зависящей от разрешения другой проблемы — разграничения в правовом институте государственной службы *публично-правовых (служебных) отношений и трудовых (частно-правовых) отношений*.

#### 4.4.5. Уголовное право

В Уголовном кодексе Российской Федерации (1996 г.) содержится гл. 30, посвященная преступлениям против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Поэтому понятие должностного лица и определяется в уголовном праве (примечание к ст. 285 УК РФ)<sup>189</sup>. Особое место в системе норм

---

<sup>188</sup> См.: Манохин В. М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации //ГиП. 1997. № 9. С. 9. Об особенностях правового регулирования труда государственных служащих см.: Чиканова Л. А. Государственные служащие. М.: Юрист, 1998.

<sup>189</sup> См.: Егорова Н. Присвоение полномочий должностного лица //РЮ. 1999. № 6. С. 46—47; Онаже: Коллизия материальных и процессуальных норм в «служебных» преступлениях //РЮ. 1999. № 10. С. 39; Макаров С. Субъекты должностных и «служебных» преступлений //РЮ. 1999. № 5. С. 46.

уголовного права занимают нормы, касающиеся борьбы с коррупцией<sup>190</sup>.

Коррупция в системе государственной службы — одна из серьезнейших проблем сегодняшнего дня. В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох» от 30 марта 1999 г. особо отмечается, что борьба с коррупцией и криминальным влиянием на институты государственной власти приобретает сейчас острую общественно-политическую значимость. В качестве одних из многих причин распространения коррупционных отношений называются: отсутствие законодательной основы для борьбы с коррупцией; сложность в привлечении к ответственности за коррупцию членов представительных и судебных органов власти; отсутствие действенной системы декларирования доходов и расходов физических лиц, в том числе и государственных служащих<sup>191</sup>.

Стремление новых хозяйственно-политических команд к закреплению достигнутых ими руководящих высот определено потребительской философией правящего чиновничьего класса. Ее отличительная черта — крайняя степень беспринципности в реализации целей скорейшего личного обогащения. В условиях хозяйственной смуты и непрерывно меняющихся законодательных и подзаконных актов бюрократия получила редкий шанс на получение сверхдоходов за счет прямой смычки с руководителями различных образований, еще недавно формировавших «теневую экономику».

В целях сокрытия различных злоупотреблений новые политические образования обеспечили себе мощное лобби в государственных органах, результатом чего стало закрытие

---

<sup>190</sup> См., например: Борьба с коррупцией: осознанная необходимость или политический лозунг? //РЮ. 1999. № 5. С. 63—64; В о л ж е н к и н Б. В. Коррупция. СПб., 1998; К и р п и ч н и к о в А. И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997; Коррупция угрожает национальной безопасности страны // РЮ. 1999. № 12. С. 6; Л у н е в В. В. Углубление социального контроля преступности — одна из предпосылок решения социально-экономических проблем (Материалы «Круглого стола») //ГиП. 1999. № 9. С. 60—86; О н ж е: Коррупция, учтенная и фактическая //ГиП. 1996. № 8. С. 78—91; Предупреждение и борьба с коррупцией: Выводы и рекомендации международной научно-практической конференции //РЮ. 1999. № 12. С. 7—9; С т е п а ш и н С. Против криминализации России //РЮ. 2000. № 1. С. 2—3.

<sup>191</sup> См.: РГ. 1999. 31 марта.

ряда дел о коррупции государственных чиновников и подавление малейших попыток правоохранительных органов и прессы приоткрыть завесу неблагоприятных отношений политиков с коммерческими криминальными образованиями<sup>192</sup>.

#### 4.4.6. Финансовое право

В связи с развитием в России бюджетного права и процесса, новой системы налогообложения, банковского законодательства, а также с возрастанием потребности в финансовом контроле в научной литературе стали подниматься вопросы о системе финансового права, о выделении из его структуры таких новых отраслей права, как налоговое или, например, бюджетное право.

Финансовое право, как и административное, является самостоятельной отраслью права и относится к праву публичному. В принципиальном плане влияние норм финансового права на государственную службу состоит в том, что государственные служащие реализуют финансовую деятельность государства. Субъектом финансовой деятельности государства выступает государство в лице его компетентных органов и уполномоченных должностных лиц.

Сама же финансовая деятельность государства является деятельностью управленческой, где нормы, ее регламентирующие, будучи нормами финансового права, относятся к государствоведческим отраслям права, обеспечивающим реальное осуществление публичной государственной власти как Федерации в целом, так и всех ее субъектов. По методу правового регулирования финансовое право, на первый взгляд, полностью совпадает с административным правом: тот же метод властных предписаний и неравенство субъектов правоотношений. Однако административное право не регулирует финансовых отношений, а их специфика диктует необходимость применения финансово-правового метода. Большая часть предписаний в таких случаях исходит от финансово-кредитных органов государства, созданных специально для осуществления финансовой деятельности.

---

<sup>192</sup> См.: А с л а х а н о в А. Мафия: пятая власть? Сегодня? Завтра? Послезавтра? // Деловой мир. 1995. 8—14 мая.

В финансовом праве актуализировались такие вопросы, как меры государственного принуждения в налоговой сфере, меры ответственности (в том числе финансовой), финансово-го контроля, деятельность банковских служащих и их правовой статус. Очевидно, все эти и многие другие вопросы напрямую связаны с институтом государственной службы, так как именно конкретные законодательные и иные нормативные акты устанавливают правовой статус сотрудников органов налоговой полиции, налоговых инспекций, процессуальные вопросы их деятельности.

#### 4.5. Современное развитие института государственной службы: от частного права к публичному

Все перечисленные составные части института государственной службы в последние годы претерпевали существенные изменения. Это характерно как для различных отраслей права, содержащих правовые нормы, которые входят в институт государственной службы, так и для составляющих этот институт подинститутов.

Реформа института государственной службы обусловлена прежде всего необходимостью проведения *правовой реформы*. Государственная служба неразрывно связана с процессом формирования российской государственности и развития полноценного гражданского общества; во многом она сама определяет векторы развития государственности и гражданского общества. Вместе с тем реформа государственной службы невозможна без осуществления самой правовой реформы<sup>193</sup>.

Как уже отмечалось, в теории административного права государственно-служебные отношения традиционно делятся на *две основные группы*: 1) *отношения, которые складываются в процессе организации государственной службы* (в связи с подготовкой, подбором и расстановкой кадров; в связи с установлением статута государственной должности; в связи с замещением должностей, проведением оценки труда служащих и их продвижением по службе); 2) *отношения,*

<sup>193</sup> См. Указ Президента РФ № 673 «О разработке концепции правовой реформы в Российской Федерации» от 6 июля 1995 г. // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2642.

*складывающиеся в ходе практического осуществления государственной службы* (в процессе деятельности работника внутри государственного органа либо организации, где он занимает штатную должность; в процессе организации рабочего времени и времени отдыха, дисциплины и оплаты труда и т.д.; в процессе функционирования кадров управленческого аппарата за пределами этих органов и организаций).

Первая группа отношений отражает сущность государственной службы и носит административно-правовой характер. Как пишет В. А. Юсупов, правовые институты, обеспечивающие и закрепляющие принципы государственной службы, порядок ее прохождения, должностные права и обязанности служащих, аттестацию работников, характеризуются двумя признаками: однородностью регулируемых ими общественных отношений и специфическим проявлением административно-правового метода воздействия на эту группу социальных связей<sup>194</sup>. Вторая группа отношений (внутриорганизационных), как правило, относится к сфере трудовых отношений.

Однако такое понимание было справедливым до недавнего прошлого. С развитием нового законодательства о государственной службе происходит *сокращение сферы практического регулирования нормами трудового права так называемых внутриорганизационных отношений*. Уже в настоящее время эта область правового регулирования значительно минимизирована и имеет четкую тенденцию к постоянному уменьшению. При этом в некоторых нормативных актах имеются отсылочные нормы к законодательству о труде, хотя в самом тексте этих документов фиксируются аналогичные положения.

Да и сама идея и концепция разработки Кодекса государственной службы Российской Федерации находится в русле развития тенденции (что является закономерным) придания институту государственной службы еще большей публично-правовой «окраски». А. Ф. Ноздрачёв, указывая на фрагментарный, хаотичный характер современного законодательства

---

<sup>194</sup> См.: Ю с у п о в В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 44.

о государственной службе и отсутствие единой методологии<sup>195</sup>, отмечает необходимость разработки проекта Кодекса государственной службы РФ. Он справедливо подчеркивает, что институт государственной службы имеет общесоциальное и публично-правовое значение: «Становится совершенно очевидным, что необходим переход от текущего регулирования отдельных сторон деятельности субъектов государственной службы к единой и в достаточной степени унифицированной системе правового регулирования»<sup>196</sup>. Вместе с тем автор указывает на ошибочность понимания будущего Кодекса государственной службы РФ только как акта публичного права (и тем более как отраслевого административно-правового акта о государственной службе), так как он содержит нормы различных отраслей права: с одной стороны, конституционного и административного права (отношения по организации государственной службы: содержание службы, ее принципы, права, обязанности и правоограничения служащего и т.д.), а с другой — трудового, пенсионного, финансового права (отношения, связанные с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением государственно-служебных отношений)<sup>197</sup>.

В течение последних лет в правовой теории институт государственной службы в аспекте входящих в него государственно-служебных отношений глубоко не анализировался; не исследовался и вопрос о соотношении в институте государственной службы норм административного (публичного) и

---

<sup>195</sup> Ю. А. Розенбаум отмечает, что ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. явился «документом весьма путанным, противоречивым и низкого юридического качества. Его применение потребовало, как признали сами законотворцы, издания еще более 30 различных крупных нормативных актов. ... По существу, примерно до 90 % его норм практически повседневно не работают в силу их надуманности, нечеткости и противоречивости». См.: Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства. С. 53.

<sup>196</sup> Ноздрачев А. Ф. Кодекс государственной службы Российской Федерации /Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы (по материалам «Лазаревских чтений») //ГиП. 1998. № 8. С. 23.

<sup>197</sup> Там же.

трудового (частного) права. В опубликованных работах по теории государственной службы эти вопросы рассматриваются фрагментарно. Лишь кратко затрагивается проблема правовых отношений в сфере государственной службы, например, в работе Л. А. Чикановой, которая вновь указывает на наличие «внутренних» отношений (т.е. трудовых отношений — отношений по поводу осуществления профессиональной (трудовой) деятельности) и «внешних» отношений (т.е. отношений служащих с третьими лицами в связи с осуществлением функций государственно-властного характера)<sup>198</sup>. Однако это лишь одна из точек зрения по данному вопросу. Имеются и другие взгляды на характер и содержание «внутренних» и «внешних» отношений<sup>199</sup>. При этом нам представляется, что такой «простой» подход к определению соотношения норм трудового и административного права в структуре института государственной службы является явным упрощением проблемы. Сложности возникают уже тогда, когда мы говорим о том, что государственные служащие не «работают», они «служат» государству, т.е. их деятельность всегда является властной (а не только тогда, когда они вступают в отношения с третьими лицами; кстати, и в отношениях с третьими лицами деятельность государственных служащих очень часто является отнюдь не властной). Государственно-служебная деятельность — это особая «работа» и по характеру, и по реализуемым функциям, и по используемым способам, и по предоставленным полномочиям, а также по своим результатам. Можно ли исходя только из этого одного признака *служебную деятельность* государственных служащих приравнивать к трудовой деятельности рабочих, правовой статус которых устанавливается нормами частного права, т.е. нормами трудового права?

Принято считать, что в трудовых отношениях (внутриорганизационных) государственный служащий как «работник» выступает от своего имени на основании трудового договора, а во «внешних» отношениях он выступает от имени

---

<sup>198</sup> См.: Ч и к а н о в а Л. А. Государственные служащие. М.: Юрист, 1998. С. 12.

<sup>199</sup> См.: П о л я к о в С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений //РЮ. 1998. № 12. С. 23—25.



государственного органа, в котором занимает государственную должность государственной службы<sup>200</sup>. Так ли это на самом деле? Например, отношения государственного служащего по поводу подготовки проекта правового акта управления являются отношениями по поводу осуществления им своих полномочий административно-правового характера. Или отношения, возникающие при обжаловании государственным служащим в соответствующий орган или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, например, по вопросам проведения квалификационных экзаменов, аттестации, их результатов, выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождение, дисциплинарной ответственности и т.д.: являются ли они только трудовыми (внутриорганизационными), даже притом, что в них не осуществляются государственные властные функции в отношении третьих лиц? Едва ли можно положительно ответить на данный вопрос.

Один из самых авторитетных из современных ученых-административистов, В. М. Манохин, выступает против передачи регулирования отношений по государственной службе в сферу трудового права. Он пишет: «Нормы трудового права регулируют те служебные отношения, которые не затрагивают самой служебной деятельности, а складываются в связи со служебной деятельностью, т.е. отношения, складывающиеся не в процессе труда служащего, а по поводу этого труда. И такие отношения для рабочего и служащего являются общими (распорядок, отношения с бухгалтерией, кадровой службой и т.п.)»<sup>201</sup>. На наш взгляд, весьма убедительны аргументы С. Полякова, приводимые им в обоснование отсутствия приоритета норм трудового права над нормами, содержащимися в законах и иных нормативных правовых актах о государственной службе. К ним, например, относятся следующие положения: 1) в служебных правоотношениях работодателем является государство в лице государственных

---

<sup>200</sup> См.: Ч и к а н о в а Л. А. Государственные служащие. С. 12.

<sup>201</sup> М а н о х и н В. М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // ГиП. 1997. № 9. С. 9. См. также: М а н о х и н В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: «Юрист», 1997.

органов, которое и устанавливает основные условия государственной службы; 2) государственные органы создаются для решения задач и реализации функций государства; 3) правовой статус государственного служащего, занимающего государственную должность государственной службы, содержит обязанность государства перед личностью, т.е. признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государственных служащих; 4) особый характер служебной деятельности определяет и сам процесс службы («труда служащих»). Используя в своих рассуждениях принятые судебные решения по конкретным делам, С. Поляков приходит к справедливому выводу о том, что приоритета норм трудового права над нормами о государственной службе быть не может, так как у них не совпадает предмет регулирования и они действуют в разных сферах<sup>202</sup>; государственная служба и трудовые правоотношения представляют собой различные сферы правового регулирования, поэтому в правоприменительной государственно-служебной практике выбор надлежащих норм права должен определяться в зависимости от соответствующего вида правоотношений (служебных или трудовых отношений)<sup>203</sup>.

Современные правовые реалии таковы, что новые законодательные и другие нормативные акты о государственной службе устанавливают множество положений, которые также содержатся и в трудовом законодательстве. Например, Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции РФ (от 20 мая 1993 г.) включает практически все традиционно относимые к трудовому праву нормативные положения: прием на службу; контракт о службе в органах налоговой полиции; аттестацию; перевод сотрудника налоговой полиции на службу в другую местность; служебную дисциплину и наложение дисциплинарных взысканий; внутренний распорядок в органах налоговой полиции; продолжительность рабочего времени и отпуска; основания для увольнения со службы; выплаты и льготы увольняемым сотрудникам и т.д.

---

<sup>202</sup> См.: Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений //РЮ. 1998. № 12. С. 23—25.

<sup>203</sup> См.: Поляков С. Возмещение вреда, причиненного при исполнении обязанностей государственной службы //РЮ. 1999. № 5. С. 28.

В ст. 31 указанного Положения законодатель закрепляет, что на сотрудников налоговой полиции распространяются установленные законодательством о труде положения, например о продолжительности рабочего времени (ст. 31). Пункт 1 ст. 11 ФЗ «О статусе военнослужащих» определяет, что общая продолжительность еженедельного служебного времени военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, как правило, не должна превышать нормальную продолжительность еженедельного рабочего времени, установленную федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Целесообразно в будущем освободить институт государственной службы от действия норм трудового права, даже притом, что он будет включать в механизм правового регулирования аналогичные по формальному содержанию правовые нормы. Ведь уже в настоящее время грани между трудовыми и административно-правовыми установлениями в сфере государственной службы стираются. Нормы трудового права приобретают публичный (административно-правовой) характер и распространяют свое действие только на государственных служащих. Например, на государственного служащего с его согласия может быть возложено исполнение дополнительных обязанностей по другой государственной должности государственной службы с оплатой по соглашению между руководителем государственного органа и государственным служащим (п. 9 ст. 21 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»). Пункт 10 этого закона определяет, что в случае служебной необходимости государственный служащий с его согласия может быть командирован в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности государственной службы в соответствии с его специальностью на срок до двух лет.

Нормы трудового законодательства со временем будут утанавливать положения лишь в частном секторе и регулировать отношения между служащими негосударственных организаций, а также между находящимися на государственной службе работниками, выполняющими менее важные и значимые с правовой точки зрения (не характеризующиеся важными правовыми последствиями) полномочия: некоторыми категориями специалистов, техническим персоналом. Во

многим они будут схожими с установлениями «трудового» («внутриорганизационного») характера, применяемыми в сфере государственной службы. Подобное разделение объясняется и тем, что некоторые сферы государственной службы настолько специфичны, что их невозможно соотнести с трудовым правом. Это относится, например, к таким нормам о принципах государственной службы, как внепартийность, запрет на участие в забастовках и т.д. Их невозможно включать в один ряд социальных завоеваний, устанавливаемых и гарантируемых трудовым правом гражданам, работающим по найму (заключение коллективного договора, участие в забастовке, возможность увольнения работника и т.д.).

Вопрос о запретах и правоограничениях для государственных служащих является также одним из важнейших признаков, отделяющих правовой статус государственных служащих от служащих организаций частного сектора. Это устанавливается во всех развитых в правовом и экономическом отношении странах. В посткоммунистических государствах также проявляются тенденции установления подобного правопорядка в данной сфере. Например, в Словакии принят закон о государственной службе. Другой закон, «О конфликте интересов», устанавливает, что для чиновников интересы общества и государства должны стоять выше личных<sup>204</sup>.

В перспективе одним из важнейших отличительных признаков норм государственной службы от норм трудового права должно стать подразделение права на *публичное* и *частное*. Соответственно служебное правоотношение разделится на *публично-правовое* и *частно-правовое*.

*Публично-правовое служебное отношение* включает следующих участников: 1) государство и его органы (во всех ветвях власти); органы местного самоуправления; государственные предприятия (муниципальные предприятия); 2) государственные и муниципальные служащие, которые замещают должность на основании установленных в законе способов (назначение, конкурс, избрание).

*Частно-правовое служебное отношение* распространяется на служащих, которые заключают трудовой договор с рабо-

<sup>204</sup> См.: С у х о в а С. Гонорары чиновников всегда под подозрением // Коммерсантъ-DAILY. 1995. 2 июня.

тодателем — руководителем коммерческих организаций, т.е. хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, а также некоммерческих организаций — потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждения, благотворительным или иным фондом, а кроме того, некоторых других, обладающих признаками юридического лица.

Устанавливая в законодательном порядке классическое государственно-правовое служебное отношение, необходимо одновременно создавать законодательство, регулирующее правовой статус государственных служащих, состоящих в трудовых (частно-правовых) отношениях с государственными органами. Эти лица также заняты определенным трудом на государственной службе, однако они не должны выполнять специфические государственные задачи и функции, которые находятся в компетенции высшей категории служащих. Государственно-служебное отношение «простых» государственных служащих будет возникать на основе другого способа замещения должности в государственной администрации — путем заключения трудового договора, содержание которого подлежит регулированию частным правом (трудовым, например). Начало реформе всей системы государственной службы может положить изменение административного права, регулирующего отношения публично-правового характера.

Принятый Государственной Думой 5 июля 1995 г. ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» устанавливает модель, отличную от прежней системы (существовавшей в бывшем СССР и в России) государственной службы. Многие положения этого закона, на наш взгляд, показывают, что, во-первых, государственная служба в РФ включает в себя не все государственные должности; во-вторых, не все лица, замещающие государственные должности, являются государственными служащими. В этом прослеживается желание законодателя приблизить модель государственной службы РФ к западноевропейскому публично-правовому стандарту. Очевидно, что данный закон вносит и элементы новизны, обусловленной преобразованиями в политической, экономической и государственно-правовой сфере, и определенную логику в построение системы государственной

службы в РФ, что в дальнейшем будет определять порядок создания и модель государственной (и, разумеется, муниципальной) службы в субъектах РФ.

Думается, что ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» будет способствовать позитивному реформированию государственной службы и ее развитию. Однако реформа государственной службы — процесс достаточно длительный, сопряженный со многими другими реформами (правовой, экономической, государственной и т.п.), который в России будет продолжаться несколько ближайших лет.

Вместе с тем ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» содержит, на наш взгляд, неясности и недоработки. Заметно, что его разработчиками не были учтены другие, логически необходимые для выбранной ими системы и модели государственной службы фундаментальные положения публичной службы в странах Запада. Закон определяет систему и модель государственной службы по *организационно-должностному критерию*, устанавливая перечень и виды государственных должностей и характеризуя их. Из системы этих должностей не исключаются государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального Собрания РФ и т.д. (государственные должности категории «А»), т.е. должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами (государственные должности РФ), конституциями, уставами субъектов Федерации (государственные должности субъектов РФ) для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Согласно закону, только государственные должности категории «Б» и «В», включенные в Реестр государственных должностей государственной службы РФ, являются государственными должностями государственной службы, т.е. среди всех государственных должностей выделяются *государственные должности государственной службы*. Получается, что даже лица, занимающие государственные должности, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов<sup>205</sup>, не

состоят на службе у государства, т.е. не являются государственными служащими, и, следовательно, положения Федерального закона в отношении этих лиц не могут быть применены. Возможно, законодатель хотел показать, что эти лица, не являясь государственными служащими РФ, имеют особый государственно-должностной статус. Однако из текста закона не следует, что они находятся в особых государственно-должностных отношениях. По словам критиков данного законодательного акта, складывается впечатление, что законодатель просто стремится к обособлению высших государственных чиновников<sup>206</sup>.

Таким образом, получила продолжение характерная для советского периода традиция установления в государственных органах службы для высших государственных должностных лиц (категории «А»). Вместе с тем современным законодательством отрицается установление публично-правового института службы профессионально подготовленных граждан государству и всему обществу. Думается, что понимание государственной службы как службы в государственных органах может привести к тому, что само государство разделится на многочисленные органы, и начальник любого из них

---

<sup>205</sup> К сожалению, редакция пп. 1 п. 1. ст. 1 ФЗ «Об основах государственной службы РФ» не вполне понятна. Ее анализ показывает, что государственными органами выступают Председатель Правительства РФ, Председатель Правительства республики, глава администрации области, Председатель Высшего Арбитражного суда РФ и т.п. Однако общеизвестно, что государственные органы в РФ — это Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, администрация области и т.п. Перечень федеральных органов государственной власти, данный в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ, — исчерпывающий. Что касается Президента РФ, то согласно ст. 11 Конституции РФ Президент РФ — орган государственной власти, так как является главой государства, воплощающего собой единство государства и государственной власти в целом, из чего следует, что он — первый среди государственных должностных лиц и имеет специальные обязанности и полномочия. См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 33—39, 256—286.

<sup>206</sup> Ярко выраженную негативную оценку получил ФЗ «Об основах государственной службы РФ» в первых появившихся после его публикации материалах российских периодических изданий. См., например: Орлов Д. Каждое шестое обращение — жалоба на действия чиновников... И закон не гарантирует защиты от их произвола // Рос. вести. 1995. 11 авг.

будет реализовывать юридически-властные полномочия в конкретной государственной сфере по своему усмотрению. А поскольку государственные служащие в полной мере становятся зависимыми от руководителя государственного органа — «политического» чиновника, который замещает государственную должность по назначению, то они не смогут осуществлять контроль за законностью его действий и решений.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» выводит руководителей государственных органов из сферы действия правоограничений и запретов, установленных для «рядовых» государственных служащих. Понятно, что они будут верно служить не государству, а политической партии, которая привела их к государственной власти (на государственные должности категории «А»). А декларированный в законе принцип внепартийности государственной службы будет обеспечивать лишь последовательное проведение в жизнь принципа партократии, так как профессиональный чиновник будет лишен каких-либо средств законного противодействия всевластию правящей в данное время партии, командующей в данном государственном органе в лице его руководителя, который не состоит на государственной службе<sup>207</sup>. В этих условиях руководители бюрократического аппарата (руководители государственных органов), чувствуя свою бесконтрольность, будут пытаться подчинить своим корыстным интересам интересы государственные, и нередко именно они будут блокировать реализацию принятых важных управленческих решений.

Думается, что первичным элементом в построении правовой модели государственной службы вместо установленного в законе принципа разграничения государственных должностей должно стать выделение особых полномочий, выполняемых государственными служащими. Следует четко определить, что именно выполнение лицами определенных полномочий является государственной службой; реализация же других функций представляет собой деятельность негосударственно-служебного характера. Однако ст. 2 названного Федерального закона устанавливает, что государственная служба

---

<sup>207</sup> См.: Атаманчук Г., Казанцев Н. Кому служат госслужащие? // РВ. 1994. 23 дек.



представляет собой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Известно, что полномочия государственных органов бывают разные: от тех, которые закрепляются Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, до полномочий исполнительно-технического характера. Наряду с государственными должностями, обуславливающими специальный статус занимающих их лиц, которые могут выполнять технические операции, учет, делопроизводство и т.п., ст. 1 закона указывает, что в целях технического обеспечения деятельности государственных органов в их штатное расписание могут включаться должности, не относящиеся к государственным.

Важным признаком, разграничивающим публично-правовое и частно-правовое регулирование, является принцип стабильности государственной службы и, следовательно, государственно-служебных отношений. Он установлен в ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» («стабильность кадров государственных служащих в государственных органах»). Стабильность государственной службы (не кадров государственной службы), по нашему мнению, означает пожизненность выполнения государственных публичных функций и задач (этот принцип особо выделен в законодательстве о публичной службе в западноевропейских государствах). Служебно-правовое отношение лиц, также находящихся на государственной службе, будет определяться заключаемым ими на определенный или на неопределенный срок трудовым договором (т.е. они не будут назначаться на должность самим государством либо его органом). Правовое положение этих служащих, как правило, не характеризуется признаком стабильности, ибо они могут быть в любое время уволены со службы. В качестве некоторых гарантий положения этой категории служащих может быть установлено, что если лицо, не являющееся публичным государственным служащим, прослужило на определенной должности свыше 15 лет и находится в возрасте старше 40 лет, то его увольнение запрещается. Такие (или, может быть, аналогичные) положения содержатся в коллективных договорах, порядок заключения и исполнения которых регламентируется законодательством многих зарубежных государств.

Публичные государственные служащие должны выполнять на постоянной профессиональной основе только особо определяемый в законодательстве круг функций и задач. Для их выполнения требуется наличие властных публично-правовых полномочий государственных служащих, которым государство доверяет выполнение этих функций, а сами служащие обязуются соблюдать принцип верности служения государству (данное положение устанавливается, например, в присяге государственного служащего). В этом аспекте разграничительным моментом между публично-правовым и частным отношениями в системе государственной службы является и то, что служащие и рабочие (технический персонал), находящиеся на государственной службе, выполняют, как правило, разные виды деятельности: служащие осуществляют в большей мере духовную деятельность, а рабочие — физическую.

Дисциплинарное производство и дисциплинарные взыскания в разных сферах государственной службы при организации публично- и частно-правовых отношений в сфере государственной службы также будут различаться. В публично-правовом регулировании служащие подлежат дисциплинарной ответственности по нормам дисциплинарного права (административного права), а служащие негосударственных организаций, либо служащие, на являющиеся публичными на государственной службе, будут отвечать по договорному (трудовому) праву, т.е. в рамках, установленных в трудовом праве (трудовом соглашении) дисциплинарных взысканий. Это также является основой для разграничения в государственной службе двух видов правоотношений: административно-правовых и трудовых.

Теоретические разработки этого вопроса в той или иной мере подтверждают правильность и необходимость установления такой системы дисциплинарного производства. В литературе отмечается, что административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления (должностных лиц) в осуществлении дисциплинарной власти. Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции

административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения. Уже в настоящее время дисциплинарная ответственность некоторых категорий лиц полностью регулируется нормами административного права, например военнослужащих срочной службы.

Обязанности некоторых категорий государственных служащих, которые осуществляют свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, определяются законодательными и иными актами, указами Президента, утвержденными полномочными органами уставами, положениями. Содержание таких обязанностей и компетенция устанавливаются, как правило, нормами административного права. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей является нарушением дисциплины, которое образует состав дисциплинарного проступка. Однако в данном случае дисциплинарный проступок обычно имеет более широкое толкование. Например, федеральные государственные служащие подлежат дисциплинарной ответственности не только за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей, но и за превышение должностных полномочий, а равно за несоблюдение ограничений, связанных с государственной службой.

В различных нормативных актах публично-правового характера основание служебной дисциплины, ее объем и содержание определяются по-разному. Например, служебная дисциплина в органах налоговой полиции означает соблюдение сотрудниками налоговой полиции установленных законодательством РФ, присягой, контрактом о службе, а также приказами директора Департамента налоговой полиции и прямых начальников порядка и правил при исполнении возложенных на сотрудников обязанностей и осуществления имеющихся у них полномочий. В понятие дисциплинарного проступка военнослужащего включается, в частности, нарушение норм морали и военной чести. В специальном нормативном правовом акте — указе Президента — устанавливаются основания дисциплинарной ответственности глав администраций субъектов Федерации. Здесь основанием ответственности является неисполнение или ненадлежащее исполнение актов, законов и указов Президента РФ.

Различными нормативными актами устанавливается и отличный от КЗоТ РФ перечень дисциплинарных взысканий, которые могут применяться в отношении некоторых категорий государственных служащих. Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами (должностными лицами) на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем дисциплинарной власти также регламентируется административным правом.

В тезисах концепции реформирования государственной службы в РФ<sup>208</sup> отмечается, что сегодня невозможно четко и ясно отделить государственную службу от других видов деятельности и от других социально-правовых институтов. В связи с этим время от времени будет возникать потребность в уточнении границ государственной службы, типологии государственных должностей и государственных служащих и других основополагающих понятий. А это не только повлечет за собой необходимость пересмотра других, связанных с этими понятиями норм, но и, к сожалению, внесет еще большую неопределенность в систему государственной службы.

По поводу соотношения норм трудового и административного права хотелось бы сделать следующий вывод: в настоящее время множество норм трудового законодательства (это признается и осуществляется законодателем на практике) участвует в механизме правового регулирования государственно-служебных вопросов. Однако со временем при четком разграничении публичного и частного права, законодательном оформлении публичной службы, создании служебного права нормы трудового права перестанут играть существенную роль (или вообще исчезнут из общего регулирования государственной службы). Это не исключает того, что важнейшие вопросы, которые традиционно относятся к сфере трудового права, останутся внутри государственной службы без правового оформления. Они сохраняются, но с определенными изъятиями и специфическим характером действия, при качественном учете особенностей различных видов государственной службы.

Правовое регулирование государственно-служебных процессов в настоящее время отстает от уровня развития тенден-

---

<sup>208</sup> См.: Российское служебное право. С. 19—20.

ций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Вместе с тем государственная служба как правовой институт или отрасль права (служебное право) должна обеспечивать стабильность управления; она также может играть роль стабилизатора социально-политической жизни, разрешая политические конфликты и уравнивая действия различных политических сил. Очевидно, что решение отдельных политических и экономических проблем во многом будет зависеть от совершенствования правового механизма регулирования служебных отношений. Предстоит большой труд по разработке и принятию законодательных и других нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения. Любые преобразования в этой сфере будут обречены на неудачу, если одновременно не будет происходить реформирование аппарата государственной службы.

В общем процессе развития законодательства будет усиливаться тенденция сведения сходных правоотношений в одну правовую отрасль. Законотворческий процесс в области государственной службы России приведет к тому, что в ближайшем будущем появится новая отрасль права — служебное право — со своим предметом правового регулирования, т.е. как система правовых норм, регулирующих отношения в области государственной службы. С практической точки зрения итогом реформирования государственной службы станет, вероятно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы.

Служебное право должно стать регулятором государственно-служебных отношений не только в сфере деятельности государственных органов, внутри государственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Конечно, в системе государственной службы останется много места и для отношений, регулируемых частным правом. Ведь определенные государственные функции будут осуществлять служащие, имеющие отличное от правового статуса профессиональных чиновников правовое положение. Чиновники — это служащие со специальным набором прав и обязанностей. Во многих странах они являются субъектами реализации высших полномочий государственной

власти, выполняют особо важные государственные функции, состоят в особенных правовых отношениях с государством (отношениях верности и доверия) и назначаются на должность путем издания административно-правового акта.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» становится важным законодательным актом, который положит начало действительной реформе государственной службы в РФ. Вместе с тем этот закон не лишен недостатков и противоречий. При государственном подходе к делу реформирования государственной службы в России можно обеспечить разработку и принятие ряда законодательных актов, качественно и эффективно регламентирующих государственно-служебные отношения. Очевидно, что и некоторые положения указанного закона будут изменяться и дополняться.

### **§ 5. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА И ВИДЫ**

Вопрос о принципах государственной службы является важнейшим в структуре института государственной службы, правовой системы не только Российской Федерации, но и других стран мира. Термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в структуре одноименного правового института. Муниципальная служба, как и государственная, также имеет определенные принципы<sup>209</sup>, причем по своему содержанию и функциональным характеристикам принципы государственной и муниципальной службы во многом совпадают.

#### **5.1. Понятие и значение принципов государственной службы**

Анализируя принципы государственной службы, необходимо осветить следующие вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) их законодательное закрепление;

---

<sup>209</sup> См., например: ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» от 8 января 1998 г. (в ред. ФЗ от 13 апреля 1999 г.) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933.

3) виды и содержание. Современный законодатель не дает определения принципов государственной службы, хотя и перечисляет их в различных законодательных и иных нормативных актах. Таким образом, в настоящее время можно говорить именно о *правовых принципах* государственной службы.

Правовое установление принципов государственной службы обуславливает функционирование государственных органов, деятельность государственных служащих (персонала), устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных отношений, а также обоснование тенденций развития законодательства о государственной службе. Изучение принципов государственной службы дает ответ на вопросы: что является главным в институте государственной службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты комплексного правового института государственной службы. Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы.

Принципы государственной службы обусловлены существованием принципов функционирования государства, государственных органов и государственного управления (последнее понимается здесь в широком смысле), которое осуществляется в большей мере такими субъектами права, как государственные служащие.

Принципы государственной службы, являясь научной категорией, отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы. Например, они отражают такие возникающие внутри государственного управления связи, как: 1) исполнительная власть и разделение управленческого труда; 2) федерализм и территориальная организация (федеральное и региональное государственное управление); 3) отраслевая и функциональная организация; 4) иерархия организации; 5) разделение полномочий и компетенции между федеральными и региональными государственными органами.

В период существования СССР (до конца 80-х гг.) декларировались и действовали на практике принципы, отражающие сущность социально-правового института *советской* государственной службы: 1) руководящая и направляющая роль КПСС; 2) соответствие советской государственной службы воле и интересам народа, а также социалистического государства (принцип народности); 3) демократический централизм; 4) национальное равноправие; 5) плановость; 6) социалистическая законность и государственная дисциплина<sup>210</sup>. Некоторые специалисты-правоведы расширяли этот список: общедоступность государственной службы для всех советских граждан; связь работников государственного аппарата с широкими массами трудящихся; подконтрольность и подотчетность руководящих работников государственного аппарата органам государственной власти (Советам народных депутатов); сменяемость государственных служащих; социальное равенство и отсутствие политических привилегий у государственных служащих по сравнению с другими членами общества<sup>211</sup>. Подвергая критике систему принципов государственной службы советского периода, необходимо учитывать, что государственное устройство, государственное управление, основополагающие институты и элементы политической и правовой системы (в том числе правовые основы государственного управления) были неразрывно связаны с господствовавшим тогда политическим режимом. В силу этого ряд указанных принципов являл прямую противоположность принципам, установленным в системе публичной (государственной) службы многих развитых в экономико-правовом смысле стран. Принципы советской государственной службы, как и сама государственная служба, представляли собой глубоко идеологизированные институты, не имевшие правового установления. Это позволяет говорить об их декларативности и, следовательно, о поверхностном характере этой категории в практике функционирования государственной службы.

<sup>210</sup> См.: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 293—296.

<sup>211</sup> См.: Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968. С. 296—297.



В период с 1990 г. и до конца 1993 г. взгляды на теорию принципов государственной службы претерпевали изменения. До выхода Положения о федеральной государственной службе (от 22 декабря 1993 г.) — первого опыта нормативного установления современных принципов государственной службы — ученые-юристы по-разному характеризовали систему и виды этих принципов. Д. Н. Бахрах, подчеркивая нецелесообразность слишком широкого использования этого понятия<sup>212</sup>, указывал на следующие основные принципы государственной службы, выделяя при этом наиболее общие категории: 1) *демократизм* (полное и постоянное соответствие деятельности служащих интересам граждан, общества; общедоступность государственной и муниципальной службы; сменяемость служащих как одно из проявлений политической демократии; подотчетность и ответственность служащих), 2) *профессионализм* (компетентность работника; систематичное, регулярное выполнение функций, операций, стабильность служебных отношений; регулярное получение оплаты за свой труд; ответственность за деятельность); 3) *социально-правовая защита служащих*<sup>213</sup>.

Под принципами государственной службы В. М. Манохин понимает требования, которые: 1) обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; 2) распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы; 3) охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы<sup>214</sup>. Автор отмечает, что анализ принципов государственной службы зависит от различных подходов к пониманию государственной службы: при трактовке ее только как деятельности государственных служащих выделяются такие принципы, как равный доступ граждан на государственную службу, их сменяемость

<sup>212</sup> См.: Бахрах Д. Н. Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы // Пробл. становления гос. и муниципальной власти в России: (Науч.-практ. семинар). Екатеринбург, 1995. С. 17.

<sup>213</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 102—108.

<sup>214</sup> См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 16.

и т.д.; если же государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе государственной организации, то тогда в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т.д.)<sup>215</sup>.

В общественных науках под принципами обычно понимаются исходные положения и теоретические идеи, отражающие объективные закономерности развития общества и государства. Принципы кладутся в основу формирования и функционирования государственных органов (представительной, исполнительной и судебной власти). Принципы государственной службы — это субъективное понятие. Они формулируются человеком (законодателем) исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

*Принципы государственной службы — это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы.*

Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции РФ, федеральных и других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, конституциях, уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Они реализуются государственными служащими посредством их практических действий. Кроме того, принципы государственной службы, установленные в «рамочном» Федеральном законе «Об ос-

---

<sup>215</sup> См.: Манохин В. М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 293—294.

новах государственной службы РФ», являются моделью («эталонном») для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые также определяют систему принципов публичной службы.

*Значение принципов государственной службы* заключается в следующем:

1. Принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт государственной службы.

2. Принципы государственной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, т.е. они отражают объективные связи, возникающие в системе государственно-служебных отношений. Принципы обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, имеющих место в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы влечет за собой появление в ней элементов произвольности, бюрократизма в худшем смысле этого слова, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

3. Принципы являют собой активное, динамичное начало, ибо они обуславливают устанавливаемую законодателем *модель государственной службы*. Формулировка и установление законодателями принципов государственной службы зависят от избранной (функционирующей в стране) *модели* государственной службы, от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и правового регулирования.

4. Каждый в отдельности принцип государственной службы отражает не все объективные закономерности деятельности государственных органов и служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны; соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов.

## 5.2. Система и виды принципов государственной службы

В теории административного права достаточно долго преимущественное внимание обращалось на исследование считавшихся основными *политико-юридических*<sup>216</sup> принципов, другие же группы принципов, именовавшихся *организационными*, игнорировались.

При классификации принципов государственной службы, как и при изучении принципов государственного управления, целесообразно выделять *конституционные* и *организационные* принципы. *Конституционные принципы* обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах. *Организационные принципы* отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. Конституционные принципы государственной службы можно различать и по их нормативному закреплению (*по источникам правового регулирования*). В этом случае они устанавливаются конституционно-правовыми нормами и являются конституционно-правовыми основами государственной службы. При этом специальные законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие государственную службу, определяют особые отношения государственно-служебного характера, и их основополагающие положения также могут претендовать на статус принципов государственной службы.

### 5.2.1. Конституционные принципы государственной службы

**5.2.1.1. Принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.** В некоторых законодательных актах этот принцип называется *принципом законности*. Государственный служащий обязан выполнять все свои действия

<sup>216</sup> Многие авторы называют политико-юридические принципы организационно-политическими либо социально-политическими.

только в пределах компетенции государственного органа, в котором он занимает государственную должность, и в соответствии с законодательством Российской Федерации; он вправе осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав и в соответствии с должностными обязанностями. Государственный служащий должен выполнять установленные для него законодательством обязанности, правильно использовать предоставленные ему права, соблюдать определенные законами ограничения и запреты по государственной службе. Он имеет право принимать только конкретные правовые акты управления, обеспечивая при этом в обязательном порядке соответствие управленческих решений требованиям законности, целесообразности и эффективности; правовые акты управления должны соответствовать всем требованиям, предъявляемым к такого рода нормативным правовым документам.

Государственная служба включает в систему своих правовых источников множество законодательных и иных нормативных актов: федеральных законов, постановлений Правительства РФ, конституций и уставов субъектов РФ, должностных инструкций и т.д. Верховенство федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории России обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы и ее отдельных элементов, а также правовых институтов, в том числе и института государственной службы.

Должностные инструкции, составленные в государственных органах, фиксируя специфические черты правового статуса государственного служащего, не должны, с одной стороны, противоречить законодательным актам и ограничивать права и свободы государственного служащего, а с другой — устанавливать для него незаконные льготы и преимущества, а также ликвидировать определенные федеральными законами ограничения и запреты по службе.

Верховенство федеральных законов предполагает строгое и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Из этого вытекает требование точного соответствия Конституции и федеральным законам всех нормативных правовых актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, а также законов и иных нормативных правовых актов,

принимаемых субъектами РФ по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Принцип верховенства законов в системе государственной службы — это принцип законности организации и деятельности органов государственной власти, вытекающий из принципа законности в государственном управлении, законности в осуществлении государственными служащими управленческих действий. Принцип законности нарушается в случае несоблюдения органами публичной власти установленного режима законности, т.е. противоречия управленческих действий зафиксированным нормативным установлениям.

Принцип законности предполагает, что организация и деятельность аппарата государственного управления и самой государственной службы регулируются правовыми нормами и проводятся в целях реализации предписаний закона при неукоснительном соблюдении прав и свобод граждан, прав и законных интересов всех участников управленческих отношений. Принцип законности исходит из того, что все органы исполнительной власти и их должностные лица надлежащим образом (а не из-за удовлетворения своекорыстных интересов) реализуют свои права и обязанности, обеспечивают государственную защиту прав и свобод человека и гражданина (ст. 45 Конституции РФ).

В структуру принципа законности входят *принцип верности*<sup>217</sup> государственных служащих государству при осуществлении служебных обязанностей и *принцип доверия* служащим со стороны как государства, так и граждан. Граждане должны относиться с пониманием к мерам и решениям, принимаемым государством и его служащими.

Вместе с тем деятельность современной государственной администрации должна основываться на так называемых принципах *добросовестной администрации*<sup>218</sup>, действующей

---

<sup>217</sup> Принцип верности заключается в том числе и в принимаемой служащим присяге. Например, следователь прокуратуры, впервые назначаемый на эту должность, принимает Присягу следователя, т.е. он клянется, что будет свято соблюдать Конституцию РФ и законы, активно защищать интересы личности, общества и государства, внимательно относиться к предложениям, заявлениям и жалобам граждан (ст. 40<sup>4</sup> ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

<sup>218</sup> См., например: Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // ГиП. 2001. № 3. С. 86.

с главной целью — обеспечение благосостояния населения и повышение доверия к ней граждан. Принципы добросовестной администрации нормативно не устанавливаются, однако они представляют собой высокие требования, предъявляемые к современным государственным и муниципальным служащим.

В рамках действия принципа верховенства законов важное значение приобретает и *принцип соразмерности* в государственном управлении, т.е. соответствие применяемых в управлении средств, способов и методов задачам и целям управления. Это означает, что применяемые меры должны реально соотноситься с поставленной целью — тогда для достижения управленческой цели можно выбрать оптимальную административную процедуру и наиболее эффективные правовые средства. Несоразмерность в управлении — это, например, ограничение прав граждан или демонстрация «жесткого» управления, даже если практика этого не требует. Подобное имеет место, когда выбранные правовые средства и намеченная цель в управлении находятся между собой в несочетаемом и неразумном соотношении, а потому задачи управления становятся заведомо невыполнимыми.

**5.2.1.2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия.** Конституция РФ провозглашает высшей ценностью права и свободы человека и гражданина. Сами цели, которые общество и государство ставят перед собой, должны отвечать принципу гуманизма, т.е. установление целей должно производиться на основе «взвешивания ценностей и выбора адекватно гуманных средств их достижения»<sup>219</sup>. Сущность принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина состоит в создании условий для активного участия самого населения в государственном управлении и в организации такой деятельности государственного аппарата, которая гарантировала бы права и законные интересы каждого гражданина в социальной, экономической и всех других сферах жизни.

Права и свободы человека и гражданина действуют *непосредственно*, т.е. если человек руководствуется ими, то его поведение считается правомерным и, таким образом, кроме конституционного установления не требуется дополнительного

---

<sup>219</sup> Петрухин И. Л. Человек как социально-правовая ценность // ГиП. 1999. № 10. С. 83.

подтверждения их действия и необходимости реального их обеспечения со стороны государственных органов и государственных служащих. Вместе с тем правомерность поведения, непосредственно определяемая конституционными правами и свободами, не означает, что законы и акты, издаваемые с целью их обеспечения, не нужны, поскольку в ряде случаев предусматривается необходимость издания федеральных конституционных и федеральных законов (ст. 24, 25, 29, 36, 37, 39 Конституции РФ и др.).

Основным приоритетом в системе общественных и государственных отношений должно являться обеспечение свободы каждой личности, создание и гарантирование возможностей для каждого действовать (при необходимом соблюдении законов) в соответствии со своими взглядами и убеждениями, принимать решения с целью осуществления закрепленных в законах прав и свобод человека и гражданина. Конечно, необходимо помнить и о наличии юрисдикционной государственной деятельности, которая может осуществляться (с согласия законодателя) и в целях определенного ограничения прав и свобод гражданина. Государственные служащие и государственные органы должны постоянно обеспечивать многообразные субъективные права и свободы граждан, а также их законные интересы<sup>220</sup>.

Государственные служащие призваны обеспечивать и защищать конституционно-правовой статус гражданина. Конституция РФ в ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Государственные служащие всех органов государственной власти, осуществляя правоприменение и исполняя соответствующие полномочия, руководствуются прежде всего необходимостью *признания, обеспечения и защиты* прав и свобод человека и гражданина. Провозглашенные и установленные в Основном Законе страны права и свободы являются незыблемыми и обязательными для обеспечения их реализации со стороны государственных служащих. Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод, обжалование в суд ре-

---

<sup>220</sup> См.: М а л ь к о А. В. Основы теории законных интересов //ЖРП. 1999. № 5/6. С. 65—72.



шений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц.

**5.2.1.3. Принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.** Россия является федеративным государством<sup>221</sup> — государственная власть осуществляется в ней не только федеральными государственными органами, но и органами государственной власти субъектов РФ: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Между государственными органами Российской Федерации и органами входящих в нее субъектов предусматривается разграничение предметов ведения и полномочий<sup>222</sup>.

Государственная служба с организационно-структурной точки зрения представляет собой множество государственных должностей, учреждаемых в единой системе органов государственной власти. Власть в Российской Федерации едина, так как ее единственным источником, согласно ст. 3 Конституции РФ, является многонациональный народ России. Никакой государственный орган, а следовательно, никакой вид государственной службы или никакие государственные служащие не могут претендовать на суверенное осуществление государственной власти. Они исполняют лишь соответствующие функции государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

Государственные служащие самостоятельны в осуществлении компетенции государственного органа лишь в установленных законодательными актами пределах и только при

---

<sup>221</sup> Об основах и проблемах российского федерализма см., например: Барцц И. Н. Федеративная ответственность //ЖРП. 1999. № 12. С. 36—47; Иванченко Л. А., Калина В. Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности //ЖРП. 1999. № 11. С. 3—14; Умова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998; О на же: Совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов как предмет конституционного регулирования //ЖРП. 1999. № 11. С. 22—35.

<sup>222</sup> См.: ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. //СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176; ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 9 октября 1999 г. //СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

реализации строго определенных функций государственной власти.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации устанавливается, во-первых, Конституцией, во-вторых, Федеративным договором и, в-третьих, иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий<sup>223</sup>. В Конституции РФ разграничение ведения закреплено в ст. 71—73. В ст. 71 указано все то, что отнесено к ведению РФ; в ст. 72 определены предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. В ст. 73 отмечено, что субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, а также основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу осуществления части своих полномочий. Например, ст. 9 Договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области» относит к ведению Свердловской области государственную службу Свердловской области<sup>224</sup>.

---

<sup>223</sup> См.: например: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Бурятия (РГ. 1995. 14 нояб.); Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (РГ. 1996. 1 февр.).

<sup>224</sup> В Свердловской области в 1995 г. принят Областной закон «О государственной службе Свердловской области» // Обл. газ. 1995. 27 окт.

Принцип единства системы государственной власти в России напрямую должен действовать и в системе государственной службы, т.е. он должен обеспечивать единство самой государственной службы и государственно-служебных правоотношений. Государственная служба должна организовываться и функционировать в соответствии с разграничением предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Государственные служащие решают задачи и осуществляют функции только тех государственных органов и только в тех пределах, которые устанавливаются Конституцией РФ и иными законодательными актами. Например, федеральная государственная служба позволяет реализовывать компетенцию государственных органов РФ по установленным предметам ведения и направлениям.

Принцип единства распространяется на все ветви государственной власти в РФ. Например, в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами Федерации федеральные органы исполнительной власти России образуют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ). Для реализации своей компетенции федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Государственная служба как правовой институт является цементирующей материей, укрепляющей единство государственной власти, в том числе систему исполнительной власти. Вместе с тем в литературе встречаются критические высказывания относительно современной роли института государственной службы в процессе укрепления системы государственной власти. Например, Ю. А. Розенбаум в самой концепции ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» видит серьезный недостаток, способствующий разрушению целостности и единства в области кадровой политики, в том числе и единства самой государственной службы, что на деле приводит к ослаблению единой системы исполнительной власти в России. Автор отмечает, что в настоящее время произошло разделение отечественной государственной службы на три не зависящие друг от друга службы: федеральную (она находится в ведении РФ), государственную службу субъектов РФ (она находится в ведении этих субъектов Федерации) и муниципальную службу; а какие-

либо связи между ними отсутствуют<sup>225</sup>. Ю. А. Розенбаум полагает, что единство государственной службы обусловливается главным образом узаконенным единством системы государственной власти. С этими и другими доводами, содержащимися в специальных исследованиях, можно спорить, однако является верным и то, что современная модель государственной службы по определенным критериям не соответствует модели единой государственной власти, так как позволяет говорить об отсутствии организационно-правового единства современной российской государственной службы, что в свою очередь не содействует практическому укреплению единства системы государственной власти.

**5.2.1.4. Принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.** Главным содержанием данного принципа является создание государственной службы во всех ветвях органов российской государственной власти. Иными словами, государственные должности государственной службы учреждаются в органах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, так как сама государственная власть в РФ разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Например, согласно ст. 15 Закона Воронежской области «О мировых судьях Воронежской области» от 13 декабря 2000 г. работники аппарата мировых судей являются государственными служащими Воронежской области<sup>226</sup>.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, и каждый из них выполняет задачи и функции государственной службы. Соответственно выделяются три основные функции государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная), и каждая из них должна самостоятельно исполняться соответствующим органом государственной власти, а следовательно, соответствующей государственной службой и государственными служащими.

Каждый вид государственной службы, осуществляющий одну из трех функций государственной власти, взаимодействует с другими государственными органами, и при этом они

---

<sup>225</sup> См.: Розенбаум Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // С. 55.

<sup>226</sup> См.: Коммуна. 2000. 23 дек.

ограничивают и уравнивают друг друга. На уровне представительной государственной власти в систему государственных должностей государственной службы входят те из них, которые учреждаются для непосредственного обеспечения полномочий лиц, замещающих должности в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, органов представительной власти субъектов РФ и т.д. Исполнительная власть реализуется государственными служащими на государственных должностях, учреждаемых для непосредственного обеспечения деятельности Президента РФ, Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ и т.д. В аппаратах Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда и Верховного Суда РФ функции государственной службы осуществляются лицами, занимающими должности, которые учреждаются для непосредственного обеспечения исполнения полномочий судей всех судов.

Аналогичное распределение полномочий государственных органов, принадлежащих различным ветвям государственной власти, происходит и на региональном уровне. В конечном счете функционирование государственной службы реализует на практике принцип разделения властей. Так как разделение властей действует на уровне государственной власти, то это положение не относится к системе местного самоуправления в РФ, а следовательно, к организации муниципальной службы; согласно ст. 12 Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

**5.2.1.5. Принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой.** Часть 4 ст. 32 Конституции РФ определяет государственную службу как наиболее важный институт непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Согласно этому положению, граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе. Данная конституционная норма соответствует ст. 25 (п. «с») Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., в соответствии с которым каждый гражданин должен без какой бы то ни было дискриминации и без

необоснованных ограничений допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Принцип равного доступа к государственной службе означает равное право граждан на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой, без какой-либо дискриминации. Право поступления на государственную службу имеют граждане РФ не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным ФЗ «Об основах государственной службы РФ».

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией РФ и федеральным законом, а равно других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовленность и способности которых отвечают требованиям соответствующей государственной должности.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в случаях:

признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

лишения его судом права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;

наличия в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или непосредственной подконтрольностью одного из них другому;

наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

отказа от представления сведений, предусмотренных ст. 12 ФЗ «Об основах государственной службы РФ».

**5.2.1.6. Принцип внепартийности государственной службы; отделения религиозных объединений от государства.** В соответствии с Конституцией РФ ФЗ «Об основах государственной службы РФ» такой принцип предусматривает впервые. В государственных органах *не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений* за исключением профессиональных союзов. Государственные служащие руководствуются законодательством Российской Федерации и не связаны при исполнении должностных обязанностей решениями партий, политических движений и иных общественных объединений. Принцип внепартийности государственной службы (политического нейтралитета государственных служащих) означает, с одной стороны, запрет отбора кадров для государственной службы по их политическим взглядам, а с другой — обязанность государственных служащих в рамках своих полномочий оставаться вне политических пристрастий и убеждений. Главным ориентиром деятельности государственного служащего должны быть общественные (следовательно, и государственные) интересы; служащие не могут принимать участие в политической деятельности (в непосредственном понимании этого термина) при исполнении ими должностных обязанностей; они должны нейтрально относиться к политической борьбе различных партий и движений. Все, что связывает государственного служащего с политикой, должно признаваться его частным делом, не совместимым с государственной службой.

Рассматривая принцип внепартийности государственной службы, не обойтись без краткого анализа такого явления, как многопартийная система, включающая в себя политические партии, объединения и движения, поскольку они участвуют в выработке и реализации управленческой (административной) политики. Партийное влияние на определение стратегии и тактики управленческой деятельности государства является очевидным фактом современной государственно-политической жизни. Прежние советские конституции и конституции РСФСР устанавливали такой принцип, как руководящая роль КПСС в организации системы управления. Действующая Конституция РФ, закрепляя многопартийную систему, дает возможность говорить о влиянии политических партий на организацию и функционирование как самой государственной власти, так и осуществляющих ее функции органов и государственных служащих.

Анализируемый принцип государственной службы содержит в своем составе положение об отделении религиозных организаций от государства, которое является одним из признаков современного правового государства. Светский характер государства РФ заключается в отсутствии стоящей над государственной властью церковной иерархии. Этот принцип проявляется также в гражданском характере правосудия, в государственной регистрации актов гражданского состояния, в отсутствии у государственных служащих обязанностей исповедовать определенную религию, а также в гражданском статусе верующих, поскольку, согласно ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»<sup>227</sup> от 26 сентября 1997 г., граждане РФ равны перед законом во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни независимо от их отношения к религии. Указание в официальных документах на отношение к религии не допускается. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Государство, его органы и должностные лица не должны вмешиваться в законную деятельность религиозных объединений и не поручают им выполнение каких-либо государственных функций. В свою очередь, религиозные объединения

---

<sup>227</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.



не могут вмешиваться в дела государства и в осуществляемую государственными служащими деятельность.

### 5.2.2. Организационно-функциональные принципы государственной службы

Прочие принципы государственной службы, содержащиеся в ст. 5 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», можно отнести к категории положений, устанавливаемых в специальных законодательных и иных нормативных актах о государственной службе и определяющих специфические отношения государственно-служебного характера. Учитывая их значимость и роль в системе государственной службы, их можно назвать *организационно-функциональными*. При этом необходимо подчеркнуть, что это выделение условно, ибо конституционные нормы также имеют большое значение для конструирования этих принципов в законах о государственной службе.

**5.2.2.1. Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ.** Другое его название — принцип *подконтрольности* и *подотчетности* государственных органов и деятельности государственных служащих. В системе государственной службы должны работать механизмы контроля за деятельностью чиновников, ибо контроль, по сути, одна из основных функций государственного управления. Надзорные органы должны также обеспечивать законность в деятельности государственных служащих.

Принцип подконтрольности может быть раскрыт, по сути, в двух главных положениях: во-первых, нижестоящие (подотчетные лица) государственные служащие обязаны исполнять принятые вышестоящими государственными органами и руководителями решения; во-вторых, эти решения должностных лиц должны быть законными (не должны противоречить законам), т.е. принятыми специальными субъектами в пределах их компетенции и полномочий.

Государственный служащий несет ответственность за правомерность своих действий. При сомнениях в правомернос-

ти полученного для исполнения распоряжения он должен незамедлительно сообщить об этом в письменной форме своему непосредственному руководителю, руководителю, издавшему распоряжение, и вышестоящему руководителю. В случае, если вышестоящий по должности руководитель, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, письменно подтверждает указанное распоряжение, то государственный служащий обязан его исполнить за исключением случаев, когда его исполнение является административно либо уголовно наказуемым деянием. Ответственность за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

**5.2.2.2. Принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе.** Согласно этому принципу едиными (т.е. одинаковыми) должны быть все установленные в законодательных актах требования как к государственной службе, так и к государственному служащему: к организации государственной службы, поступлению на государственную службу, квалификационные требования к служащим, требования к выполнению ими своих должностных обязанностей, проведению аттестации государственных служащих, применению к ним мер дисциплинарной ответственности, повышению квалификации, конкурсу и т.д. Законодатель, устанавливая, например, принцип равного доступа на государственную службу, определяет единые требования, касающиеся способностей и профессиональной подготовки служащих. К служащим, замещающим государственные должности государственной службы, применяются следующие квалификационные требования: уровень профессионального образования с учетом группы и специализации государственных должностей государственной службы; стаж и опыт работы по специальности; уровень знаний Конституции РФ, федеральных законов, уставов и законов субъектов РФ применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей (п. 3 ст. 6 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»). Единые требования устанавливаются также и к соответствующим видам государственных должностей государственной службы. Например, гражданам, претендую-

щим на ведущие и старшие государственные должности государственной службы, необходимо иметь высшее профессиональное образование по специальности «государственное управление» либо по специализации государственных должностей государственной службы или образование, считающееся равноценным. Различные требования к государственным должностям государственной службы могут устанавливаться федеральными законами и законами субъектов РФ, а также нормативными актами государственных органов — в отношении государственных служащих этих органов.

Единство основных требований, предъявляемых к государственной службе, обеспечивает государственному служащему равные возможности для осуществления должностных обязанностей, способствует укреплению справедливости и хорошего морального климата в государственных органах, а также качественному исполнению служебных функций.

**5.2.2.3. Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих<sup>228</sup>.** Рассматриваемый принцип заключается, во-первых, в том, что государственный служащий исполняет должностные обязанности на профессиональной основе, т.е. выполняет основную работу, за которую он получает денежное содержание (должностной оклад, заработную плату). Поскольку государственные должности государственной службы подразделяются по специализациям, то у государственного служащего для исполнения обязанностей по государственной должности государственной службы предусматривается наличие одной специализации соответствующего профессионального образования. Профессионализм государственного служащего призван обеспечивать стабильность государственной службы, качественное выполнение функций, постоянную его готовность к сложным заданиям, возможность улучшения своих профессиональных качеств и т.п. Во-вторых, государственный служащий должен быть компетентным сотрудником, т.е. качественно осуществлять свои полномочия.

---

<sup>228</sup> См.: Г а б р и ч и д з е Б. Н., К о л а н д а В. М. Принцип профессионализма в государственной службе // ГиП. 1995. № 12. С. 19.

Принцип профессионализма и компетентности<sup>229</sup> государственных служащих характеризуется следующими общими признаками:

компетентность государственных служащих — знание ими дела, наличие необходимого профессионального образования, навыков в работе, изучение и освоение передового опыта;

систематическое качественное выполнение служащими различных операций, принятие решений, стабильность служебных отношений, ощущение устойчивости служебной деятельности, пользы и качества выполняемой работы;

сменяемость работников аппарата, что обеспечивает динамизм в системе государственной службы, приток в нее новых идей, совершенствование методов управления, более широкую связь с населением, пресечение застоя, консерватизма, бюрократизма, снижения чувства ответственности;

сочетание сменяемости управленческого персонала с устойчивостью квалифицированных, добросовестных, инициативных работников, своевременным повышением их в должности либо перемещением на иные ответственные участки управленческой деятельности с учетом желания, квалификации и имеющегося опыта; сочетание в аппарате государственных органов молодых государственных служащих и специалистов, передающих им свой опыт и навыки.

Профессионализм государственных служащих можно понимать как в широком, так и в узком смысле. В первом случае речь идет о необходимости получения общего профессионального образования, позволяющего выполнять не только узкоспециальные функции, но и общие функции управления. Во втором случае предполагается качественное выполнение именно специальных функций и задач, характерных для конкретного вида государственной деятельности, отрасли или сферы управления. Некоторые категории государственных служащих должны обладать как общей, так и специальной профессиональной подготовкой. Например, учитывая сложный многоотраслевой характер таможенного дела, служащие таможенных органов должны иметь как общую, так и спе-

---

<sup>229</sup> О теории компетенции см.: Т и х о м и р о в Ю. А. Теория компетенции //ЖРП. 2000. № 10. С. 22—32.

циальную подготовку. В первую очередь это касается сотрудников собственно таможенных органов, а также учреждений, наиболее близких к ним (например, таможенные лаборатории), без помощи которых деятельность таможенных органов не может быть эффективной. Служащие таможенных органов должны также обладать знаниями и практическими навыками в области внешнеэкономической деятельности. Они должны ориентироваться и в соответствующем правовом материале, т.е. знать административно-правовые и административно-процессуальные аспекты регулирования и осуществления таможенного дела, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные нормы, а также некоторые аспекты других отраслей права: финансового, трудового, банковского, международного, валютного<sup>230</sup>.

Требования, предъявляемые в современных условиях к уровню профессиональной подготовки государственных служащих, весьма высоки. Профессионализм государственных служащих необходимо регулярно поддерживать на требуемом для практики уровне при помощи проведения различных мероприятий, например таких, как повышение квалификации, переобучение и получение дополнительного образования. В отраслевых органах государственного управления действуют специальные учебные заведения. Например, Таможенный кодекс РФ устанавливает, что в целях подготовки кадров и повышения их квалификации в системе Государственного таможенного комитета действуют учебные заведения профессионального и дополнительного образования.

**5.2.2.3. Принцип гласности в осуществлении государственной службы.** Деятельность государственных служащих должна находиться под постоянным государственным и общественным контролем. Демократический режим гласности в системе публичного управления способствует усилению действия в управлении принципа законности, открытости и доступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах и методах управления,

---

<sup>230</sup> См.: Таможенное право. М., 1995. С. 135—137.

защите прав и свобод граждан; гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих.

**5.2.2.4. Принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.** Данный принцип государственной службы сводится главным образом к установлению законодателем ответственности (дисциплинарной, административной, материальной, уголовной) за неправомерные действия (деяния) или бездействие государственных служащих. Например, ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»<sup>231</sup> от 12 июля 1999 г. устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба.

Принцип ответственности государственных служащих направлен прежде всего на обеспечение законного, целесообразного и обоснованного публичного управления; он способствует на практике принятию правильных и эффективных управленческих решений, обеспечению прав, свобод, законных интересов граждан и юридических лиц, обоснованному применению административно-юрисдикционных мер. Этот принцип способствует установлению демократических основ во всех административно-правовых режимах и процедурах, применяемых в процессе осуществления публичного управления.

**4.2.2.5. Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.** Положение о федеральной государственной службе от 23 декабря 1993 г. устанавливало принцип *стабильности государственной службы*. Как нам представляется, более корректно было бы говорить о несменяемости государственных служащих и преемственности в проведении государственной кадровой политики, в формировании основ государственного аппарата. Государственная служба стабильна тогда, когда все остальные принципы постоянно осуществляются на практике. Стабильность

---

<sup>231</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

с точки зрения законодателя проявляется в поддержании управления государственной службы на уровне, позволяющем ей качественно осуществлять функции государства. Стабильность — это постоянство государственно-служебных отношений. Она обеспечивается мерами систематического поддержания высокого уровня управления, учебой, проведением занятий, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и т.д. Принцип стабильности, на наш взгляд, должен стать гарантией для служащего от незаконного увольнения со службы. Так, чиновники европейских государств принимаются на публичную службу пожизненно и могут быть уволены только на основании судебного решения либо по другим, строго оговоренным в законе основаниям. За выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие получают от государства денежное содержание.

В определенном смысле принцип стабильности государственной службы неразрывно связан с уже рассмотренным принципом внепартийности государственной службы. В условиях непрерывно происходящих изменений российской политической ситуации, самой политической власти, реформирования системы и структуры органов государственной власти государственная служба должна функционировать, соблюдая только действующие законы, а государственные служащие должны осуществлять свои полномочия, соблюдая нормативно установленные административные процедуры, способы и формы управления. Иными словами, структурные изменения в системе государственной власти не должны влечь за собой изменения и нововведения в государственной службе, которая является политически нейтральной и должна оставаться стабильной.

Следует, однако, отметить, что законодатель неудачно сформулировал принцип «стабильности кадров государственных служащих в государственных органах». Во-первых, сам термин «стабильность» — не самый подходящий для текста закона, ибо он не имеет четкой юридической характеристики отношений, которые необходимо регламентировать; каждый по-своему может понимать и трактовать этот термин, вкладывая (или, наоборот, не вкладывая) в него смысл постоян-

ства и неизменности. Во-вторых, что такое «кадры»? Кадры — это, очевидно, сами государственные служащие?! Тогда и следовало бы вместо слова «кадры» использовать термин «государственные служащие». К тому же налицо тавтология: «стабильность кадров (т. е. государственных служащих) государственных служащих». В-третьих, последняя часть данного принципа — «в государственных органах» — вообще не нужна, ибо сам же законодатель закрепил положения, что государственной службы в негосударственных органах не бывает, т.е. она сосредоточена только в государственных органах.

Принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах завершает перечень принципов государственной службы, указанных в ст. 5 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Однако в других нормативных актах встречается ряд иных принципов.

Действовавшее ранее Положение о федеральной государственной службе 1993 г. ( в отличие от ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» 1995 г.<sup>232</sup>) устанавливало *принцип социальной защищенности* федеральных государственных служащих, согласно которому государственным служащим создаются необходимые условия для эффективной деятельности и обеспечиваются следующие гарантии: ежегодный оплачиваемый отпуск с оплатой стоимости проезда к месту отдыха и обратно; медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию, за счет средств республиканского бюджета; переобучение (переквалификация) при увольнении в связи с сокращением штатов, ликвидацией или реорганизацией федерального государственного органа и другими, не зависящими от государственного служащего причинами; защита государственного служащего и членов его семьи от насилия, угроз, оскорблений и других неправомерных

---

<sup>232</sup> Принцип правовой и социальной защищенности устанавливается в законах субъектов Российской Федерации, например: в Законе города Москвы «О государственной службе города Москвы» от 29 октября 1997 г. определяется «принцип правовой и социальной защищенности государственных служащих», а в Законе Брянской области «О государственной службе в Брянской области» закрепляется «принцип экономической, социальной и правовой защищенности государственных служащих».



действий в связи с исполнением им должностных полномочий; повышение престижа управленческого труда, высокая заработная плата, обеспечение транспортом, средствами связи и т.п., перспектива повышения по службе. Такие же льготы и механизм обеспечения содержатся и в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ».

Важен вопрос о социально-правовой защите государственных служащих. В государственно-служебном законодательстве последних лет наметилась тенденция по усилению социально-экономической защищенности государственных служащих. В течение 1994—2000 гг. был принят ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, в которых с той или иной стороны и с определенной степенью полноты решены многие вопросы, касающиеся социально-правовой защиты государственных служащих. К ним относятся законы РФ о прокуратуре, федеральных органах государственной безопасности, федеральных органах налоговой полиции, о защите федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, о милиции и т.д.; 6 сентября 1995 г. Президент РФ издал Указ «О дополнительных мерах по закреплению кадров в органах федеральной службы безопасности»<sup>233</sup>, в котором устанавливаются особые надбавки и доплаты к денежному довольствию военнослужащих органов государственной безопасности. К нормативным правовым актам, устанавливающим принцип социально-правовой обеспеченности, например, относятся: Указ Президента РФ от 11 ноября 1999 г. № 1233 «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1999 г. № 755 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 1995 г. № 854 «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих»<sup>234</sup>; Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатичес-

---

<sup>233</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 37. Ст. 3589.

<sup>234</sup> См.: РГ. 1999. 17 нояб.

кий ранг»<sup>235</sup>; Постановление Правительства РФ от 19 января 1999 г. № 72 «О повышении денежного довольствия военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, таможенных органов Российской Федерации и федеральных органов налоговой полиции»<sup>236</sup>; приказ Министра юстиции РФ от 20 мая 1999 г. № 171, который утвердил «Положение об условиях выплаты ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы и премий по результатам работы государственным служащим центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации и органов юстиции в субъектах Российской Федерации»<sup>237</sup>; приказ директора ФСНП РФ от 7 июня 1999 г. № 192 «Об утверждении Инструкции об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников федеральных органов налоговой полиции»<sup>238</sup>.

Принцип социально-правовой защиты государственных служащих означает:

создание необходимых условий для нормальной деятельности управленческого персонала, в том числе установку в государственных органах компьютеров, других средств, ускоряющих управленческие процессы, повышающих производительность и результативность управленческого труда;

повышение престижа труда государственных служащих и самой государственной службы;

установление достаточно высокой заработной платы, использование системы премиальных выплат, медицинского обслуживания, государственного страхования, оптимальное решение вопросов пенсионного обеспечения служащих по выслуге лет.

Принцип социальной защищенности государственных служащих обеспечивается различными законодательными актами. Например, Таможенный кодекс РФ устанавливает нормы социальной защищенности служащих таможенных органов (гл. 62 ТК РФ «Оплата труда, материально-бытовое

<sup>235</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

<sup>236</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 4. Ст. 561.

<sup>237</sup> См.: РГ. 1999. 25 июня.

<sup>238</sup> См.: РГ. 1999. 7 сент.

обеспечение и социальная защита должностных лиц таможенных органов РФ»). Закрепление в ТК РФ подробных правовых положений имеет и концептуальное значение, поскольку таким образом создается основа системы социальной защиты служащих в процессе реформирования государственной службы. В настоящее время социально-правовая защита государственных служащих сводится к следующим конкретным положениям: обязательное личное страхование государственных служащих; дополнительные ежегодные оплачиваемые отпуска; обеспечение жилой площадью, телефоном; пенсионное обеспечение данных лиц и их семей; льготное налогообложение для некоторых категорий государственных служащих (например, военнослужащих, сотрудников таможенных органов).

Принципы государственной службы устанавливаются и в других нормативных правовых актах. Например, Положение о службе в органах внутренних дел определяет следующие принципы этой службы: законность; уважение и соблюдение прав и свобод личности и гражданина; гуманизм; гласность; подконтрольность и подотчетность сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления; соблюдение служебной дисциплины; справедливое вознаграждение за труд; продвижение по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации.

Принципы государственной службы являются, по сути, основой правового статуса служащих, обеспечивая их правовую поддержку и защиту и в то же время сохраняя свое приоритетное значение для самой государственной службы. Кроме того, принципы государственной службы создают возможность правовой защиты граждан от неправомерных действий должностных лиц, руководителей, ущемляющих их права. Для предотвращения злоупотреблений со стороны должностных лиц и административного произвола, нарушения прав и интересов гражданина целесообразно создавать систему социально-правового контроля над государственной службой.

С точки зрения организации и функционирования государственной службы все рассмотренные принципы можно

разделить на две группы: 1) принципы *организации государственной службы* (например, равный доступ на государственную службу) и 2) принципы ее *практического функционирования*, например, внепартийности государственной службы.

В зависимости от места, занимаемого в структуре правового института государственной службы, можно выделить *отраслевые* и *конкретно-институционные принципы*. Принципы государственной службы могут распространяться на весь институт государственной службы, а могут характеризовать его отдельные структурные элементы. Например, конституционный принцип равенства граждан при поступлении на государственную службу является общим принципом государственной службы, так как он создает основу для образования государственно-служебного отношения. А принцип объективной оценки при проведении аттестации служащего — отраслевым принципом государственной службы, действующим лишь в период существования государственно-служебного отношения. Совершенствуя законодательство о государственной службе, важно помнить о том, что принципы государственной службы способствуют зарождению демократической системы работы с кадрами, являются важнейшей основой разработки и реализации государственной кадровой политики.

В настоящее время можно говорить и о таком принципе государственной службы, как запрет служащего на участие в забастовке (в российском законодательстве данное положение является *ограничением по службе*). Забастовка — это коллективное согласованное прекращение работы с целью удовлетворения каких-либо требований работников. Следует отметить, что этот принцип установлен законодательством о публичной службе в большинстве стран. Например, в США в 15 штатах, главным образом на Юге, право на забастовку не предусмотрено, а в остальных 35 штатах установлены различные формы переговоров между штатом и профсоюзом<sup>239</sup>. Во Франции забастовка долгое время считалась несовместимой с публичной службой и ее непрерывностью. Преамбула Конституции Франции от 27 октября 1946 г. устранила за-

---

<sup>239</sup> См.: Г а н л и к с А. Б. Многообразие форм федерализма в США // ГиП. 1994. № 6. С. 138.

прет на забастовки в системе государственной службы и провозгласила, что право на забастовку чиновников осуществляется в рамках, регламентирующих эту сферу законов<sup>240</sup>. Право на забастовку считается сегодня во Франции конституционной ценностью. Однако некоторым видам государственных служащих запрещено участвовать в забастовках во всех случаях, поскольку реализуемые этими служащими государственные функции и полномочия представляют особую важность для государства и общества. К ним, например, могут относиться судебные служащие, полицейские, служащие органов государственной безопасности.

В Конституции Российской Федерации данный принцип государственной службы не установлен. В ст. 37 Конституции РФ признается лишь право на индивидуальные и коллективные споры с использованием определенных федеральным законом способов их разрешения, включая забастовку. Вместе с тем российский законодатель устанавливает запрет на забастовку и для лиц, не являющихся государственными служащими. Например, п. 1 ст. 52 Воздушного кодекса Российской Федерации в целях защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства не допускает забастовки или иного прекращения работы (как средства разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров и иных конфликтных ситуаций) авиационным персоналом гражданской авиации, осуществляющим обслуживание (управление) воздушного движения.

В некоторых странах устанавливаются специфические принципы государственной службы. Например, ст. 3 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. «О государственной службе» фиксирует *принцип добровольности поступления граждан на государственную службу*, т.е., согласно соответствующему комментарию, этот принцип связан с возможностью реализовывать собственный выбор и свой профессиональный опыт и знания в сфере государственного управления. Отмечается, что этот принцип позволит «привлечь в

---

<sup>240</sup> См.: С а л о н С. Практика государственного управления во Франции: Статус государственного служащего. Ответственность администрации. Екатеринбург, 1999. С. 91—99.

управление не только предпринимателей и других с практическим опытом людей, но и вести специализированную подготовку для работы в администрации государства»<sup>241</sup>.

## § 6. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ

Государственный служащий в широком понимании — это индивидуальный субъект права, осуществляющий государственные функции не только в государственных органах, но и в других государственных организациях, учреждениях, предприятиях (в этом случае государственные функции имеют, например, социально-культурный характер; их осуществляют служащие медицинских, воспитательных, образовательных и прочих учреждений). Если строго следовать положениям ФЗ «Об основах государственной службы РФ», то *государственный служащий* — это лицо, профессионально осуществляющее деятельность по обеспечению исполнения *полномочий государственных органов*. Между государственным служащим и государством (государственным органом) на определенном этапе возникает конкретное государственно-служебное правоотношение, характеризующееся наличием взаимных прав, обязанностей, ограничений и запретов, ответственности и других атрибутов правового статуса государственного служащего.

В *узком понимании* государственный служащий — это лицо, занимающее государственную должность государственной службы, т.е. должность в системе структурных подразделений государственной администрации, и выполняющее на возмездных началах (за вознаграждение, заработную плату, денежное содержание) функции этого государственного органа

---

<sup>241</sup> Т а р а н о в А. А. Административное право Республики Казахстан. Академический курс. Алматы: «Баспа», 2000. С. 77. См. также: Законодательство о государственной службе в Республике Казахстан /Сост. Р. А. Подпригора. Алматы: ЮРИСТ, 2000. В этом сборнике нормативных актов содержатся, например, такие нормативные акты, как: Закон Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» от 2 июля 1998 г.; Положение о порядке прохождения государственной службы: Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 10 марта 2000 г. № 357; Реестр должностей политических государственных служащих: Утв. Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 1999 г. № 317.

(управленческие, властные, правоохранные, обеспечивающие осуществление судебной власти).

Законодательство бывшего СССР не знало нормативного установления понятия «государственный служащий»; не определено оно в нормативных актах РФ и по сей день. Отсутствие законодательного определения данного понятия само по себе не создает большой правовой проблемы. Во многих странах, имеющих стабильную систему служебного законодательства, также не имеется нормативного определения этого понятия (Франция, Германия, Великобритания и т.д.). Однако и в этих случаях указываются специфические признаки государственного служащего, отличающие его от других категорий «работников» и раскрывающие основное содержание данного понятия. Некоторые федеральные законы РФ вводят понятие служащего (сотрудника); так, закон «О федеральных органах налоговой полиции» определяет, что сотрудником налоговой полиции является лицо, занимающее должность в федеральных органах налоговой полиции, которому в установленном порядке присвоено специальное звание. Перечень должностей, по которым сотрудникам налоговой полиции присваиваются специальные звания, утверждается Правительством РФ. ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. определяет должностными лицами таможенных органов (сотрудниками таможенных органов) граждан Российской Федерации, занимающих должности в таможенных органах и осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов. В отдельных нормативных правовых актах, регулирующих те или иные вопросы государственной службы, для обозначения государственных служащих используется термин «работник» (например, термин «дипломатические работники» можно обнаружить в Указе Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371 «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатический ранг»)<sup>242</sup>. Во Франции, например, к числу признаков, характеризующих

<sup>242</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

государственных служащих, относятся: 1) назначение лица на должность; 2) пожизненное выполнение государственных функций; 3) присвоение служебного разряда (ранга, степени).

Понятие «государственный служащий» можно анализировать как минимум в трех аспектах. Во-первых, *с государственно-правовой точки зрения*, государственный служащий — это «слуга» государства (его органов), наделенный последним полномочиями различного характера и значения. Служащий представляет государство в его многообразных взаимоотношениях как внутри государственной администрации (различных государственных органов и организаций), так и во внешних связях с другими общественными, государственными и негосударственными организациями. Государственный служащий — продукт развития общества и государства, призванный осуществлять государственные функции. Во-вторых, *с административно-правовой точки зрения*, государственный служащий имеет особые властные, организационно-распорядительные полномочия. Он — представитель власти, реализующий юрисдикционные (правоохранительные) меры и полномочия и применяющий административно-правовые санкции. В-третьих, *с уголовно-правовой точки зрения*, государственный служащий — особый субъект уголовной и административной ответственности (государственные служащие — должностные лица — несут ответственность за преступления против государственной власти и интересов государственной службы).

Каждый государственный служащий должен быть занят выполнением определенных задач, обусловленных занимаемой должностью. В этом смысле государственная должность — это его «рабочее» (служебное) место. Каждая государственная должность включена в штат, который является также одним из основных элементов государственной службы. Штатное расписание состоит из образованных в каждом государственном органе (организации) должностей. Должности образуются в государственных организациях в распорядительном порядке субъектами государственной власти.

Служащий может занимать конкретную должность столько времени, сколько ему необходимо (например, в течение всей профессиональной жизни). Он может делать карьеру внутри этой организации, поднимаясь вверх с ростом профес-



сионального стажа, получая различные квалификационные разряды (классные чины, звания и ранги). Квалификационные разряды — это звания, которые дают его владельцу право занимать ряд соответствующих должностей. Квалификационный разряд неотъемлем от государственного служащего, он связывает его с государством в течение всей профессиональной жизни и служит гарантией стабильности отношений в обществе и государстве. Во многих странах Западной Европы в случае упразднения государственной должности чиновник не может быть уволен, так как его ранг дает ему право занять другую государственную должность. Ранг — защита для государственного служащего от случайностей как административной практики (например, упразднение должности), так и политической жизни (например, смена политического большинства в правительстве или органах местного самоуправления). В этом и заключается отличие ранга (квалификационного разряда) от государственной должности.

Итак, понятие «государственный служащий» можно определить следующими признаками:

Во-первых, государственный служащий — это физическое лицо, гражданин Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющий государственным языком и имеющий профессиональное образование. Государственный служащий является одной из сторон государственно-служебного правоотношения. Между государственным органом и служащим заключается трудовой договор, согласно которому служащий выполняет полномочия государственного органа, государственные функции, решает специальные задачи для достижения определенной цели государственного строительства, а государство (государственный орган), в свою очередь, имеет обязанности перед служащим: устанавливает и обеспечивает его права и интересы, социально-правовые гарантии, ответственность, обязуется выплачивать денежное содержание и т.д. Государственный служащий является представителем администрации, части государственной бюрократии, без которой не существует ни одно общество. Все действия государственного служащего осуществляются им от имени государства и по его поручению; государство же ведет контроль за деятельностью государственного служащего и в соответствующих случаях применяет к нему меры принуждения.

Государственный служащий занимает государственную должность только в государственном органе. ФЗ «Об основах государственной службы РФ» не считает деятельность служащих государственных предприятий и учреждений государственной службой. Не является государственной службой, по мнению законодателя, и деятельность Президента РФ, министров, губернаторов, судей и иных лиц, замещающих политические государственные должности — государственные должности категории «А».

Во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе.

В-третьих, государственный служащий занимает оплачиваемую государственную должность государственной службы в установленном законом порядке. Специальные федеральные законы определяют содержание деятельности служащего, его правовое положение, цели, задачи и основные направления деятельности, права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и т.д. Государственные должности государственной службы могут занимать только государственные служащие.

В-четвертых, государственному служащему присваивается в установленном законом порядке квалификационный разряд (чин, специальное звание, класс, степень, ранг и т.д.).

В-пятых, государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (финансовая деятельность государства, развитие культуры, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, борьба с правонарушениями, внутренние дела, внешнеполитическая деятельность и т.д.).

В-шестых, государственный служащий совершает во многих случаях действия (например, принимает управленческие решения, налагает взыскания), которые вызывают определенные юридические последствия. Такие действия могут быть юридическими фактами и использоваться в качестве доказательств или документов. Эти действия государственных служащих изменяют, образуют либо прекращают различные правоотношения в сфере государственной и общественной жизни.

В-седьмых, деятельность государственных служащих носит, как правило, непроектный характер. Она воздействует на сознание людей, влияет на экономическую жизнь, на технологические процессы производства, организацию и деятельность трудовых коллективов.

Многие законодательные акты, регулирующие государственно-служебные отношения, содержат еще один признак государственного служащего: принятие им присяги на верность государству (Российской Федерации). Текст присяги сотрудника таможенного органа определяет ст. 19 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. Судебный пристав, который является должностным лицом, состоящим на государственной службе, при вступлении в должность приносит присягу о соблюдении при осуществлении своих полномочий Конституции и законов РФ, честном и добросовестном исполнении обязанностей судебного пристава (п. 2 ст. 3 ФЗ «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г.). Думается, что этот важнейший признак образует служебное правоотношение. Однако ФЗ «Об основах государственной службы РФ» не устанавливает необходимость принятия служащим присяги на верность. Вместо этого в трудовом договоре, заключаемом государственным служащим с государственным органом, содержится обязательство гражданина, поступающего на государственную службу, обеспечивать выполнение Конституции РФ и федеральных законов в интересах граждан РФ.

Совокупность упомянутых признаков позволяет сформулировать следующее определение. *Государственным служащим является гражданин Российской Федерации, занимающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в штат должность в структуре государственной администрации (исполнительной, законодательной и судебной власти), имеющий квалификационный разряд (специальное звание, ранг, чин, степень, класс), заключивший с государственным органом трудовой договор (принявший присягу на верность Российской Федерации), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия (в том числе и государственно-властные), получающий денеж-*

*ное содержание (заработную плату) и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.*

### § 7. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Государственный служащий имеет определенное правовое положение (правовой статус). Для него определены особые условия поступления на государственную службу, прохождения и прекращения службы. Государственный служащий реализует предоставленные ему полномочия и функции как внутри государственной администрации, так и по отношению к внешним субъектам права (гражданам, другим организациям и т.д.). Став государственным служащим, гражданин включается в сложный организм, который можно представить в виде конструкции, состоящей из четырех элементов: 1) занимаемая государственная должность; 2) наличие конкретного квалификационного разряда; 3) вхождение в установленный штат государственных служащих; 4) особое место, определяемое конкретными должностными обязанностями и устанавливающее наименование этого государственно-служащего — руководитель, должностное лицо, представитель власти и т.д.).

Все, что связано с государственной службой и государственным служащими, должно быть регламентировано в правовых нормах (федеральных и субъектов Российской Федерации). Государственные служащие должны отвечать требованиям, установленным федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации.

Правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственность служащих, установленных законодательством и гарантированных государством. Правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов РФ, а также другими нормативными правовыми актами.

Правовой статус (правовое положение) государственных служащих — это содержание государственно-служебных правоотношений, т.е. главные черты самой сущности этих правоотношений. С изменением государственно-служебных пра-

воотношений изменяется и правовой статус государственных служащих, например: увольнение, отставка служащего, утрата российского гражданства, выход на пенсию и т.д.

Статус государственных служащих можно также рассматривать как дифференцированную и комплексную систему, которая включает в себя вертикальную и горизонтальную структуры. Вертикальное деление состоит в разграничении: 1) видов государственных служащих (например, в зависимости от занимаемых государственных должностей: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы; 2) в зависимости от уровня государственной службы: федеральная, в субъектах Федерации. Горизонтальное деление указывает на множество специальных направлений в государственной службе: архивная служба, служба безопасности, военная служба, дипломатическая и т.д.

Каждый государственный служащий имеет определенный нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов правовой статус. Он является центральным элементом правового института государственной службы, поскольку все остальные элементы призваны «обслуживать» функционирование государственной службы и служащих (кадрового персонала). Другие элементы правового института государственной службы конкретизируют, уточняют правовой статус государственных служащих и позволяют в полной мере реализовать его потенциал. Можно ли говорить об эффективной реализации прав и обязанностей служащего, если, например, не установлена в нормативном порядке система прохождения службы или способы замещения государственных должностей государственной службы?

Специфика выполняемых задач и реализуемых государственных служащими государственных функций и полномочий обуславливает и особенности правового статуса различных категорий государственных служащих. Иными словами, для некоторых видов государственных служащих могут быть законодателем установлены особые правила прохождения государственной службы, специальные права и обязанности, ограничения по службе, специфический порядок проведения аттестации (оценки), привлечения к дисциплинарной и административной ответственности, возможность

применения уголовного наказания, несения материальной ответственности. Особенности правового статуса различных категорий государственных служащих определяются в большей мере возложенными на них обязанностями и характером служебных полномочий, спецификой деятельности государственных органов, особыми чертами различных видов государственной службы, например: военная и гражданская служба, налоговая служба, дипломатическая служба, деятельность администрации области. Особый правовой статус государственных служащих устанавливается специальными нормативными актами: например, ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 г. (в ред. ФЗ от 10 февраля 1999 г.), ФЗ «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. и др.

Очевидно, что статус служащего, находящегося на федеральной государственной службе (в министерствах, государственных комитетах, аппарате Администрации Президента, Правительства РФ и т.д.) отличается от статуса, например, военнослужащего характером служебных полномочий, содержанием прав, обязанностей, механизмом привлечения к правовой ответственности.

Правовой статус государственных служащих зависит также *от условий, в которых протекает государственная служба*. Поэтому и особенности статуса государственных служащих могут определяться объективно возникшей общественно-политической либо государственно-правовой ситуацией: например, введение режима чрезвычайного положения или военного положения; объявление мобилизации; введение установленных специальными законами других административно-правовых режимов. В этих случаях содержание статуса государственного служащего существенным образом может изменяться; служащие могут получать дополнительные полномочия, права; для них могут устанавливаться специальные обязанности и особые условия прохождения службы и юридической ответственности.

Важным является вопрос *о моменте приобретения статуса* государственного служащего. Законодательством РФ данный вопрос не всегда решается ясно и определенно. Однако, как мы полагаем, статус государственного служащего последний приобретает *с момента заключения трудового до-*

*говора и издания приказа о назначении на государственную должность государственной службы*, т.е. с момента юридического установления возможности реализации прав государственным служащим, применения к нему мер ответственности и пр. При проведении конкурса на замещение вакантной должности государственный служащий приобретает правовой статус с момента утверждения результатов конкурса и издания приказа о назначении на должность. В некоторых случаях возможны и иные сроки приобретения служащим правового статуса (например, с момента принятия присяги на верность государству).

*Утрата правового статуса государственного служащего происходит с момента окончания государственно-служебного правоотношения, с момента прекращения государственной службы*: увольнения, ухода в отставку, достижения государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы. В некоторых случаях нормативные акты устанавливают конкретные сроки государственной службы. Тогда приобретение и утрата статуса государственного служащего зависят от установленных законодателем сроков выполнения служебных полномочий (военная служба, служба в органах налоговой полиции, в органах прокуратуры, в различных государственных органах, в федеральной службе по валютному и экспертному контролю и т.д.). Иногда статус государственных служащих зависит и от действия международных нормативных актов и документов: статус военнослужащих, проходящих военную службу на территории других государств, определяется в соответствии с международными договорами и соглашениями, одной из сторон которых является Российская Федерация.

### 7.1. Права государственного служащего

В качестве основного элемента правового статуса государственного служащего, раскрывающего демократизм государственной службы и обуславливающего ее эффективное функционирование, выступают *права государственного служащего*. Государственный служащий в России, как и всякий субъект права — гражданин Российской Федерации, имеет

конституционно установленные права. Однако с точки зрения государственно-служебной деятельности важнейшим аспектом изучения являются *служебные права*, реализация которых и позволяет говорить о функционировании государственной службы. Служебные права напрямую связаны с выполнением должностных обязанностей; порой права государственного служащего реализуются с целью выполнения установленных законодательными актами должностных обязанностей.

Установленные ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» права государственного служащего можно разделить на три группы: 1) права, обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту; 2) права, способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей; 3) права, содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего.

**К первой группе прав государственного служащего относятся:**

а) ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей;

б) ознакомление со всеми материалами своего личного дела, отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

в) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

г) право на обращение государственного служащего в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных харак-



теристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, увольнения с государственной службы.

**Ко второй группе прав государственного служащего относятся:**

а) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

б) посещение в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

в) принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

г) переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета;

д) внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;

е) право на ношение форменной одежды установленного образца (в соответствующих государственных органах, например: п. 4 ст. 49 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.).

Для сотрудников правоохранительных государственных органов могут быть установлены и специальные права, которые можно было бы включить во вторую группу, например: применение физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия в порядке и случаях, предусмотренных гл. 61 Таможенного кодекса РФ (ст. 16 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»).

**Третью группу прав государственного служащего составляют:**

а) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности;

б) продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

в) пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

г) объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

д) право на денежное содержание, состоящее из должностного оклада, надбавок к нему за квалификационный разряд, особые условия государственной службы<sup>243</sup>, выслугу лет<sup>244</sup>, а также премии по результатам работы;

е) право на ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью не менее 30 календарных дней. Для отдельных категорий государственных служащих федеральными законами и законами субъектов РФ устанавливается ежегодный оплачиваемый отпуск большей продолжительности. Сверх ежегодного оплачиваемого отпуска государственному служащему за выслугу лет предоставляется в порядке и на условиях, определяемых федеральными законами и законами субъектов Федерации, дополнительный оплачиваемый отпуск. Ежегодный оплачиваемый отпуск и дополнительный оплачиваемый отпуск суммируются и по желанию государственного служащего могут предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части предоставляемого отпуска не может быть менее 14 календарных дней. Государственному служащему может быть предоставлен отпуск без сохранения заработной платы на срок не более одного года, если иное не предусмотрено федеральным законом;

ж) право на включение в стаж государственной службы государственного служащего иных периодов трудовой деятельности. Стаж государственной службы государственного служащего, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, дополнительного оплачиваемого отпуска, назначение

---

<sup>243</sup> См., например: Инструкция о выплате ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим военной службы военнослужащим системы Федеральной пограничной службы РФ: Утв. приказом ФПС РФ от 25 декабря 1999 г. № 719 //Бюллетень. 2000. № 9. С. 33—34.

<sup>244</sup> См., например: Положение о порядке исчисления стажа работы для выплаты ежемесячной надбавки за выслугу лет к должностному окладу работников федеральных государственных архивов: Утв. постановлением Министерства труда и социального развития РФ от 26 апреля 2000 г. № 34 //РГ. 2000. 17 мая.

пенсии за выслугу лет и выплату денежного вознаграждения при выходе на пенсию, включает в себя время работы (в том числе на выборных должностях) в государственных органах, на должностях в органах местного самоуправления;

з) медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе и после выхода его на пенсию;

и) обязательное государственное страхование<sup>245</sup> на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

к) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы.

Государственному служащему могут компенсироваться расходы в связи с его служебными командировками, связанные с приемом на государственную службу, переводом на государственную должность в другой государственный орган, направлением на государственную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы и расходы на оплату жилья.

Государственному служащему в зависимости от условий прохождения им государственной службы предоставляется в установленном законами порядке жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов.

Многочисленные федеральные законы, устанавливающие статус тех или иных субъектов государственно-служебных отношений и перечисляющие их права, содержат, как правило, положение о том, что сотрудники государственных органов (государственные служащие) имеют также иные права в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специальные права и полномочия, необходимые для выполнения соответствующих задач и функций государственных органов, устанавливаются в различных законах, напри-

---

<sup>245</sup> См., например: Инструкция об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья военнослужащих федеральных органов правительственной связи и информации и граждан, призванных на военные сборы: Утв. Приказом ФАПСИ при Президенте РФ от 31 января 2000 г. № 15 //Бюллетень. 2000. № 11. С. 80—96.

мер: ст. 50 и 51 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.

## 7.2. Обязанности государственного служащего

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность его служебной деятельности, ибо государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей. Неисполнение либо ненадлежащее исполнение государственными служащими своих обязанностей, а также нарушение ими правил установленных административных процедур являются основаниями возникновения их конфликтов с гражданами<sup>246</sup>.

Федеральное законодательство о государственной службе устанавливает лишь основные обязанности государственных служащих. Законодательство субъектов РФ о государственной службе практически без нововведений определяет в региональных законодательных актах основные обязанности государственного служащего. Вместе с тем специальные законы и иные нормативные акты устанавливают для отдельных категорий государственных служащих особые обязанности и порядок их исполнения. Конкретные обязанности государственного служащего по занимаемой должности определяются *должностной инструкцией*, порядок разработки и утверждения которой устанавливается в каждом конкретном случае руководителями государственных органов. В некоторых федеральных законах имеются и дополнительные положения, касающиеся исполнения должностных обязанностей. Например, п. 3 ст. 17 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» определяет, что должностными обязанностями сотрудников таможенного органа также являются:

- участие в сборах, учениях, соревнованиях и других

<sup>246</sup> См., например: Комаровский В. С., Тимофеева Л. Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // ГиП. 1997. № 10. С. 5—15; Шафхаузер Р., Экштайн К., Вершинин С. Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии. М.: Изд-во «ЭКОМ», 2000; Федеральный закон «Об административных процедурах»: Инициативный проект с комментариями разработчиков / Вступ. ст. К. Экштайна, Е. Абросимовой // Фонд «Конституция». М.: Комплекс-Прогресс, 2001.

служебных мероприятиях, проводимых в соответствии с планами, утвержденными начальником таможенного органа;

- действия по защите жизни, здоровья, чести и достоинства личности, а также обеспечение собственной безопасности в связи с исполнением должностных обязанностей;

- нахождение в положении заложника в связи с исполнением должностных обязанностей;

- следование к месту службы и обратно, нахождение в служебной командировке;

- нахождение на лечении, следование к месту лечения и обратно.

*Круг общих (основных) обязанностей государственного служащего сводится к следующему:*

**1. Обеспечение поддержки конституционного строя и соблюдения Конституции Российской Федерации, реализации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в том числе регулирующих сферу его полномочий.** В отмененном в январе 2000 г. Положении о Федеральной государственной службе эта обязанность сформулирована несколько иначе: не совершать действий, затрудняющих работу органов государственной власти, а также приводящих к подрыву авторитета государственной службы. Государственный служащий органически связан с государством. Поэтому государственные служащие имеют специфические обязательства по отношению к самому государству: не совершать действий, приводящих к подрыву авторитета государственной службы, не принимать участие в забастовках, а также иных действиях, нарушающих функционирование государственных органов.

Один из аспектов этой обязанности состоит в том, что государственные служащие должны воздерживаться не только от действий или выступлений, но и от высказываний, которые могут повредить государственной службе или нанести ущерб государственному органу или создать впечатление, что государственные служащие не соблюдают либо действуют вопреки государственным и общественным интересам.

Обязанность не совершать действий, затрудняющих работу органов государственной власти, модифицируется в зависимости от занимаемой государственным служащим должнос-

ти. Так, несовместимы с государственной должностью министра публичные заявления о неправильной политике правительства, публичная критика со стороны руководителя департамента или иного структурного подразделения министерства самого министра и т.д. И, наоборот, такого рода заявления и критика вполне правомерны со стороны сотрудников, попадающих под действие режима частного права (т.е. работающих по трудовому договору).

Государственный служащий не имеет права использовать свои служебные обязанности, авторитет государственной службы и знание документов для того, чтобы критиковать деятельность государственных органов и их должностных лиц. Государственный служащий не вправе критиковать своего руководителя, государственный орган, в котором он служит, по вопросам проводимой политики. Если государственный служащий не согласен с проводимой политикой, он должен подать в отставку.

Перечень основных принципов государственной службы не включает принципа гласности. Поэтому, видимо, государственный служащий не имеет права апелляции к прессе, так как информацию могут давать только уполномоченные на это государственные служащие. По поводу недостатков, упущений или злоупотреблений по службе в деятельности соответствующего государственного органа государственным служащим может быть рекомендовано обращаться в вышестоящие органы, к вышестоящим руководителям, включая Правительство РФ.

Государственные служащие не имеют права участвовать в политических акциях. В случае выдвижения кандидатами в депутаты Федерального Собрания или законодательного собрания субъекта РФ им должен предоставляться отпуск за свой счет на весь срок выборной кампании.

**2. Добросовестное исполнение должностных обязанностей; соблюдение установленных в государственном органе правил внутреннего распорядка, порядка обращения со служебной информацией; выполнение должностных инструкций.** Законодательство России, а также должностные инструкции устанавливают конкретные функции и полномочия государственных служащих, которые обязаны правильно их

исполнять. Невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных полномочий и обязанностей может быть рассмотрено как должностной проступок, а в некоторых случаях и как уголовное преступление (ст. 293 Уголовного кодекса РФ).

Законодательство о государственной службе предусматривает, что государственный служащий обязан осуществлять предоставленные ему права и возложенные на него обязанности исключительно в пределах, которые установлены для него по занимаемой должности. Это требование обязывает государственного служащего иметь совершенно точные представления об объеме и границах полномочий по своей должности.

Нормативными актами установлены правила соподчинения между государственными должностями, соблюдение которых также охватывается обязанностью государственного служащего осуществлять полномочия в пределах предоставленных ему прав и в соответствии с должностными обязанностями.

Обязанность государственного служащего осуществлять полномочия неразрывно связана с другим требованием — соблюдения установленного в государственном органе служебного распорядка, т.е. режима служебного времени, порядка исполнения обязанностей и т.д.

Выполнение обязанностей по определенной государственной должности с соблюдением установленного в государственном органе распорядка и означает выполнение полномочий государственного служащего данного государственного органа. Государственный служащий обязан присутствовать на своем рабочем месте в течение всего рабочего дня, установленного законодательством. Он не может по собственному желанию прервать работу за исключением законных случаев (отпуск, разрешение на отсутствие и др.). В некоторых государственных органах для отдельных категорий государственных служащих устанавливаются особые условия продолжительности служебного времени. Например, Приказом Федеральной службы безопасности РФ от 11 января 2000 г. № 10 был утвержден «Перечень мероприятий, которые проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени военнотру-

жащих органов федеральной службы безопасности, проходящих военную службу по контракту» (мероприятия по освобождению заложников, пресечению актов терроризма и локализации массовых беспорядков, служебные командировки, участие в проведении миротворческих операций и др.)<sup>247</sup>.

Государственные служащие получают от государства полномочия для обеспечения прав и свобод граждан, публичных интересов. Поэтому если государственный служащий использует предоставленные ему полномочия в иных целях или выходит за пределы предоставленных ему прав, то его действия могут быть квалифицированы как должностной проступок, как административное правонарушение или как уголовное преступление. Например, если должностное лицо осуществляет свое действительное или предполагаемое право самовольно и без причинения существенного вреда, то эти действия образуют состав административного проступка — самоуправства (ст. 166 КоАП РФ). Если самоуправные действия должностного лица, т.е. самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку совершения каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, причинили существенный вред гражданам, государственным или общественным интересам, то такого рода деяние может квалифицироваться в качестве уголовного преступления (ст. 320 УК РФ).

Превышение должностных полномочий квалифицируется как дисциплинарный проступок. Если превышение служебных полномочий причинило существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам или интересам граждан, то оно образует состав уголовного преступления (ст. 286 УК РФ).

Под превышением служебных полномочий имеется в виду умышленное совершение государственным служащим действий, явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных ему по должности законом (уставом, положением, инструкцией, приказом и т.д.). Статья 286 Уголов-

---

<sup>247</sup> См.: РФ. 2000. 17 февр.



ного кодекса РФ в качестве превышения должностных полномочий устанавливает совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Уголовное законодательство предусматривает наряду с общим составом превышения власти или служебных полномочий некоторые его специальные виды. Например, установлена уголовная ответственность должностных лиц, производящих дознание или предварительное следствие, за привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299 УК РФ), за совершение действий, заключающихся в принуждении к даче показаний (ст. 302 УК РФ), фальсификации доказательств (ст. 303 УК РФ), начальников или должностных лиц, военнослужащих за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий и халатность (ст. 285—286, 293 УК РФ).

Государственные и муниципальные служащие, не являющиеся должностными лицами (примечание к ст. 285 УК РФ), могут быть привлечены к уголовной ответственности за присвоение ими полномочий должностного лица и совершение ими в связи с этим действий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций (ст. 288 УК РФ). В соответствии со ст. 292 Уголовного кодекса РФ внесение государственными или муниципальными служащими, не являющимися должностными лицами, заведомо ложных сведений в официальные документы, а равно внесение ими в указанные документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (служебный подлог), преследуется в уголовном порядке.

**3. Обеспечение соблюдения и защиты прав и законных интересов граждан.** Государственные служащие обязаны признавать права и свободы граждан, обеспечивать и защищать их законные интересы. Осуществление этой обязанности государственными служащими обеспечивает стабильность об-

щественных отношений, соблюдение режима законности, гарантирует общий правопорядок. Ибо если права и законные интересы граждан защищены государством (государственными служащими), то одна из важнейших государственных задач считается выполненной.

**4. Исполнение приказов, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданных в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных.** Так как государственная служба основана на принципе иерархической подчиненности, государственные служащие обязаны исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, изданные в пределах их должностных полномочий, за исключением явно незаконных, т.е. когда исполнение распоряжения является административным либо уголовно наказуемым деянием (п. 4 ст. 14 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

Однако на практике и в теоретических исследованиях ставится вопрос: каковы пределы обязанности выполнять приказы руководителей? Государственный служащий обязан исполнять все общие инструкции, указания, письменные или устные индивидуальные приказы начальников, находящихся на более высокой ступени иерархической должностной лестницы. Он может представить свои замечания руководителю до исполнения, но при оставлении приказа в силе обязан его исполнить под угрозой дисциплинарных санкций.

Все распоряжения государственный служащий исполняет под личную ответственность. Поэтому, получив для исполнения распоряжение, он обязан оценить его с точки зрения соответствия закону и государственным интересам.

Законодательство о государственной службе устанавливает, что государственный служащий обязан, если существует хоть малейшее сомнение относительно правомерности полученного для исполнения распоряжения, незамедлительно сообщить об этом в письменной форме как своему непосредственному руководителю, так и руководителю, давшему распоряжение. Условие правомерности исполнения распоряжения будет в данном случае следующее: письменное подтвер-

ждение данного распоряжения вышестоящим по должности руководителем. ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», устанавливая примерно такое же правило исполнения государственным служащим распоряжения, определяет, что ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного распоряжения несет подтвердивший это распоряжение руководитель.

**5. Поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей.** Поступая на государственную службу, государственный служащий должен быть готов к качественному исполнению служебных функций и должностных обязанностей. С точки зрения деловых качеств, он обязан отвечать тем требованиям, которые вытекают из предназначения и содержания занимаемой должности. Теоретическое и практическое образование является служебной обязанностью всех государственных служащих. Как правило, профессиональная подготовка требуется для присвоения квалификационного разряда, получения классного чина, ранга или специального звания.

В течение прохождения службы государственные служащие обычно исполняют в рамках одного и того же органа различные по своей значимости и профессиональным требованиям функции. Государственный служащий повышается в должности, более сложными становятся его служебные обязанности. С другой стороны, происходит эволюция самих профессий: одни профессии исчезают, другие появляются, меняется и их содержание. В связи с этим необходимо постоянное обновление профессиональных знаний, а подготовка и переподготовка государственных служащих становится их обязанностью.

Отсутствие образования, опыта и соответствующей квалификации, как правило, является субъективным фактором, свидетельствующим о фактической невозможности выполнения либо ненадлежащего исполнения обязанностей по службе.

**6. Соблюдение норм служебной этики.** Занятие гражданином государственной должности предполагает, что субъективно этот гражданин имеет моральное право занять данную

должность, т.е. он обладает не только профессиональными качествами, но и положительно характеризуется с моральной стороны, имеет развитое чувство чести, долга, совести, ответственности. Поэтому требование о соблюдении государственным служащим норм служебной этики и установленного в государственном органе служебного распорядка является очень важным.

Государственный служащий должен самоотверженно выполнять свой профессиональный долг. Он должен исполнять свои служебные обязанности бескорыстно и добросовестно, беспристрастно и справедливо, принимать во внимание интересы не только одной личности, но и всего общества (публичные интересы).

Государственный служащий своим поведением обязан демонстрировать приверженность общественному строю в духе Конституции РФ и конституционных законов и выступать за их выполнение. Во всех отношениях и общественных контактах государственный служащий обязан соблюдать ту степень сдержанности и аккуратности, которая диктуется его служебным положением по отношению к обществу и обязанностям государственного органа, в котором он служит.

**7. Хранение государственной тайны и иной охраняемой законом тайны<sup>248</sup>, а также неразглашение ставших известными государственному служащему в связи с исполнением своих должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан.** Правовой режим государственной тайны устанавливается законами Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. (в ред. ФЗ от 6 октября 1997 г.) и «О безопасности» от 5 марта 1992 г. Распоряжением Президента РФ от 17 января 2000 г. № 6-рп был утвержден «Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» (например, министры внутренних дел РФ, обра-

---

<sup>248</sup> См.: Л о п а т и н В. Н. Правовая охрана и защита служебной тайны //ГиП. 2000. № 6. С. 85—91; Ф а т ь я н о в А. А. Проблемы формирования института служебной тайны в отечественном праве //ГиП. 1999. № 4. С. 14—22.

зования, финансов; директор ФСБ России, Руководитель Администрации Президента РФ и др.)<sup>249</sup>.

Государственный служащий обязан сохранять в тайне ставшие ему известными в связи с исполнением должностных полномочий сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан. Однако законодательно установлены случаи, когда государственному служащему можно раскрыть сведения и обнародовать информацию, содержащую государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну. Например, государственный служащий вправе давать показания или делать заявления только в связи с возбужденным уголовным делом или в иных прямо предусмотренных законом случаях. Предварительно необходимо письменно уведомить об этом руководителя государственного органа. Те лица, которые получили в таком порядке информацию, содержащую государственную, служебную или иную охраняемую законом РФ тайну, должны нести ответственность за ее сохранность. Государственный служащий не может разглашать информацию и после прекращения государственной службы, если эта информация стала ему известна в связи с исполнением должностных полномочий и составляет государственную, служебную или иную охраняемую законом РФ тайну. Прекращение государственно-служебных отношений служащего влечет за собой обязанность возвратить все документы, содержащие служебную информацию, в государственный орган.

Уголовный кодекс РФ (1996 г.) содержит несколько составов уголовных преступлений, связанных с соблюдением государственной тайны: выдача государственной тайны (ст. 275 УК РФ); передача, а равно собирание, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну (шпионаж, ст. 276 УК РФ); утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ).

**8. Своевременное рассмотрение в пределах своих должностных обязанностей обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного само-**

<sup>249</sup> См.: РГ. 2000. 25 янв.

управления и принятие по ним решений в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ. Российское законодательство устанавливает порядок направления гражданами в государственные органы и органы местного самоуправления обращений (заявлений, предложений и жалоб). Указанные административные процедуры всегда содержат конкретные сроки рассмотрения обращений граждан<sup>250</sup>. Поэтому важнейшей обязанностью государственного служащего является своевременное рассмотрение обращения, извещение гражданина об этом решении и его исполнение.

### 7.3. Этические требования к государственным служащим

Государственная служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным обликом государственного служащего. Как при поступлении на государственную службу, так и при исполнении государственно-служебных полномочий к нему должны предъявляться следующие этические требования:

приверженность высшим нравственным принципам, верность государству; государственный служащий должен ставить государственные интересы выше индивидуальных, частных интересов, целей и задач политических партий, других общественных объединений;

соблюдение принципов государственной службы;

постоянная готовность выступить на защиту Конституции РФ, федеральных законов и законов ее субъектов; никогда не нарушать положений принятой присяги на верность государству и не отказываться от выполнения законных требований по государственной должности;

честно служить государству;

стремление найти и использовать наиболее эффективные и экономичные способы выполнения государственных задач и функций;

---

<sup>250</sup> См., например: Об обращениях граждан: Закон города Москвы. Комментарий. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997; Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах федеральной службы безопасности: Утв. Приказом ФСБ России от 4 декабря 2000 г. № 613 //Бюллетень. 2001. № 3. С. 50—63.

отсутствие в деятельности служащего элементов дискриминации одних субъектов, и непредоставление особых благ и привилегий другим субъектам за особое вознаграждение или без него;

никогда не принимать для себя или для членов своей семьи никаких благ и преимуществ, используя при этом свои служебные полномочия;

не делать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями государственной службы;

не использовать информацию, полученную конфиденциально во время выполнения своих должностных обязанностей, в качестве средства для личной выгоды;

не заниматься предпринимательской деятельностью;

постоянно разоблачать коррупцию и бороться с ней в государственных органах;

соблюдать деловой режим работы и корректность общения с гражданами и коллегами;

стремиться создавать деловой имидж государственного служащего;

не высказывать публично своего личного мнения о действующих политических деятелях;

избегать корыстной или иной личной заинтересованности, злоупотребления служебным положением;

в общении с гражданами как при исполнении своих полномочий, так и во внеслужебных отношениях соблюдать общепринятые правила поведения; вести себя с достоинством.

Кроме того, государственному служащему должны быть присущи: вежливое, корректное обращение, беспристрастность, принципиальность, стремление глубоко разобраться в существе вопроса, умение выслушать и понять иную позицию; равное отношение ко всем гражданам и юридическим лицам; взвешенность высказываемых суждений и принимаемых управленческих решений.

Уголовное законодательство устанавливает, например, уголовную ответственность за оскорбление военнослужащего (оскорбление подчиненным начальника или начальником подчиненного; ст. 336 УК РФ).

Проступком, позорящим честь и достоинство государственного служащего, может признаваться такое действие или без-

действие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием государственного служащего и делает невозможным дальнейшее выполнение им своих служебных полномочий: грубое нарушение общепринятых норм и правил поведения, умаляющее авторитет государственной службы; умышленные нарушения закона; недобросовестность, повлекшая существенные негативные последствия; систематические действия или бездействие, свидетельствующие о преднамеренном нарушении государственным служащим данной им присяги.

По действующему законодательству о государственной службе судья формально не является государственным служащим, так как занимает государственную должность категории «А». Но мы считаем нужным рассмотреть здесь общие этические требования, предъявляемые к судье. Постановлением Совета судей Российской Федерации 21 октября 1993 г. был утвержден Кодекс чести судьи Российской Федерации<sup>251</sup>, в соответствии с которым судья обязан:

1) руководствоваться Конституцией РФ и другими федеральными законами Российской Федерации, законами субъектов Федерации, общепринятыми нормами нравственности и правилами поведения, способствовать утверждению в обществе уверенности в справедливости, беспристрастности и независимости суда;

2) выполнять должностные обязанности, имеющие приоритет над иными занятиями;

3) избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти: судья не вправе причинять ущерб престижу своей профессии в угоду личным интересам или интересам других лиц;

4) сохранять личное достоинство, заботиться о своей чести, избегать всего, что могло бы поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия;

5) быть беспристрастным в решении судебных дел;

---

<sup>251</sup> См.: СЮ. 1993. № 23. С. 31; Ж е р е б ц о в А. Соблюдение Кодекса чести — обязанность судьи //РЮ. 2000. № 5. С. 2—4. См. также: Профессиональный кодекс нотариусов Российской Федерации //РЮ. 2000. № 11. С. 35—38.



6) поддерживать свою квалификацию на высоком уровне, необходимом для надлежащего исполнения судебных обязанностей;

7) проявлять вежливость, тактичность и уважение к коллегам и гражданам при осуществлении своих служебных обязанностей;

8) хранить тайну, ставшую ему известной при исполнении своих должностных обязанностей;

9) добросовестно исполнять свои профессиональные обязанности;

10) во внеслужебное время заниматься только теми видами деятельности, которые разрешены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

12) участвовать в общественной деятельности, если она не наносит ущерб авторитету судебной власти и надлежащему исполнению судьей своих обязанностей;

13) воздерживаться от вступления в политические партии и движения;

14) избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство.

За совершение должностного или иного проступка судья несет ответственность в соответствии с действующим законодательством при соблюдении установленных гарантий его неприкосновенности.

За совершение проступка, позорящего честь и достоинство судьи, умалившего авторитет судебной власти, квалификационная коллегия может прекратить его полномочия в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации устанавливает в ст. 42 возможность создания суда чести в органах внутренних дел. Суды чести не вправе рассматривать материалы о проступках и правонарушениях, за которые уже наложены дисциплинарные взыскания или по которым ранее состоялось решение компетентных органов и должностных лиц.

Суд чести, установив виновность привлеченного к суду сотрудника, может объявить общественное порицание или возбудить ходатайство перед соответствующим прямым на-

чальником о применении одной из следующих мер воздействия:

- лишение нагрудного знака;
- понижение в должности;
- снижение в специальном звании на одну ступень;
- перемещение по службе;
- отчисление курсанта, слушателя из учебного заведения, учебного подразделения;
- увольнение со службы.

#### 7.4. Ограничения и запреты для государственных служащих

Кроме прав и основных обязанностей государственный служащий, поступая на государственную должность, добровольно принимает и ряд установленных законодательством ограничений и запретов. Правоограничения государственных служащих обусловлены спецификой выполняемых ими государственных функций и служебных полномочий и заключаются в основном в ряде запретов для них. Главная роль правоограничений состоит в обеспечении эффективного функционирования государственной службы, в установлении правовых преград возможному злоупотреблению государственных служащих, создании условий для независимости осуществления должностных полномочий и реализации установленных Конституцией РФ прав и свобод служащих<sup>252</sup>.

Ограничения и запреты для государственного служащего имеют абсолютный характер, т.е. они действуют в течение всего времени прохождения им службы и не могут быть отменены или заменены другими положениями.

Для государственного служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе (ст. 11 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»).

1. Государственный служащий *не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности*. Государственный служащий обязан полностью посвятить себя государственной

---

<sup>252</sup> См. по этому вопросу подробно: Н о з д р а ч ё в А. Правоограничения государственных служащих в России //Право и экономика. 1995. № 15. 19 апр.; О н ж е. Закон о государственной службе: как правильно его применять //ХиП. 1996. № 6. С. 22—36.

службе, что обеспечивает ее эффективность. В случае нарушения государственным служащим указанного запрета он обязан после письменного предупреждения руководителя сделать выбор между государственной службой и иной деятельностью, которую он осуществляет, нарушая требование законодательства. Если государственный служащий не решился сделать выбор в пользу государственной службы либо им сообщены ложные сведения о принятом решении, то он подлежит увольнению с государственной службы.

2. Государственный служащий *не вправе занимать другую должность, быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.* Этот запрет обусловлен требованием от государственного служащего полнейшей самоотдачи, нахождения на службе постоянно в течение всего служебного времени. Таким образом, законодатель запрещает государственному служащему совмещать службу в государственном органе с исполнением других обязанностей.

В некоторых случаях нормативно-правовыми актами устанавливаются возможность и пределы совместительства отдельных категорий государственных служащих. Например, Постановление Правительства РФ от 23 июля 1993 г. «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе МВД Российской Федерации»<sup>253</sup> допускает совместительство в любом органе внутренних дел, подразделении, предприятии, учреждении и организации системы МВД РФ, в том числе и по месту основной службы (работы) сотрудника органов внутренних дел. Совместительство допускается с письменного разрешения руководителя по месту основной службы (работы) сотрудника. Должности рядового и начальствующего состава по совместительству замещаются путем заключения трудового договора (контракта) или назначения на соответствующую должность. При оформлении на работу по совместительству в качестве работника заключается трудовой договор (контракт) в письменной форме. Не допускается совместительство: руководителей органов внутренних

<sup>253</sup> См.: САПП РФ. 1993. № 31. Ст. 2856.

дел, подразделений, предприятий, учреждений и организаций системы МВД РФ и их заместителей (за исключением творческой, научной и преподавательской деятельности); при подчиненности или подконтрольности должностей по основной или совмещаемой службе (работе); в других случаях, установленных законодательством РФ.

Законодательство о публичной службе западноевропейских стран запрещает совместительство. Однако в некоторых случаях, определенных в законодательстве, совместительство чиновников возможно.

3. Государственные служащие имеют право заниматься научной, преподавательской и иной творческой (рационализаторской, изобретательской и т.д.) деятельностью. Однако они *не вправе получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего*, т.е. за такие выступления, которые связаны с исполнением их должностных обязанностей.

Государственному служащему может быть запрещено занятие научно-исследовательской, преподавательской и иной творческой деятельностью на условиях штатного совместительства, если он по роду своих должностных обязанностей непосредственно участвует в принятии решений, создающих юридические последствия для организации, в которой он занимает должность по совместительству.

4. Государственному служащему *запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц*. Предпринимательской деятельностью является любая самостоятельная инициативная деятельность государственных служащих, которая осуществляется на постоянной основе посредством как личного выполнения работ, так и вложения средств в предприятие в предусмотренных законом формах, причем направленная на получение личного денежного дохода. Государственным служащим запрещено: лично или через доверенных лиц заниматься производством, реализацией или приобретением товаров или продукции, оказанием коммерческих платных услуг, выполнением работ с целью извлечения прибыли; владеть, пользоваться или распоряжаться имуществом, составляющим материальную основу предпринимательской деятельности (зданиями, сооруже-

ниями, оборудованием, машинами, земельными участками, иными вещами, используемыми в производственном процессе и в коммерческой деятельности). Им запрещено приобретать имущественные права на нематериальные объекты — товарные знаки, промышленные образцы, ноу-хау, торговые секреты, фирменные наименования и т.д.

Государственный служащий обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения государственной службы находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Государственный служащий не имеет права состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией.

Уголовный кодекс РФ 1996 г. устанавливает уголовную ответственность должностных лиц за незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ). При этом под незаконным участием в предпринимательской деятельности понимается учреждение должностным лицом организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность, либо участие в управлении такой организацией лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, если эти деяния связаны с предоставлением такой организации льгот и преимуществ или с покровительством в иной форме.

С запретом заниматься предпринимательской деятельностью связана и еще одна обязанность: при поступлении на государственную службу гражданин ежегодно обязан представлять в органы государственной налоговой службы сведения о полученных им доходах и имуществе, принадлежащих ему на праве собственности, являющихся объектами налогообложения (ч. 1 ст. 12 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»). Поступающие в органы государственной налоговой службы сведения об имущественном положении и полученных доходах составляют служебную тай-

ну. В законодательстве особо указывается, что непредставление или искажение указанных сведений является основанием для отказа в приеме на государственную службу или для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности. Президент РФ 15 мая 1997 г. издал Указ № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» (в ред. Указа Президента РФ от 4 марта 1998 г. № 227), которым государственные и муниципальные служащие обязываются ежегодно предоставлять в налоговые органы «Декларацию о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности». 1 июня 1998 г. был издан Указ № 641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы».

5. Для государственного служащего законодательство устанавливает *запрет представительства*: он не вправе быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему. Представительство выражается в деятельности представителя, совершаемой от имени представляемого. Представитель действует от имени и в интересах представляемого (ст. 182 ГК РФ). Разрешение государственному служащему быть представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на службе, либо в подразделениях, непосредственно подчиненных и подконтрольных этому органу, означало бы на практике создание государственному служащему возможностью использовать свои должностные полномочия в интересах частных лиц или лиц, за деятельностью которых он обязан по службе осуществлять контроль и надзор. Поэтому выполнение функций представителя противоречит основным элементам правового статуса государственного слу-

жащего. Сделку, заключенную государственным служащим (неуполномоченным лицом), следует считать недействительной (ст. 168 и 183 ГК РФ).

Осуществление каким-либо субъектом права переданных ему полномочий традиционно происходит на основании выданной по установленной форме доверенности. Доверенность — это документ, в котором определяются полномочия представителя, т.е. его право совершать сделки или иные правомерные действия от имени другого лица (ст. 185 ГК РФ). Если такая доверенность адресуется государственному органу, в котором поверенный состоит на государственной службе, или третьим лицам, непосредственно подчиненным или подконтрольным ему, она является недействительной. Если государственный служащий получил полномочия представлять интересы третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе, либо в подразделениях, подчиненных или подконтрольных этому органу, то он обязан уклониться от ведения дел от имени государственного органа и поставить в известность об этом руководителя государственного органа.

6. Государственному служащему *запрещается использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию*. Использование таких средств характеризует государственного служащего как работника нечестного, корыстолюбивого, недобросовестного. Подобные нарушения государственных служащих могут повлечь применение к ним мер дисциплинарной ответственности (вплоть до увольнения от должности). Если такого рода действия служащего причинили имущественный ущерб государственному органу, то государственный служащий обязан возместить его. Государственный служащий не вправе использовать служебную информацию, которая стала ему известной в связи с исполнением должностных полномочий, в личных целях, а также с целью получения коммерческой выгоды любыми физическими и юридическими лицами.

Уголовный закон устанавливает ответственность должност-

ных лиц, обязанных предоставлять информацию, лиц, занимающих государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, за неправомерный отказ в предоставлении информации (документов, материалов), а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287 УК РФ).

7. Государственному служащему *запрещено получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов, расходов за мобильную телефонную связь и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию.* Законодательством РФ и ее субъектов могут устанавливаться, а на практике признаваться, и другие вознаграждения, подлежащие запрету. Например, предоставление в пользование квартиры, дома, дачи, автомобиля, оплата лечения, оказание помощи в учебе, предоставление преимуществ в бытовом обслуживании, кредитов и ссуд по явно заниженным процентным ставкам, получение чрезмерно высокой заработной платы за разрешаемую частную дополнительную работу по совместительству (научную, педагогическую и иную творческую деятельность), использование услуг экспертов и специалистов, оплачиваемых за счет негосударственных средств и т.д.

Цель запрета принимать подарки и другие вознаграждения состоит в том, чтобы государственные служащие не оказывали предпочтения каким-либо лицам на основе семейных, дружеских или иных связей, помимо служебных, а также юридическим лицам (коммерческим организациям, другим предприятиям), в которых они заинтересованы.

На практике может возникнуть проблема в доказывании нарушения данного запрета, как, например, в случае с доказыванием факта получения взятки должностным лицом. Здесь важным является выяснение в каждом случае подроб-



ностей и предмета полученного государственным служащим вознаграждения. Часто подарки и вознаграждения передаются скрытно, косвенно и доказать нарушение запрета весьма сложно или практически невозможно (например, приглашения на туристические, лечебно-оздоровительные и иные поездки членам семьи и близким родственникам государственного служащего).

Указанный запрет не лишает возможности получения государственным служащими символических знаков внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства, символических сувениров при проведении протокольных или других официальных мероприятий. Вместе с тем ст. 575 Гражданского кодекса (Часть вторая) устанавливает, что государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей не допускается дарение, за исключением так называемых «обычных подарков», стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. Однако закон не определяет понятия «обычного подарка» и порядка реализации данной нормы. Вместе с тем остаются открытыми, например, такие вопросы: сколько раз в день можно получать «обычные подарки»? Где их можно получать (в кабинете, на улице, в лесу и т.д.)? От каких лиц можно получать «обычные подарки»? Конечно, эта норма является нормой частного (гражданского) права, однако она распространяет свое действие и на сферу публично-правового регулирования государственно-служебных отношений. Думается, что данная норма несовместима с цивилизованной этикой государственной службы. Если законодатель хотел подчеркнуть что-то особенное в гражданско-правовом институте дарения, действующего и в сфере государственной службы, то, очевидно, ему это не удалось сделать корректно. Складывается впечатление, что законодатель легализовал возможность получения государственным и муниципальными служащими «взятки в небольших размерах»<sup>254</sup>.

<sup>254</sup> См.: Степанов В. «Обычный подарок» или обычная взятка? // РЮ. 2000. № 4. С. 1.

Государственный служащий обязан сдать все незаконно полученное им лично или членами его семьи (другими его ближайшими родственниками) в специальный государственный фонд и возместить стоимость услуг, которые были неправомерно предоставлены ему или его близким родственникам. Подарки, которые поступили без ведома государственного служащего, а также подарки, полученные им в связи с использованием служебных полномочий от юридических и физических лиц зарубежных стран, подлежат сдаче в специальный государственный фонд.

8. Связанным с предыдущим запретом для государственного служащего является *запрет на выезд в служебные командировки за границу за счет физических или юридических лиц*. Законодательство РФ устанавливает порядок выезда в служебные командировки. Как правило, поездка государственных служащих в заграничную служебную командировку за счет юридических или физических лиц означает предоставление последними вознаграждения за оказанные или оказываемые государственными служащими услуги, связанные с их служебной деятельностью. Вместе с тем государственным служащим разрешается выезжать в заграничные служебные командировки за счет физических или юридических лиц, которые осуществляются в соответствии с международными договорами РФ или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ с государственными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

9. Государственный служащий *не вправе принимать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций*. Этот запрет направлен на обеспечение независимости российских государственных служащих от иностранных государств и должностных лиц, на устранение препятствий, при которых государственный служащий, получивший такие награды, ставит себя в зависимое от иностранных лиц положение при принятии того или иного

решения в государственном органе, в котором занимает государственную должность.

10. Государственный служащий *не вправе участвовать в забастовках* как способе разрешения проблем, возникающих в системе государственной службы. Государство и его органы каждодневно имеют множество «внешних врагов», с которыми они призваны «бороться»: катастрофы, землетрясения, пожары, наводнения, военные конфликты, преступность, болезни и т.д. Если разрешить бастовать государственным служащим, то у государства появится «внутренний враг», способный в одно мгновение разрушить государственность, внести дисгармонию в общественные и экономические отношения. Государственный служащий предупреждается при поступлении на государственную службу о таком правоограничении и принимает, таким образом, его добровольно.

11. Государственный служащий *не вправе использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений*<sup>255</sup>. Конституция РФ установила многопартийную систему. Участие государственного служащего в деятельности каких-либо политических партий или других общественных объединений несовместимо с государственной должностью государственной службы. В противном случае та или иная идеология может приобретать государственный характер, и тогда деятельность государственного аппарата будет направлена в основном на осуществление политических планов какой-то одной политической партии, а права и свободы граждан будут подвергаться угрозе. Задачи, выполняемые государственным служащими, требуют от них проявления политической нейтральности, а следовательно, независимости от политической конъюнктуры в различные моменты общественной или политической жизни страны.

Этот запрет напрямую связан с принципом внепартийно-

---

<sup>255</sup> О соотношении понятий «выражение мнений» и «государственная служба» см.: Д ж е н и с М., К э й Р., Б р э д л и Э. Европейское право в области прав человека (Практика и комментарии) / Пер. с англ. М.: «Права человека», 1997. С. 246—250.

сти государственной службы. Но он не означает, что государственный служащий лишен права вступить в политические партии и занимать в ней руководящие посты. Он может придерживаться различных политических взглядов. Более того, государство должно обеспечивать его право на участие в политической жизни страны. Ограничение государственных служащих на участие в деятельности политических партий не связано с содержанием свободы взглядов и убеждений конкретного государственного служащего.

Одним из важнейших правовых условий, обеспечивающих соблюдение запрета государственного служащего на использование своего служебного положения в интересах политических партий, является *запрет на образование в государственных органах структур политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.*

12. Государственным служащим, являющимся близкими родственниками или состоящим между собой в свойстве (братья, сестры, родители и дети супругов), *запрещается проходить службу в одном и том же государственном органе, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.*

Если государственные служащие нарушают установленные законодательством правоограничения и это деяние не образует состава уголовного преступления, к ним могут применяться дисциплинарные взыскания, начиная от замечания вплоть до увольнения. Руководитель государственного органа обязан одновременно с принятием решения об увольнении государственного служащего сообщить в налоговые органы о получении государственным служащим неправомερных подарков, доходов в виде имущества, денежных средств и т.п. и об отказе государственного служащего передать все незаконно полученное в связи с выполнением должностных полномочий в доход государства.

Руководители государственных органов, которые не приняли в пределах своей компетенции мер, предусмотренных законодательством о государственной службе в отношении

подчиненных им государственных служащих, виновных в нарушении установленных правоограничений, а равно не представившие в прокуратуру или в налоговые органы в установленных случаях соответствующую информацию, подлежат дисциплинарной ответственности в порядке, определенном законодательством о государственной службе.

### 7.5. Гарантии для государственных служащих

Для обеспечения качественного исполнения государственными служащими должностных обязанностей, реализации предоставленных им законом прав, соблюдения правоограничений законодатель определяет основные гарантии их служебной деятельности. Гарантии для государственного служащего представляют собой установленные законодательством основные положения, характеризующие социально-правовую сторону статуса государственного служащего (ст. 15 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»).

Государственному служащему гарантируются:

условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

ежегодный оплачиваемый отпуск;

медицинское обслуживание государственного служащего и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию<sup>256</sup>;

переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;

обязательность получения согласия государственного служащего на перевод на другую государственную должность го-

---

<sup>256</sup> См., например: ст. 28<sup>1</sup> Закона РФ «О милиции» (в ред. ФЗ от 31 марта 1999 г.) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1666.

сударственной службы за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи государственного служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им государственной службы<sup>257</sup>;

защита его и членов семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в порядке, установленном федеральным законом<sup>258</sup>.

Установленные федеральными законами гарантии для государственных служащих могут конкретизироваться и в других нормативных правовых актах. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 16 августа 1995 г. № 854 (в ред. указов Президента РФ от 13 января 1996 г. № 37, 13 декабря 2000 г. № 2005) «О некоторых социальных гарантиях лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и должности федеральных государственных служащих»<sup>259</sup> лица, замещавшие государственные должности федеральной государственной службы и государственные должности федеральных государственных служащих, при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет имеют право на ежемесячную доплату к государственной пенсии, назначенной в соответствии с Законом РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации» либо

---

<sup>257</sup> См., например: Инструкция об организации обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников федеральных органов налоговой полиции: Утв. приказом директора ФСНП РФ от 7 июня 1999 г. № 192 //РГ. 1999. 7 сент.

<sup>258</sup> См., например: ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. (в ред. ФЗ от 21 июля 1998 г., 6 января 1999 г., 29 февраля 2000 г.) //СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 238; 2000. № 10. Ст. 1067.

<sup>259</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3442; 1996. № 3. Ст. 155; 2000. № 51. Ст. 4984.

досрочно оформленной в соответствии с Законом РФ «О занятости населения в Российской Федерации», при увольнении с федеральной государственной службы по следующим основаниям:

а) ликвидация федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также сокращение штата федеральных государственных служащих в органах государственной власти, их аппаратах, иных государственных органах, образованных в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами;

б) увольнение с должностей, учреждаемых в установленном законодательством РФ порядке для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ, в связи с прекращением этими лицами своих полномочий;

в) достижение предельного возраста, установленного федеральным законом для замещения должности федеральной государственной службы;

г) обнаружившееся несоответствие замещаемой должности федеральной государственной службы вследствие состояния здоровья, препятствующего продолжению государственной службы;

д) увольнение по собственному желанию в связи с выходом на государственную пенсию.

Целям укрепления гарантий социальной и правовой защиты государственных служащих, совершенствования работы по осуществлению им выплат и компенсаций, установленных законодательством, служит и возмещение ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья<sup>260</sup>.

Установленный законом перечень гарантий для государственного служащего не является исчерпывающим. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены и иные гарантии.

---

<sup>260</sup> См., например: Инструкция о порядке возмещения ущерба в случае гибели (смерти) или причинения увечья сотруднику уголовно-исполнительной системы, а также ущерба, причиненного имуществу сотрудника уголовно-исполнительной системы или его близких: Утв. приказом Министерства юстиции РФ от 30 декабря 1999. № 376 //Бюллетень. 2000. № 9. С. 35—44.

Государственному служащему в зависимости от условий прохождения им государственной службы предоставляются в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, жилая площадь, служебный транспорт или денежная компенсация транспортных расходов, телефон.

Расходы, связанные с предоставлением гарантий для государственного служащего, производятся за счет средств соответствующих бюджетов.

Правовое положение государственных служащих может быть изменено только при наличии условий или правовых форм, которые определены в законе о правовом положении государственных служащих. В случае нарушения прав государственных служащих последние вправе подготовить и направить жалобу вышестоящему руководителю для соответствующего рассмотрения. При этом государственный служащий обязан соблюдать служебный порядок рассмотрения жалобы. В данном случае его жалоба может быть рассмотрена вышестоящим руководителем вплоть до самого высшего начальника. Жалоба может быть направлена и против действий лица, являющегося непосредственным руководителем этого государственного служащего.

Целесообразно в законодательном порядке установить порядок рассмотрения служебных жалоб государственных служащих.

Кроме административного порядка рассмотрения жалобы возможен и *судебный порядок обжалования действий руководителей* государственных служащих. Впрочем, в настоящее время законодатель весьма поверхностно регламентирует данные отношения, указывая лишь, что государственный служащий в случае несогласия на привлечение его к дисциплинарной ответственности вправе в письменной форме обжаловать это решение в суд. (Здесь стоит упомянуть о целесообразности внесения соответствующих изменений в процедуру судебной защиты прав государственного служащего.)

Думается, что при обращении государственного служащего в суд будущий федеральный закон должен определить обязательный предварительный порядок рассмотрения искового заявления (жалобы). Иски государственных служащих могут быть классифицированы следующим образом:

иск об отмене противозаконного административного акта;



- иск об обеспечении выплаты денежной суммы;
- иск об установлении наличия или отсутствия правового отношения (например, государственно-правового отношения) или признания ничтожным (незаконным, недействующим) административного акта (правового акта управления);
- иск об отмене дисциплинарного взыскания;
- иск об отмене решения экзаменационной комиссии и аттестационной комиссии;
- иск о противоправности перевода государственного служащего на другую должность;
- иск о необходимости соблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего;
- иск о противоправности увольнения или прекращения государственной службы.

Целесообразно установить и сроки подачи жалобы в суд. Например, жалоба (исковое заявление) может быть направлена в суд в течение месяца после издания решения или установления противоречия (противоправного положения). Иск направляется в суд, расположенный на территории местонахождения органа государственной власти или по месту проживания государственного служащего — истца.

### 7.6. Поощрение государственных служащих

Рассматривая институт государственной службы, нельзя обойти стороной вопрос о поощрении, так как этот термин используется законодателем в различных нормативных правовых актах, содержащих нормы о государственной службе.

Законодатель регулярно пополняет перечень нормативных актов, устанавливающих дополнительные гарантии и компенсации для отдельных категорий государственных служащих (например, военнослужащих<sup>261</sup>). На обеспечение гарантий государственных служащих направлен и Приказ Министра обороны РФ от 28 декабря 1999 г. № 614 «Об установлении,

---

<sup>261</sup> См., например: О предоставлении дополнительных гарантий и компенсаций военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, сотрудникам уголовно-исполнительной системы и гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, выполняющим задачи на территории Северо-Кавказского региона»: Постановление Правительства РФ от 31 мая 2000 г. № 424 //РГ. 2000. 7 июня.

выплате и перерасчете размера ежемесячной доплаты к государственной пенсии гражданскому персоналу Вооруженных Сил Российской Федерации, замещавшему государственные должности федеральной государственной службы»<sup>262</sup>.

### *7.6.1. Понятие и значение поощрения*

В сфере государственной службы особое место занимают *поощрение (стимулирование)* и *ответственность* государственных и муниципальных служащих. *Поощрение в системе государственной службы — это осуществляемая в установленном порядке специальная деятельность государственных органов и должностных лиц, выражающаяся в применении к государственному служащему мер морального и материального стимулирования, основаниями чего являются признание заслуг государственного служащего, успешное и добросовестное в течение продолжительного времени исполнение им своих должностных обязанностей, а также выполнение заданий особой важности и сложности.*

Поощрение представляет собой воздействие определенных субъектов (Президента РФ, федерального министра, руководителя государственного органа или иного должностного лица, а также соответствующего органа) на потребности, интересы, на сознание, волю, практическое поведение служащего, а следовательно, на результаты его управленческого труда, государственно-служебной деятельности. Поощрение (стимулирование) способствует улучшению дисциплины в организации, качества труда, воспитывает инициативу и ответственность в позитивном понимании этого термина.

Поощрение должно быть своевременным, значимым, весомым. Поощрение применяется таким образом, чтобы оно стало реальным стимулом для достижения высоких результатов управленческого труда. В этом смысле поощрение является видом (формой) стимулирования.

### *7.6.2. Нормативная основа и содержание поощрения*

Применение поощрения должно базироваться на правовой основе. Статья 13 ФЗ «Об основах государственной службы

---

<sup>262</sup> См.: РГ. 2000. 17 февр.

Российской Федерации» определяет, что за успешное и добросовестное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности к нему применяются различные поощрения. Виды поощрений и порядок их применения устанавливаются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим (утв. Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578) предусматривает, что руководитель государственного органа в порядке поощрения без сдачи федеральным государственным служащим государственного квалификационного экзамена или прохождения аттестации вправе ходатайствовать о присвоении ему за особые отличия при прохождении государственной службы очередного квалификационного разряда действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 или 3 класса либо государственного советника Российской Федерации 1, 2 или 3 класса и внести соответствующее предложение в Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ. Руководитель государственного органа также вправе присвоить федеральному государственному служащему очередной квалификационный разряд советника Российской Федерации 1, 2 или 3 класса, советника государственной службы 1, 2 или 3 класса либо референта государственной службы 1, 2 или 3 класса.

За особые отличия при прохождении дипломатической службы, выполнение особо важных заданий руководства МИДа России, проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей дипломатический работник может быть представлен к повышению в дипломатическом ранге до истечения установленного срока пребывания в дипломатическом ранге, а в исключительных случаях — без соблюдения очередности присвоения дипломатических рангов.

Приказом Генерального прокурора РФ и Министра обороны РФ от 23 января 2001 г. № 48к/42 утверждены: Положение о премировании по результатам работы федеральных государственных служащих военных прокуратур и работников, занимающих должности, не отнесенные к государствен-

ным должностям, и осуществляющих техническое обеспечение деятельности военных прокуратур; Положение о порядке выплаты ежемесячных надбавок за особые условия государственной службы федеральным государственным служащим и за сложность, напряженность, высокие достижения в труде и специальный режим работы работникам, занимающим должности, не отнесенные к государственным должностям, и осуществляющим техническое обеспечение деятельности военных прокуратур»<sup>263</sup>. Премирование и надбавки рассматриваются как средства усиления материальной заинтересованности и стимулирования государственных служащих и технических исполнителей в своевременном и добросовестном исполнении своих должностных обязанностей.

*Общими основаниями для поощрения государственного служащего являются:*

- 1) успешное, качественное и добросовестное исполнение должностных обязанностей;
- 2) признание заслуг государственного служащего (особые отличия при прохождении государственной службы);
- 3) продолжительная и безупречная служба;
- 4) выполнение заданий особой важности и сложности;
- 5) проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей.

Поощрение может быть *индивидуальным* (поощрение конкретного лица) и *коллективным* (поощрение коллектива, нескольких лиц), а по содержанию — *моральным, материальным* или *смешанным*, т.е. включающим в себя как моральные, так и материальные элементы.

В качестве примера можно привести поощрения за успехи в служебной деятельности сотрудников внутренних дел. За образцовое исполнение обязанностей и достигнутые результаты в службе для этих сотрудников установлены следующие виды поощрений: объявление благодарности; выдача денежной премии; награждение ценным подарком; занесение в Книгу почета, на Доску почета; награждение почетной грамотой; награждение нагрудным знаком; награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого Знамени органа внутренних дел; награждение именованным оружием; до-

---

<sup>263</sup> См.: РГ. 2001. 3 марта.

срочное присвоение очередного специального звания; присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел не менее десяти лет, могут быть награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации», что само по себе является основанием для получения ими дополнительных материальных и моральных преимуществ и привилегий. За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники органов внутренних дел могут быть представлены к награждению государственными наградами Российской Федерации.

Поощрения объявляются приказами. Благодарность может быть объявлена и устно. Материальным поощрением является премирование государственного служащего, которое определяется, например, в «Положении об условиях выплаты ежемесячной надбавки за особые условия государственной службы и премий по результатам работы государственным служащим центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации и органов юстиции в субъекте Российской Федерации» (утв. приказом Министра юстиции РФ от 20 мая 1999 г. № 171)<sup>264</sup>.

Высшая форма поощрения — государственные награды, перечень которых и статуты о которых определяются в «Положении о государственных наградах Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 (в ред. Указа Президента РФ от 6 января 1999 г. № 19))<sup>265</sup>. Государственные служащие могут награждаться многими государственными наградами, например орденом «За заслуги перед Отечеством», орденом «За военные заслуги». Вместе с тем для государственных служащих предусмотрено и специальное поощрение: они могут награждаться знаком отличия «За безупречную службу» за конкретный вклад в развитие рос-

<sup>264</sup> См.: РГ. 1999. 25 июня.

<sup>265</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 269.

сийской государственности, иную плодотворную деятельность, принесшую существенную пользу государству.

Институт поощрения — важнейшая часть законов субъектов Российской Федерации о региональной государственной службе. Эти законы устанавливают основания, перечень и процедуру применения поощрений. Например, объявление благодарности производится в устной или письменной форме лицом, у которого государственный служащий находится в непосредственном подчинении. Награждение денежной премией или ценным подарком осуществляется соответственно руководителями государственных органов субъектов РФ. Факт поощрения государственного служащего заносится в его личное дело.

### *7.6.3. Стадии поощрительного производства*

Как правило, принято говорить о четырех стадиях поощрительного производства:

**1. Возбуждение ходатайства о поощрении.** Если имеются основания для поощрения государственного служащего, то руководители государственных органов, иные должностные лица имеют право возбуждать ходатайства о применении к государственному служащему мер поощрения. Порядок возбуждения ходатайства о поощрении (награждении государственными наградами) государственных служащих федеральных органов государственной власти, федеральных государственных органов, военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел РФ, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов РФ, прокурорских работников и других лиц определяется соответствующими федеральными органами государственной власти. Как правило, ходатайство о поощрении следует согласовывать с уполномоченными должностными лицами (процедура согласования устанавливается в каждом конкретном случае в соответствующих нормативных правовых актах).

Ходатайство о поощрении оформляется в качестве специального *представления*, в котором содержится обоснование о целесообразности поощрения (награждения) государственного служащего (основания поощрения).

**2. Направление представления о поощрении в соответ-**

**ствующий государственный орган.** Уполномоченные должностные лица направляют представление о поощрении в тот орган государственной власти (тому должностному лицу), который имеет полномочия по применению мер поощрения. Например, представления к награждению государственными наградами государственных служащих федеральных органов государственной власти, военнослужащих, сотрудников таможенных органов РФ и других лиц вносятся Президенту РФ руководителями соответствующих федеральных органов государственной власти и федеральных государственных органов.

**3. Рассмотрение представления о поощрении и принятие решения.** Третья стадия поощрительного производства является практически самой важной, ибо на ней после соответствующего обсуждения представления о поощрении, проверки сведений и оценки информации о государственном служащем принимается решение о применении к нему меры поощрения (награждения). Эти решения оформляются, как правило, в виде административных актов (индивидуальных правовых актов): Указы и распоряжения Президента РФ (Указы — о награждении государственными наградами и распоряжения о поощрении конкретных лиц), распоряжения Правительства РФ (например, о награждении Почетной грамотой Правительства РФ), приказы и распоряжения руководителей государственных органов.

**4. Практическое осуществление поощрения.** На этой стадии исполняется принятое уполномоченным лицом (государственным органом) решение о поощрении (награждении), а именно: объявляются благодарности; вручаются государственные награды, почетные грамоты, премии и ценные подарки; принимается решение о повышении по службе, досрочном присвоении квалификационного разряда (классного чина, ранга). Субъекты, уполномоченные вручать поощрения и награды, могут поручить сделать это от их имени другим должностным лицам. Например, по поручению Президента РФ и от его имени государственные награды могут вручать: руководители федеральных органов государственной власти; начальник Управления Президента РФ по государственным наградам; руководители органов государственной власти

субъектов РФ; полномочные Представители Президента РФ; послы РФ; военачальники — от командиров дивизий и им равных.

Государственные служащие, которые удостоены государственных наград, в установленных законодательством РФ случаях и порядке пользуются льготами и преимуществами.

### 7.7. Ответственность государственных служащих

*Ответственность государственных служащих*<sup>266</sup> наступает за нарушение законности и служебной дисциплины, неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей. Государственные служащие могут нести *дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность*.

#### 7.7.1. Дисциплинарная ответственность

Основным видом ответственности государственных служащих является дисциплинарная ответственность (за совершение должностного проступка), поскольку соблюдение служебной (трудовой) дисциплины и укрепление государственной дисциплины относятся к важнейшим обязанностям служащего. За неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей (*должностной проступок*) на государственного служащего могут налагаться органом или руководителем, имеющими право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы, установленные дисциплинарные взыскания.

**7.7.1.1. Служебная дисциплина и условия ее обеспечения.** Служебная дисциплина заключается в правильном, своевременном, целесообразном и, наконец, законном выполнении всеми государственными служащими государственных органов должностных обязанностей, установленных российским законодательством: федеральными законами; иными

---

<sup>266</sup> О новых подходах к проблеме юридической ответственности служащих и государственных органов см.: Морозова Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (по материалам «круглого стола» журнала «Государство и право») // ГИП. 2000. № 3. С. 20—36; № 4. С. 15—30.



нормативными правовыми актами, принимаемыми федеральными органами государственной власти и субъектов РФ; правилами внутреннего трудового распорядка в государственном органе; должностными инструкциями государственных служащих; приказами начальников государственных органов; условиями контракта о службе в государственных органах.

*К основным условиям, обеспечивающим служебную дисциплину, относятся:*

1) персональная ответственность государственного служащего за исполнение своих должностных обязанностей;

2) соблюдение государственными служащими законов и иных нормативных актов, устанавливающих формы, методы и содержание управленческой деятельности, административных процедур;

3) соблюдение правил внутреннего распорядка в государственном органе<sup>267</sup>;

4) соблюдение установленного порядка работы со служебной информацией;

5) признание, обеспечение и правовая защита прав и свобод граждан; корректное поведение при исполнении должностных обязанностей;

6) постоянное соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к занимаемой государственной должности государственной службы; поддержание каждым государственным служащим уровня квалификации, необходимого для исполнения своих должностных обязанностей;

7) постоянный контроль руководителя государственного органа за исполнением подчиненными должностными лицами и государственными служащими своих должностных обязанностей; умелое, справедливое, обоснованное и законное применение руководителем государственного органа по отношению к подчиненным мер стимулирования (поощрения) и дисциплинарной ответственности.

<sup>267</sup> См.: Типовые правила внутреннего распорядка таможенных органов Российской Федерации: Утв. Приказом ГТК РФ от 9 ноября 2000 г. № 1011 // Бюллетень. 2001. № 3. С. 43—45. Этим нормативным актом определяется продолжительность, начало, окончание и порядок учета служебного времени, время перерыва для отдыха и питания, графики дежурства (сменности) при организации дежурств (сменной работы), порядок привлечения сотрудников к исполнению должностных обязанностей сверх ежедневного служебного времени.

Систематическим нарушением служебной дисциплины является повторное совершение в течение года государственным служащим, имеющим дисциплинарное взыскание, другого дисциплинарного (должностного) проступка.

**7.7.1.2. Дисциплинарный (должностной) проступок — основание дисциплинарной ответственности.** Дисциплинарная ответственность заключается в наложении на государственных служащих, совершивших должностные (дисциплинарные) проступки, дисциплинарных взысканий властью представителей администрации (руководителей, начальников).

Противоправное виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него должностных обязанностей (нарушение служебной (или трудовой) дисциплины), не влекущее уголовной ответственности, принято именовать *должностным (дисциплинарным) проступком*. То или иное действие (или бездействие) служащего является нарушением трудовой дисциплины лишь при одновременном наличии следующих трех условий:

а) если действие (бездействие) является *противоправным* (например, не может считаться должностным проступком отказ государственного служащего исполнять дополнительные обязанности по другой государственной должности государственной службы без его согласия);

б) если противоправное действие (бездействие) является виновным, т.е. совершенным умышленно или по неосторожности (иначе говоря, неисполнение лицом служебных обязанностей по причинам, от него не зависящим, — недостаточная квалификация или трудоспособность, отсутствие надлежащих условий работы, неполучение служащим информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей и т.д. — не могут рассматриваться как неисполнение служебных обязанностей, ибо здесь нет вины служащего в их неисполнении);

в) если не исполнены именно *должностные обязанности*, т.е. обязанности, вытекающие из данного государственно-служебного правоотношения (примерами таких нарушений должностных обязанностей, в частности, являются несоблюдение государственной и иной охраняемой законом тайны,

разглашение ставших известными государственному служащему в связи с исполнением должностных обязанностей сведений, затрагивающих частную жизнь, честь и достоинство граждан).

Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Отстранение государственного служащего от исполнения должностных обязанностей в этом случае производится распоряжением руководителя, имеющего право назначать государственного служащего на государственную должность государственной службы.

**7.7.1.3. Нормативная основа дисциплинарной ответственности.** Дисциплинарная ответственность реализуется в дисциплинарных взысканиях, которые устанавливаются: 1) федеральными законами; 2) законами субъектов Российской Федерации; 3) Кодексом законов РФ о труде (КЗоТ); 4) Дисциплинарными уставами и специальными Положениями о дисциплине; 5) Правилами внутреннего трудового распорядка. Некоторые должностные лица подлежат ответственности также и за проступки, не совместимые с назначением и сущностью отдельных видов государственной службы. Дисциплинарные уставы некоторых категорий государственных служащих устанавливают ответственность за недостойное поведение в местах, расположенных в пределах функционирования соответствующих государственных органов, предприятий и учреждений, если оно имело место и не при исполнении служебных обязанностей (законы «О Прокуратуре РФ», «О Федеральной службе безопасности РФ» и др.).

6 июля 1996 г. Президент РФ издал Указ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»<sup>268</sup>. Появление этого указа было вызвано участвовавшими случаями нарушения исполнительской дисциплины и безответственности должностных лиц и служащих федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, при-

---

<sup>268</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2868.

водящих к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента РФ и решений судов.

*Персональную ответственность* за состояние исполнительской дисциплины в соответствующих федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов РФ несут руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов РФ.

Нарушение, неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов и указов Президента РФ чаще всего проявляются в нарушении порядка реализации норм и сроков исполнения поручений, в установлении не предусмотренных федеральными законами и указами Президента РФ процедур для реализации прав граждан, в выполнении норм и поручений не в полном объеме либо в искажении их содержания.

В упомянутом выше указе Президента РФ отмечается, что не может служить оправданием бездействия чиновников отсутствие инструкций по исполнению федеральных законов и указов Президента РФ. Неисполнение федеральных законов, указов Президента РФ и решений судов не только дискредитирует государственную власть, создает условия для коррупции и злоупотреблений, но и нарушает права и свободы граждан, подрывает основы конституционного строя. Установлено, что *однократным грубым нарушением дисциплины* в системе государственной службы, влекущим применение к виновным должностным лицам и служащим федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ *мер дисциплинарной ответственности* вплоть до освобождения от занимаемой должности являются:

а) нарушение федеральных законов, указов Президента РФ;

б) неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов.

*Основной обязанностью* руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав исполнительной власти субъектов РФ является своевременное рассмотрение (не позд-

нее трех дней) сообщений, опубликованных в средствах массовой информации (в том числе в теле- и радиопередачах), о нарушениях подчиненными должностными лицами и служащими федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении государственными служащими федерального законодательства и вступивших в законную силу решений судов.

Руководители федеральных органов исполнительной власти и главы исполнительной власти субъектов РФ обязаны не позднее двух недель с момента опубликования направлять в соответствующие средства массовой информации итоги рассмотрения сообщений о нарушениях подчиненными должностными лицами и государственными служащими федерального законодательства, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении ими нормативных актов и вступивших в законную силу решений судов.

Наложение дисциплинарного взыскания на должностное лицо и иных государственных служащих влечет негативные для них последствия, а именно: они не подлежат в течение года 1) премированию; 2) представлению к награждению государственными наградами (кроме случаев проявления мужества на пожаре, при спасении утопающих, при защите правопорядка или в условиях боевых действий) и знаками отличия; 3) повышению в должности; 4) представлению для присвоения очередного квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания). Совершение указанными лицами однократного грубого нарушения дисциплины может служить основанием для направления их на внеочередную переаттестацию, понижения в должности (классном чине, воинском или специальном звании) или лишения квалификационного разряда (классного чина, воинского или специального звания).

**7.7.1.4. Дисциплинарные взыскания (санкции) и порядок их наложения.** Согласно положениям действующего федерального законодательства подобные взыскания применяются, как правило, в порядке служебного подчинения только определенным кругом субъектов линейной власти в пре-

делах их компетенции и установленного перечня таких взысканий. Перечень дисциплинарных взысканий не может произвольно изменяться субъектами их применения. ФЗ «Об основах государственной службы РФ» устанавливает следующие виды дисциплинарных взысканий: 1) замечание; 2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) увольнение.

Трудовое право также устанавливает перечень дисциплинарных взысканий (ст. 135 КЗоТ РФ: замечание; выговор; строгий выговор; увольнение), которые могут применяться ко всем служащим. Следует отметить, что увольнение как мера дисциплинарного взыскания допускается лишь при наличии оснований, указанных в пп. 3, 4, 7 и 8 ст. 33 КЗоТ РФ.

Законодательством о дисциплинарной ответственности и уставами о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий государственных служащих, рабочих и служащих и другие дисциплинарные взыскания. Например, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 417) фиксирует такие дисциплинарные взыскания, как понижение в классном чине, лишение нагрудного знака «Почетный работник прокуратуры РФ».

На сотрудников органов внутренних дел могут быть наложены за нарушение служебной дисциплины следующие виды взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; понижение в специальном звании на одну ступень; лишение нагрудного знака; увольнение из органов внутренних дел. Положение о службе в органах внутренних дел детально регламентирует порядок применения дисциплинарных взысканий. Дисциплинарные взыскания объявляются приказами (некоторые из них могут быть объявлены и устно: замечание, выговор). О дисциплинарном взыскании сотруднику объявляется лично, перед строем или на совещании. До наложения дисциплинарного взыскания от сотрудника, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. За каждый случай нарушения служебной дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Дисциплинарное взыскание, наложенное на сотрудника приказом, считается снятым, если

в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию.

Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до министра внутренних дел РФ, а в установленных законом и Положением о службе в органах внутренних дел случаях — и в суд.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается федеральным законодательством. Орган, рассматривающий трудовой спор, вправе учитывать тяжесть совершенного должностного проступка, обстоятельства, при которых он совершен, предшествующее поведение государственного служащего и его службу, отношение к труду, а также соответствие дисциплинарного взыскания тяжести совершенного проступка.

За каждый должностной проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. До наложения дисциплинарного взыскания от государственного служащего должно быть затребовано письменное объяснение. При необходимости может быть проведена *служебная проверка* указанных в нем сведений с вынесением соответствующего заключения по ее результатам. Порядок проведения служебной проверки, как правило, устанавливается нормативно различными федеральными органами государственной власти. Отказ сотрудника от дачи письменного объяснения по существу совершенного им должностного проступка не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Как правило, в случае отказа государственного служащего от дачи письменного объяснения может быть составлен акт в порядке, который устанавливается различными ведомствами. Если результаты проведенной служебной проверки подтверждают совершение государственным служащим дисциплинарного (должностного) проступка, то на него налагается дисциплинарное взыскание. Если к лицу нецелесообразно применять дисциплинарное взыскание, то руководитель государственного органа может ограничиться предупреждением подчиненного о необходимости строгого соблюдения служебной дисциплины. Если же в результате проведенной служебной проверки будет выявлено, что государственный служащий

совершил действия, подпадающие под признаки преступления, то руководитель государственного органа обязан незамедлительно передать полученные материалы в органы дознания, предварительного следствия или в прокуратуру.

Приказ (распоряжение) или постановление о дисциплинарном взыскании с указанием мотивов его применения объявляется (сообщается) государственному служащему, подвергнутому взысканию, под расписку. В Дисциплинарном уставе таможенной службы устанавливается трехдневный срок ознакомления с приказом о наложении дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня, когда руководителю (начальнику) государственного органа стало известно о совершенном дисциплинарном проступке, не считая времени болезни служащего или пребывания его в отпуске.

Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации определяет, что основанием для применения такого вида дисциплинарного взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, является приказ начальника, основанный на соответствующем решении аттестационной комиссии. Как установлено в п. 32 Дисциплинарного устава таможенной службы, вышестоящий начальник таможенного органа имеет право отменить, смягчить или усилить (в пределах предоставленных ему прав) дисциплинарное взыскание, наложенное нижестоящим начальником, в том случае, если придет к выводу, что наложенное взыскание не соответствует тяжести совершенного проступка.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено в следующих случаях: во время болезни государственного служащего; в период нахождения государственного служащего в отпуске или командировке; в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — позднее двух лет со дня совершения должностного проступка. В указанные сроки не включается период нахождения государственного служащего в отпуске, время бо-



лезни, а также время производства по уголовному делу или по делу об административном правонарушении.

Применение к государственному служащему дисциплинарного взыскания не освобождает его от других видов ответственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Если в течение года со дня наложения дисциплинарного взыскания государственный служащий не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию, то он считается не подвергшимся (не имеющим) дисциплинарному взысканию.

Орган (должностное лицо), применивший взыскание, может снять его до истечения года по собственной инициативе, по ходатайству непосредственного руководителя или трудового коллектива, если подвергнутый взысканию не совершил нового проступка и проявил себя как добросовестный служащий. Вышестоящему руководителю также принадлежит право снятия дисциплинарного взыскания. С государственного служащего может быть снято только одно дисциплинарное взыскание.

В течение срока действия дисциплинарного взыскания меры поощрения к государственному служащему не применяются, за исключением досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

В случае несогласия государственного служащего с решением о привлечении его к дисциплинарной ответственности он вправе в письменной форме обжаловать это решение вышестоящему руководителю (начальнику вышестоящего государственного органа) и (или) в суд.

Обжалование приказа (распоряжения) о наложении на государственного служащего дисциплинарного взыскания руководителю вышестоящего государственного органа осуществляется государственным служащим в течение трех месяцев со дня ознакомления с указанным приказом (распоряжением), а по вопросам об увольнении — в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении. Обжалование не приостанавливает исполнения приказа о наложении дисциплинарного взыскания. Должностное лицо, которому поступила жалоба государственного служащего, обязан всесторонне и объективно рассмотреть ее и вынести решение не позднее

месяца со дня ее получения, о чем письменно уведомляет сотрудника, подавшего жалобу, и начальника, действия которого обжалуются (п. 38 Дисциплинарного устава таможенной службы). Запрещается передавать жалобы на рассмотрение тем руководителям (начальникам) государственных органов, действия которых обжалуются.

В практике применения дисциплинарных взысканий к некоторым категориям государственных служащих (например, к военнослужащим) возникают вполне обоснованные проблемы. В литературе отмечается, что дисциплинарный арест военнослужащих как по основаниям его применения, так и по порядку и условиям отбывания аналогичен административному аресту, налагаемому на гражданина за совершенное им административное правонарушение. Однако последний назначается только судом (судьей) при соблюдении установленных административно-процессуальным законодательством правил; дисциплинарный же арест налагается на военнослужащих во внесудебном порядке воинскими должностными лицами в порядке, установленном воинскими уставами (Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ, Устав гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил РФ). Анализ практики применения дисциплинарного ареста свидетельствует о наличии множества нарушений установленной процедуры<sup>269</sup>. Делается вывод о том, что в соответствии с Конституцией РФ дисциплинарный арест к военнослужащим должен применяться только по судебному решению. Отмечается, что военные суды в случае обращения военнослужащих с жалобами на действия воинских должностных лиц по наложению на них дисциплинарного ареста должны руководствоваться положениями п. 1 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие, а законы и иные правовые акты, применяемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции страны. Поэтому военный суд обязан в установленном законом порядке принять к своему производству и рассмотреть по существу жалобу военнослужащего на действия воинского должностного лица и, разрешая дело о за-

---

<sup>269</sup> См.: Борисенко В. Дисциплинарный арест военнослужащих // РЮ. 2001. № 4. С. 53—54. Автором этой статьи предлагается разработать и принять федеральный закон о дисциплинарном аресте военнослужащих.

конности наложения на военнослужащего дисциплинарного ареста, применить непосредственно положения Конституции РФ и признать действия воинского должностного лица о наложении им во внесудебном порядке на военнослужащего дисциплинарного ареста незаконными<sup>270</sup>.

**7.7.1.5. Ответственность за неисполнение приказа.** Осуществление служебной деятельности в системе государственной службы построено на основе строгой иерархии: государственные служащие, реализующие свое право на определенные действия, и лица, непосредственно исполняющие их решения (постановления, приказы, распоряжения), находятся на различных управленческих уровнях. Между ними существуют отношения «власти и подчиненности», основой которых и выступает распоряжение (приказ)<sup>271</sup>. Приказом является письменное или устное распоряжение руководителя (начальника) государственного органа, отданное (принятое) в пределах его должностных полномочий и обязательное для исполнения подчиненными должностными лицами и государственными служащими (сотрудниками). Законодательство и практика государственно-служебной деятельности исходят из признания презумпции законности всех приказов и распоряжений начальников и обязательности их исполнения для подчиненных (в роли подчиненных выступают государственные служащие). Поэтому приказ должен быть выполнен точно, правильно и в течение установленного срока. После выполнения приказа государственный служащий обязан представить доклад о его выполнении руководителю (начальнику), отдавшему приказ.

Как правило, государственные служащие получают приказы по службе от своего непосредственного начальника. В случае получения приказа от вышестоящего начальника государственный служащий обязан его выполнить, известив об этом своего непосредственного руководителя (начальника). Отменить приказ имеет право только руководитель (началь-

---

<sup>270</sup> Там же. С. 54.

<sup>271</sup> См. подробно об этом: Михайлов В. Преступный приказ: вопросы и решения // РЮ. 1995. № 9. С. 45—47. См. также: Соломоненко И. Соучастие в исполнении незаконного приказа // РЮ. 2000. № 5. С. 40—41.

ник), его отдавший, либо вышестоящий руководитель (начальник).

Государственный служащий в случае сомнения в правомерности полученного им для исполнения приказа (распоряжения) обязан в письменной форме незамедлительно сообщить об этом: 1) своему непосредственному руководителю (начальнику); 2) руководителю (начальнику), издавшему распоряжение; 3) вышестоящему руководителю. Если последний, а в его отсутствие руководитель, издавший распоряжение, в письменной форме подтвердит указанное распоряжение, государственный служащий обязан его исполнить. Ответственность за исполнение государственным служащим неправомерного приказа (распоряжения) несет подтвердивший это распоряжение руководитель (начальник). Вместе с тем государственный служащий не должен исполнять распоряжений, являющихся административно либо уголовно наказуемым деянием.

Действующее законодательство в ряде случаев закрепляет положения об ответственности за результаты исполнения указания, повлекшего вредные последствия. В соответствии с Положением о Федеральной государственной службе ответственность за правомерность действий, совершенных во исполнение приказа, несет государственный служащий. Если же выполнение приказа повлекло причинение ущерба охраняемым отношениям, но государственный служащий обязан был его выполнить в силу письменного подтверждения об этом со стороны вышестоящего руководителя, то ответственность за наступившие последствия несет подтвердивший это распоряжение руководитель. В данном случае можно вспомнить, что с апреля 1992 г. по декабрь 1993 г. в России существовало конституционное положение, которое распространялось на всех должностных лиц и граждан РФ и в соответствии с которым исполнение явно преступного приказа влекло за собой ответственность по закону. В настоящее время Конституция РФ такого положения не устанавливает.

В научной литературе предлагается решить вопрос о пределах повиновения приказу руководителя. Оно, по мнению, например В. Михайлова, должно быть дифференцировано в зависимости от области административной деятельности и достаточно полно конкретизировано в нормативных

актах, регламентирующих соответствующий вид государственного управления применительно к конкретной обстановке: государственная гражданская служба, военная служба, деятельность в условиях чрезвычайного положения или по поддержанию правопорядка, оперативно-розыскная либо уголовно-процессуальная деятельность и т. д. В упомянутых актах должен быть установлен порядок обжалования неправомерных распоряжений. Нормативный акт, определяющий правовое положение государственного служащего (должностного лица), может установить обязанность не выполнять не только преступные, но и незаконные приказы (распоряжения), т. е. властные требования, отданные с несоблюдением установленной для этого формы и процедуры либо требующие совершения действий, образующих административный или гражданский деликт, а также дисциплинарный (должностной) проступок.

**7.7.1.6. Необходимость разработки Дисциплинарного кодекса Российской Федерации.** Особой проблемой современного законодательства о государственной службе является создание объемного дисциплинарного законодательства для государственных служащих и принятие *Дисциплинарного кодекса*, который регулировал бы отношения в сфере дисциплинарного правонарушения, принуждения, ответственности и производства. Дисциплинарное законодательство активно совершенствуется начиная уже с 1991 г. Приняты новые положения о дисциплине: Положение о дисциплинарной ответственности глав администраций, Устав о дисциплинарной ответственности работников железнодорожного транспорта и т. д. Кодекс Российской Федерации о труде также изменился в этой части (изменения и дополнения от 25 сентября 1992 г.). Нормы о дисциплинарной ответственности государственных служащих содержатся также в Положении о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации от 20 мая 1993 г. (ст. 25—29), в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. (ст. 34—42). Наконец, Указом Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 был утвержден Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации<sup>272</sup>, который также устанавливает ответственность за нарушение служебной дисциплины (совершение дисциплинарного проступка).

<sup>272</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 47. Ст. 5742.

Однако во всех этих нормативных актах речь идет о совершенно сходных категориях: о дисциплинарных проступках, видах дисциплинарного взыскания и процедуре наложения этих взысканий на служащих. Поэтому было бы целесообразно однозначно урегулировать (особенно для государственных служащих) данные вопросы в едином новом нормативном акте — Дисциплинарном законе (Дисциплинарном кодексе или Дисциплинарном кодексе государственной службы<sup>273</sup>), который стал бы основой дисциплинарного законодательства; последнее, в свою очередь, станет частью права государственной службы (служебного права), частью законодательства о государственной службе.

Конституция РФ устанавливает принцип судебной защиты прав граждан, в том числе защиты прав государственных служащих, в отношении которых были применены меры дисциплинарного взыскания. Например, сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать в суд наложенное на него дисциплинарное взыскание<sup>274</sup>. В предлагаемом Дисциплинарном кодексе можно было бы установить правило, в соответствии с которым государственные служащие привлекались бы к дисциплинарной ответственности за нарушение принципа внепартийности государственной службы, т.е. за нарушение норм, ограничивающих политические права и свободы служащих. Как показывает социологический опрос некоторых сотрудников органов внутренних дел, 12 процентов из них допускали однократное нарушение указанного правоограничения, а 18 процентов располагали информацией о привлечении их коллег по работе к дисциплинарной ответственности фактически за нарушение норм, ограничивающих права и свободы служащих, но формально по другим основаниям<sup>275</sup>.

<sup>273</sup> Разработка проекта Дисциплинарного кодекса государственной службы предусматривается планом Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике. См.: И в а н ч е н к о Л. А., К а л и н а В. Ф. Актуальные проблемы российского федерализма и их отражение в законотворческой деятельности //ЖРП. 1999. № 11. С. 10.

<sup>274</sup> См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 1995. № 4. С. 3.

<sup>275</sup> См.: С у в о р о в Л. К. Об ограничении политических прав и свободы работников правоохранительных органов // ГиП. 1994. № 11. С. 126.

### 7.7.2. Административная ответственность

Российское законодательство предусматривает *административную ответственность*<sup>276</sup> государственных служащих в случаях, когда они являются *должностными лицами*, в соответствии с законодательством об административных правонарушениях. Статья 15 Кодекса об административных правонарушениях определяет, что должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности. Таким образом, *основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности, установленные законами, положениями, уставами, должностными инструкциями. Общеобязательными административными правилами или правилами поведения являются, например, правила дорожного движения, противопожарные правила, санитарные правила, правила по технике безопасности. Общеобязательные для соблюдения и исполнения правила устанавливаются федеральными законами, закона-*

---

<sup>276</sup> О теории административной ответственности см., например: А г а п о в А. Б. Административная ответственность: Учебник. М.: «Статут», 2000; Б а х р а х Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989; О н ж е. Административная ответственность: Учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999; Б е л ь с к и й К. С. Административная ответственность: Генезис, основные признаки, структура //ГиП. 1999. № 12. С. 12—20; Г а л а г а н И. А. Административная ответственность в СССР (материально-правовое исследование). Воронеж, 1970; Д е н и с о в а Г. Д. Административная ответственность за правонарушения в области строительства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001; М а т в и е н к о Г. В. Административная ответственность за нарушения таможенных правил: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001; М и р о н е н к о М. В. Принципы юридической ответственности / Под ред. Р. Л. Хачатурова. Тольятти: Волжский ун-т им. В. Н. Татищева, 2001. И г н а т е н к о В. В., И щ е н к о Е. П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдуме. М.: РЦОИТ, 2000; С о р о к и н В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности //Правоведение. 1999. № 1. С. 46—54.

ми об административной ответственности должностных лиц, принятыми в субъектах Федерации, другими нормативными актами.

Следовательно, невыполнение должностных обязанностей может являться основанием как дисциплинарной, так и административной ответственности должностного лица. В специальной литературе существует спор по вопросу применения двух видов ответственности за одно и то же правонарушение, например, дисциплинарной и административной (так называемая кумуляция административных правонарушений и дисциплинарных проступков). Проблема обостряется также отсутствием законодательного регулирования этого вопроса. «Двойное» наказание, по мнению М. Студеникиной, целесообразно вводить лишь за некоторые виды правонарушений, социальная вредность которых является весьма существенной, и если об этом имеется специальная правовая норма<sup>277</sup>.

Можно выделить как минимум четыре важнейших условия, при которых для должностных лиц может наступать административная ответственность: 1) совершение действий, содержащих прямое нарушение общеобязательных административных правил или правил поведения; 2) издание приказов (распоряжений) и указаний, которые нарушают положения установленных общеобязательных правил, т.е. не отвечают им; 3) невыполнение обязанностей по осуществлению контроля за исполнением подчиненными лицами установленных в нормативных правовых актах общеобязательных правил поведения или административных процедур; 4) соблюдение установленных правил входит в круг должностных обязанностей и фиксируется в соответствующих должностных инструкциях.

Как правило, государственные служащие (должностные лица) являются специальными субъектами административной ответственности<sup>278</sup>. Основаниями для привлечения к административной ответственности могут быть специальные составы административного правонарушения, санитарного, экологического, нарушения таможенных правил, нарушения в сфере строительства, земельного законодательства, налоговые

---

<sup>277</sup> См.: Студеникина М. Административная ответственность должностных лиц // Закон. 1998. № 9. С. 95.

<sup>278</sup> См., например: Там же. С. 92—95.



правонарушения и т.д. Все они установлены в настоящее время в Особенной части Кодекса об административных правонарушениях или во многих законах прямого действия. Следует отметить, что наряду с государственными служащими субъектами административных правонарушений могут быть и должностные лица предприятий, учреждений, организаций, которые обладают организационно-распорядительными и административно-хозяйственными функциями, осуществление которых влечет за собой наступление юридически значимых последствий. Характер властной административной деятельности должностных лиц может быть различным, т.е. они могут осуществлять действия или принимать решения, имеющие различное правовое содержание и значение. Например, некоторые должностные лица издают приказы о наложении на служащего дисциплинарного взыскания; другие обязаны осуществлять деятельность, связанную с проведением регистрационного или лицензионного производства; третьи должны организовывать проведение финансово-бухгалтерских операций (перечислять денежные средства, проводить налоговую проверку и т.д.).

В отдельных случаях правонарушение может содержать одновременно признаки как дисциплинарного, так и административного проступка и влечет соответственно два вида ответственности. Нарушение должностным лицом, например, правил по охране труда и законодательства о труде может вызвать применение к нему мер со стороны администрации государственного органа (дисциплинарная ответственность) и наложение административного штрафа государственными инспекторами по охране труда (административная ответственность) (ст. 41 и 210 КоАП РСФСР).

Как правило, должностные лица совершают административные правонарушения по неосторожности, т.е. нарушая установленные правила, соблюдение которых является их должностной обязанностью, должностные лица могут предвидеть возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но они легкомысленно рассчитывают на их предотвращение. В других случаях должностные лица вообще не предвидят наступления вредных последствий, хотя должны были и могли их предвидеть.

Например, Кодекс об административных правонарушениях содержит ст. 40<sup>24</sup>, в соответствии с которой непредставление в установленный законодательством о выборах и референдумах срок председателем участковой избирательной комиссии, комиссии референдума для ознакомления избирателям, участникам референдума, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования влечет наложение штрафа в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда<sup>279</sup>. Субъектами данного административного правонарушения могут быть также председатели территориальной избирательной комиссии, председатели окружной избирательной комиссии, председатели избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ. Следует отметить, что эти субъекты не являются государственными служащими, поскольку, как правило, они замещают государственные должности категории «А». Вместе с тем в Кодексе об административных правонарушениях имеются статьи, устанавливающие составы административных правонарушений, субъектами которых могут стать должностные лица — государственные служащие. Например, ст. 40<sup>21</sup> КоАП устанавливает административную ответственность должностных лиц государственных органов, которые осуществили перечисление денежных средств избирательным комиссиям, кандидатам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативным группам по проведению референдума с нарушением установленных сроков<sup>280</sup>.

Основанием административной ответственности служащих является деяние, которое одновременно может быть как административным, так и должностным проступком. К государственным служащим применяются только два вида административных взысканий: *предупреждение и штраф*, которые

---

<sup>279</sup> См., например: Игнатенко В. В., Ищенко Е. П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдуме. М.: РЦОИТ, 2000.

<sup>280</sup> См.: ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» от 2 января 2000 г. //РГ. 2000. 6 янв.

налагаются субъектами функциональной власти — специальными органами или должностными лицами, с которыми нарушитель не связан отношениями служебной подчиненности (например, представителями власти, должностными лицами контрольно-надзорных органов, органами внутренних дел, милицией, судьями, государственными инспекторами по охране труда, инспекторами государственной противопожарной службы, главными государственными санитарными врачами).

Некоторые федеральные законы содержат положения отсылочного характера относительно возможности применения к лицам мер уголовной, административной или иной ответственности. Например, ст. 93 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>281</sup> от 24 июня 1999 г. определяет, что такие виды ответственности несут лица: использующие преимущества своего должностного или служебного положения в целях избрания; своевременно не сформировавшие и не уточнившие сведений о зарегистрированных избирателях (списки избирателей); не создающие условия для проведения массовых мероприятий в случае, если такая обязанность возложена на них законом; должностные лица государственных органов, не осуществившие по представлению избирательных комиссий проверку информации о нарушениях указанного федерального закона, иных законов и не принявшие мер по пресечению таких нарушений.

В Указе Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» определяется, что нарушения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ законов и указов Президента РФ, неисполнение или ненадлежащее исполнение ими федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов, *повлекшие последствия в виде нарушения нормального режима функционирования судов и системы государственного управления, иные тяжкие последствия*, а также совершенные преднамеренно являются основанием для привлечения виновных лиц

<sup>281</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178.

к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством РФ. В случае выявления тяжелых последствий нарушения режима дисциплины государственными служащими следует направлять материалы об этом в органы прокуратуры.

### 7.7.3. Уголовная ответственность

Государственный служащий, как и любой человек, может совершить разнообразные преступления, за которые он должен нести уголовную ответственность. Однако когда речь идет об уголовной ответственности государственных служащих, то, как правило, имеются в виду такие государственные служащие, которые уголовным законом относятся к категории должностных лиц (о должностных лицах см. выше).

Действующим законодательством предусмотрена *уголовная ответственность* должностных лиц за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию РФ или Счетной палате РФ, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дачу взятки, служебный подлог и халатность (ст. 285—293 УК РФ). В зависимости от характера этих общественно опасных деяний суд назначает различные меры уголовного наказания, в том числе увольнение от должности. При рассмотрении дел о преступлениях против интересов государственной службы суды могут применять такую меру уголовного наказания, как лишение государственного служащего — должностного лица — права занимать соответствующие государственные должности.

### 7.7.4. Материальная ответственность

Для государственных служащих установлена *материальная ответственность*. Она выполняет правосстановительную функцию и наступает за должностной проступок, который причинил *материальный ущерб* органам государственной власти (в том числе органам исполнительной власти). Правовой режим материальной ответственности государственных служащих устанавливается законодательными актами двух видов:

- 1) законодательством о труде (действующий КЗоТ РФ);
- 2) специальными законами и иными нормативными правовыми актами (например, ФЗ от 12 июля 1999 г. «О материальной ответственности военнослужащих») <sup>282</sup>.

Кодекс законов о труде регламентирует порядок привлечения государственных служащих к материальной ответственности наряду с другими служащими негосударственных организаций, учреждений и предприятий, т.е. государственные служащие несут в данном случае *материальную ответственность на общих основаниях с другими работниками организаций*.

Материальная ответственность состоит в возмещении виновным служащим причиненного им имущественного ущерба или вреда. Сама по себе материальная ответственность не исключает привлечения виновного лица и к дисциплинарной ответственности.

Действующее законодательство о государственной службе (например, ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации») не содержит соответствующих правовых норм о материальной ответственности государственных служащих. Однако, как известно, в сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи КЗоТ Российской Федерации распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих.

Государственный служащий может быть привлечен к материальной ответственности лишь тогда, когда его *виновные действия не составляют состава преступления*.

Материальная ответственность государственных служащих является особым видом юридической ответственности. Можно выделить некоторые *особенности материальной ответственности*:

- 1) материальная ответственность наступает при причинении вреда (ущерба) государственному органу при исполнении государственными служащими обязанностей государственной

---

<sup>282</sup> См.: Д у б р о в и н В. Н., М и г а ч е в Ю. И. Юридическая ответственность военнослужащих: Справочное пособие. М.: «Юрлитинформ», 2000. С. 115—122; К о р я к и н В. М. Комментарий к Федеральному закону «О материальной ответственности военнослужащих». М., 2000.

службы; иными словами, если ущерб был причинен не при исполнении обязанностей государственной службы, то тогда наступает материальная ответственность в соответствии с гражданским законодательством;

2) основанием для привлечения к материальной ответственности является совершение проступка, причинившего вред имуществу, находящемуся в федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации и закрепленному за государственными органами;

3) наличие специального порядка возмещения причиненного ущерба, который устанавливается в нормативных правовых актах;

4) наличие реального (прямого) ущерба;

5) непосредственная причинная связь между совершенным проступком и наступившими вредными последствиями (ущербом);

6) вина лица, совершившего проступок и причинившего ущерб органам государственной власти.

Последние три особенности законодатель называет обязательными *условиями наступления материальной ответственности*, т.е. она наступает при наличии условий, указанных в пунктах 4—6.

Материальная ответственность государственных служащих может быть *ограниченной и полной*. *Ограниченную материальную ответственность* несут государственные служащие, виновные в причинении ущерба, в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка (*размер оклада месячного денежного содержания государственного служащего*). *Полная материальная ответственность* означает, что ущерб возмещается в полном размере. Она наступает, если ущерб причинен не при исполнении служебных обязанностей, когда государственный служащий был, например, в нетрезвом состоянии, когда с ним был заключен договор о полной материальной ответственности. К материальной ответственности виновные привлекаются администрацией, либо по ее иску к государственному служащему — судом. Например, если лицо отказывается в добровольном порядке возместить причиненный государственному органу ущерб, то администрация вправе своим распоряжением удерживать соответствующую денежную сумму из заработной платы служащего в

случае, если сумма подлежащего взысканию ущерба не превышает его среднего месячного заработка (*размера оклада месячного денежного содержания государственного служащего*).

Административно-восстановительные санкции в виде материальной ответственности применимы и к виновным в совершении административных правонарушений. Законодательство об административных правонарушениях (ст. 40 КоАП) устанавливает возможность (наряду с наложением на виновное лицо административного взыскания) решения вопроса о возмещении им имущественного ущерба, причиненного совершенным им административным правонарушением. Правда, такая возможность имущественной ответственности ограничена суммой причиненного ущерба (она указывается в ст. 40 КоАП). Думается, что данная статья КоАП в измененном виде сохранится в законе. Все остальные случаи причинения лицом имущественного ущерба регламентируются соответствующими нормами гражданского процессуального законодательства.

Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» от 12 июля 1999 г. устанавливает условия и размеры материальной ответственности военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу, находящемуся в федеральной собственности и закрепленному за воинскими частями, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба. Действие указанного федерального закона распространяется и на военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и по контракту в Вооруженных Силах РФ, а также в других войсках, воинских формированиях и органах, в которых законодательством РФ предусмотрена военная служба<sup>283</sup>.

Военнослужащие несут материальную ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб. Если

---

<sup>283</sup> Разъяснения Пленума Верховного Суда по вопросу применения к военнослужащим материальной ответственности содержатся в: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 № 9 «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» //Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 4. С. 15—16. См. также: К у д а ш к и н А. Материальная ответственность военнослужащих //РЮ. 2000. № 6. С. 45—47.

военнослужащие причинили ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, то тогда они несут материальную ответственность в соответствии с российским гражданским законодательством. Условиями, исключающими материальную ответственность военнослужащих, являются причинение ущерба:

1) вследствие исполнения приказа командира (начальника);

2) в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы.

Давностный срок привлечения к материальной ответственности военнослужащих устанавливается законодателем и составляет три года со дня обнаружения ущерба.

Законодателем устанавливается два вида материальной ответственности военнослужащих: ограниченная (ст. 4 ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих») и полная (ст. 5 указанного закона). Ограниченную материальную ответственность военнослужащие несут за ущерб, причиненный по неосторожности при исполнении обязанностей военной службы, т.е. материальная ответственность наступает в размере причиненного ими ущерба, но не более одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. В таком же размере несут материальную ответственность командиры (начальники), нарушившие своими приказами (распоряжениями) установленный порядок учета, хранения, использования, расходования, перевозки имущества и не принявшие необходимых мер к предотвращению его хищения, уничтожения, повреждения, порчи, излишних денежных выплат.

Закон определяет размер материальной ответственности исходя из правового статуса военнослужащих и их видов. Например, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту и виновные в причинении ущерба, связанного с уплатой воинской частью штрафов за простои контейнеров, вагонов, судов и автомобилей, завышение объемов выполненных работ, несвоевременное внесение в соответствующие бюджеты налогов и других обязательных платежей, несут материальную ответственность в размере причиненного ущерба, но не более двух окладов месячного денежного содержания.



ния и двух месячных надбавок за выслугу лет. Материальная ответственность в размере причиненного ущерба, но не более трех окладов месячного денежного содержания и трех месячных надбавок за выслугу лет наступает для командиров (начальников) воинских частей, виновных в незаконном увольнении военнослужащего (или лица гражданского персонала) с военной службы, незаконном переводе лица гражданского персонала на другую работу, незаконном назначении военнослужащего (или лица гражданского персонала) на должность, не предусмотренную штатом (штатным расписанием) воинской части, либо на должность, оплачиваемую выше фактически занимаемой должности, а также за ущерб, причиненный излишними денежными выплатами, произведенными в результате указанных незаконного увольнения, незаконного перевода, незаконного назначения на должность.

Полная материальная ответственность наступает в случаях, когда ущерб причинен:

1) военнослужащим, которому имущество было передано под отчет для хранения, перевозки, выдачи, пользования и других целей;

2) действиями (бездействием) военнослужащего, содержащими признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законодательством РФ;

3) в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления;

4) умышленными действиями военнослужащих, повлекшими затраты на лечение в военно-медицинских учреждениях и учреждениях здравоохранения военнослужащих, пострадавших в результате этих действий;

5) военнослужащим, добровольно приведшим себя в состояние наркотического, токсического или алкогольного опьянения.

Размер причиненного ущерба определяется по фактическим потерям, на основании данных учета имущества воинской части и исходя из цен, действующих в данной местности (для воинских частей, дислоцированных за пределами

Российской Федерации, — в стране пребывания) на день его обнаружения. Цены на вооружение, военную технику, боеприпасы, другое имущество, централизованно поставляемое воинским частям, определяются уполномоченными на то органами.

При привлечении военнослужащего к материальной ответственности размер оклада месячного денежного содержания военнослужащего и размер месячной надбавки за выслугу лет определяются на день издания приказа командира (начальника) воинской части или принятия судом решения о возмещении ущерба.

В административное производство по возмещению причиненного имущественного ущерба входят следующие стадии:

1. Обнаружение ущерба и проведение обязательного административного расследования; оно назначается командиром (начальником) воинской части при обнаружении ущерба и проводится для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование проводится в течение месячного срока со дня обнаружения ущерба. В необходимых случаях этот срок может быть продлен вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником), но не более чем на один месяц. В случае установления причин ущерба, его размера и виновных лиц судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия административное расследование может не проводиться.

2. Издание приказа о привлечении военнослужащего к материальной ответственности (приказа о возмещении ущерба). Этот приказ издается соответствующим командиром (начальником) воинской части в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо поступления решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания, следствия. Приказ объявляется военнослужащему под расписку. В случае, если приказ о возмещении ущерба не издан в двухнедельный срок, вопрос о привлечении военнослужащего к материальной ответственности решается судом по иску соответствующего командира (начальника) воинской части.

Командир (начальник) воинской части издает приказ о возмещении ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и

одной месячной надбавки за выслугу лет, путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб. Приказ о возмещении ущерба, причиненного командиром (начальником) воинской части, издается вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) воинской части.

Вопрос о возмещении ущерба, размер которого превышает один оклад месячного денежного содержания военнослужащего и одну месячную надбавку за выслугу лет, решается судом по иску командира (начальника) воинской части. Иск о возмещении ущерба, причиненного командиром (начальником) воинской части, предъявляется вышестоящим в порядке подчиненности командиром (начальником) воинской части.

3. Исполнение приказа о возмещении ущерба. Этот приказ должен быть обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему. Военнослужащий может добровольно полностью или частично возместить причиненный ущерб в денежной форме. Возмещение ущерба производится независимо от привлечения военнослужащего к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия (бездействие), которыми причинен ущерб. Удержания из денежного довольствия военнослужащего по решению суда производятся на основании выданного судом исполнительного листа. Военнослужащие, проходящие военную службу за пределами Российской Федерации, возмещают причиненный ущерб в валюте страны пребывания. В случае невозможности возмещения ущерба в валюте страны пребывания ущерб возмещается в рублях в пересчете по официальному курсу валюты, установленному Центральным Банком Российской Федерации на день обнаружения ущерба.

Размер денежных средств, подлежащих взысканию с военнослужащего для возмещения причиненного ущерба, может быть снижен командиром (начальником) воинской части с разрешения вышестоящего командира (начальника), а также судом с учетом конкретных обстоятельств, степени вины и материального положения военнослужащего, за исключением случаев, когда ущерб причинен в результате

хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления.

Статья 9 ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» определяет порядок возмещения имущественного ущерба в случае увольнения военнослужащего с военной службы или перевода к новому месту службы. Если привлеченный к материальной ответственности военнослужащий не возместил ко дню увольнения с военной службы причиненный ущерб, оставшаяся за ним задолженность взыскивается по правилам исполнительного производства Российской Федерации.

Военнослужащий может быть привлечен к материальной ответственности и после увольнения с военной службы, если он причинил ущерб во время прохождения службы. В этом случае взыскание с него ущерба производится судом по иску, предъявленному командиром (начальником) воинской части.

Военнослужащий привлекается к материальной ответственности и по новому месту службы, если он был переведен к новому месту службы, но не возместил причиненный ущерб. Возмещение ущерба производится в данном случае на основании записи в расчетной книжке или денежном аттестате военнослужащего.

Ежемесячные денежные удержания для возмещения причиненного военнослужащим ущерба производятся в размере 20 процентов месячного денежного довольствия, а для возмещения ущерба, причиненного в результате хищения, умышленных уничтожения, повреждения, порчи, незаконных расходования или использования имущества либо иных умышленных действий (бездействия) независимо от того, содержат ли они признаки состава преступления, — в размере 50 процентов месячного денежного довольствия военнослужащего. Если из денежного довольствия военнослужащего производятся другие денежные удержания, предусмотренные законодательством РФ, то общий размер всех денежных удержаний не может превышать 50 процентов месячного денежного довольствия военнослужащего. При этом российское

законодательство определяет очередность указанных удержаний.

Военнослужащие, причинившие ущерб третьим лицам, который в соответствии с законодательством РФ был возмещен воинской частью, возмещают воинской части причиненный ущерб в порядке и размерах, предусмотренных ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

4. Обжалование приказа о возмещение ущерба. Военнослужащий, привлеченный к материальной ответственности, может обжаловать приказ командира (начальника) воинской части о возмещении ущерба вышестоящему командиру и (или) в суд. В отличие от административно-юрисдикционного производства обжалование приказа о возмещении ущерба не приостанавливает удержаний денежных средств из денежного довольствия военнослужащего. При отмене приказа о возмещении ущерба удержанные денежные средства возвращаются военнослужащему.

#### **7.8. Ответственность за действия и решения, нарушающие права и свободы граждан**

Государственный служащий несет ответственность за действия или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан. В соответствии с Федеральным законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (в ред. ФЗ от 14 декабря 1995 г.) каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

Ответственность государственного служащего наступает в связи с его обязанностью признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина в соответствии со ст. 5 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Действие статей ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в отношении государственных служащих распространяется также на муниципальных служащих в случае приравнива-

ния их федеральным законодательством к государственным служащим.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

нарушены права и свободы гражданина;

созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;

незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Гражданин вправе обжаловать также бездействие должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой указанные выше последствия. Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Суд, установив обоснованность жалобы гражданина, определяет ответственность должностного лица, государственного служащего за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет меру предусмотренной ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами ответственности государственного служащего, вплоть до *представления об увольнении*. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация для незаконных действий (решений).

Российское законодательство устанавливает ответствен-

ность за действия (бездействие) различных государственных органов и их должностных лиц, в том числе, например, органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений, нарушающих права и свободы военнослужащих<sup>284</sup>. В соответствии со ст. 7 ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» военным судам подсудны гражданские дела по искам и жалобам о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Военным судам на территории РФ неподсудны гражданские дела по искам и жалобам на действия (бездействие) иных государственных или муниципальных органов, юридических или физических лиц, а также гражданские дела по искам и жалобам граждан, не имеющих статуса военнослужащих, за исключением граждан, уволенных с военной службы (прошедших военные сборы), если они обжалуют или оспаривают действия (бездействие) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятые ими решения, нарушившие их права, свободы и охраняемые законом интересы в период прохождения ими военной службы, военных сборов (например, дела по искам и жалобам граждан, уволенных с военной службы, о восстановлении на военной службе, о взыскании невыданного денежного и иных видов довольствия, поскольку их права нарушены в период прохождения ими военной службы). При определении порядка рассмотрения указанных гражданских дел суды руководствуются положением, согласно которому в порядке главы 24<sup>1</sup> ГПК РСФСР рассматриваются требования военнослужащих о защите нарушенных прав от перечисленных в ст. 239<sup>2</sup> ГПК РСФСР действий (бездействия) органов военного управления и воинских должностных лиц. При этом является важным, что нормы гл. 241 ГПК РСФСР применяются, когда требования военнослужащих, в том числе имущественного

<sup>284</sup> См.: Борисенко В. Судебная защита прав военнослужащих // РЮ. 2000. № 5. С. 26—27.

характера, непосредственно вытекают из *административно-правовых отношений*, основанных на властных полномочиях одной стороны по отношению к другой. В этих случаях все требования военнослужащих должны быть разрешены по существу при рассмотрении жалобы, поскольку в соответствии со ст. 239<sup>7</sup> ГПК РСФСР суд, признав ее обоснованной, обязан вынести решение о восстановлении нарушенных прав в полном объеме. В тех случаях, когда обжалуемые действия совершены органами военного управления и воинскими должностными лицами не в процессе исполнения административно-властных полномочий, а при осуществлении иной деятельности, основанной на равенстве участников правоотношений, дело подлежит рассмотрению в порядке искового производства (п. 4 постановления № 9 Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих»)<sup>285</sup>. Суды обязаны при рассмотрении жалоб военнослужащих, связанных с нарушением их законных прав и интересов, устанавливать причины и условия, способствовавшие нарушению воинскими должностными лицами и органами военного управления законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих, и при наличии к тому оснований реагировать на них в предусмотренном процессуальным законом порядке.

## § 8. КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Классификация государственных служащих (руководители, специалисты и технические исполнители), принятая в Советском Союзе, в силу своей некорректности лишь препятствовала организации эффективной государственной службы и породила на практике множество проблем. Так, в дополнение к указанным категориям государственных служащих потребовались выработка и обоснование таких понятий, как «должностные лица», «представители власти», «ответственные работники» и т.д. Несовершенство действующего законодатель-

---

<sup>285</sup> См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 4. С. 14.



ства о государственной службе также является серьезным препятствием в законотворческой деятельности. Например, в проекте закона Российской Федерации о борьбе с коррупцией (в ред. от октября 1995 г.) расплывчатостью и непонятностью формулировок страдает чуть ли не каждая статья, поскольку основные понятия не определены должным образом в законодательстве о государственной службе.

В настоящее время, при множестве действующих нормативных правовых актов о государственной службе, целесообразно классифицировать государственных служащих по тем же критериям, по которым классифицировалась сама государственная служба (см. материал о видах государственной службы). В зависимости от органа государственной власти государственные служащие могут быть разделены на *федеральных и служащих субъектов Российской Федерации*. Правовой статус федеральных государственных служащих регламентируется ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (в будущем предполагается принятие ФЗ «О федеральной государственной службе»), а также иными федеральными нормативными правовыми актами. Правовое положение государственных служащих субъектов РФ устанавливается законодательными актами, принимаемыми в субъектах Федерации.

В зависимости от групп занимаемых государственных должностей государственной службы можно выделить государственных служащих, занимающих высшие, главные, ведущие, старшие и младшие государственные должности государственной службы.

Если в качестве критерия классификации государственных служащих взять способ поступления на государственную службу, то можно выделить: избираемых государственных служащих; назначаемых государственных служащих; служащих, замещающих государственную должность государственной службы по конкурсу; лиц, зачисляемых на государственную службу.

Все государственные служащие могут быть разделены на 2 группы: лица, принимающие присягу (военнослужащие, сотрудники таможенных органов, «прокурорские работники»

и др.); служащие, не принимающие присягу (например, служащие отделов и управлений областной администрации).

Если положить в основу деления государственных служащих такой критерий, как *специальные профессиональные обязанности и характер* государственной службы, то выделяются *гражданские* и «*милитаризованные*» государственные служащие (военнослужащие, сотрудники милиции, налоговой полиции и пр.). ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», конечно, не регулирует специальных аспектов милитаризованной (военной, правоохранительной и пр.) государственной службы. Статус этой категории служащих устанавливается в специальных нормативных актах. И гражданская, и милитаризованная государственная служба состоит из нескольких родовых общностей, которые включают различные виды службы, например: военная по ведомственному признаку делится на службу в министерствах обороны, безопасности, внутренних дел, связи, путей сообщения и других ведомствах)<sup>286</sup>.

В соответствии с *принципом разделения государственной власти* различаются государственные служащие, замещающие государственные должности в *органах представительной (законодательной), исполнительной и судебной власти*. Здесь же уместно выделить и государственных служащих, занимающих должности в органах прокуратуры, таможенных органах, Счетной палате, Центральной избирательной комиссии и т.д.

*По объему должностных полномочий* государственные служащие подразделяются на *должностных лиц* (иногда их называют также *сотрудниками государственных органов*) и *служащих, не являющихся должностными лицами* (обычных служащих). Среди государственных служащих, являющихся должностными лицами, следует выделить *руководителей и представителей власти*. Руководящие служащие (начальники) являются носителями линейной власти по отношению к подчиненным им лицам. Представители власти, как известно, реализуют свои властные полномочия вне зависимости от

---

<sup>286</sup> См.: Бахрах Д. Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург, 1995. С. 23; Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие: (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург, 1998. С. 69—73.

подчиненности субъектов и применяют меры принуждения к не подчиненным по службе субъектам права (физическим и юридическим лицам). Руководящие служащие часто выполняют функции представителей власти (начальники и заместители начальников органов внутренних дел, государственных инспекций, других контрольно-надзорных органов).

В системе государственных служащих выделяются категории, которые особо отличаются существом своей деятельности и спецификой правового положения:

государственные служащие, для которых характерна известная статусная независимость: в своей служебной деятельности они не связаны с какими-либо указаниями или распоряжениями должностных лиц; к этой категории относятся, например, государственные служащие, работающие в Счетной палате РФ и ее структурных подразделениях (ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» от 18 ноября 1994 г.);

сотрудники милиции, налоговой полиции, таможенных органов и других административно-юрисдикционных органов (правоохранительных органов), правовой статус которых определяется в специальных положениях, устанавливающих властные административные полномочия этих служащих по отношению к внешним субъектам права.

### § 9. ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВОЙ СТАТУС

Понятие «должностное лицо» весьма часто встречается в различных законодательных и нормативных актах Российской Федерации: в Конституции РФ, КЗоТе РФ, Уголовном кодексе РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Кодексе РСФСР по делам об административных правонарушениях и др. Однако предельно четкого и бесспорного определения существенных признаков должностного лица в законодательных актах не дается. Думается, было бы правильным, если бы законодатель в *служебном законодательстве* (или в законодательстве о государственной службе) определил еди-

ные признаки должностного лица<sup>287</sup>. В литературе делается вывод о неперспективности выработки единого межотраслевого понятия «должностное лицо». Указывается, что определение должностного лица, сформулированное в УК РФ и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», для административного права неприемлемо<sup>288</sup>. В качестве важнейшего направления в исследовании данной темы на протяжении многих десятилетий предлагается выработка собственного понятия должностного лица в административном праве<sup>289</sup>.

Особенностью исследуемой проблемы в административно-правовом аспекте<sup>290</sup> является то, что должностное лицо может быть одновременно индивидуальным и коллективным субъектом административного права и поэтому участвует в различных административно-правовых отношениях. В административно-правовой науке сформировались следующие отличительные признаки должностного лица:

*Во-первых*, должностное лицо — это гражданин Российской Федерации, занимающий постоянно, временно или по специальному полномочию должность (на основе установленных в нормативных актах способов замещения соответствующих должностей) в различных государственных органах и органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных учреждениях, в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ и выполняющий соответствующие полномочия согласно нормативным правовым актам.

*Во-вторых*, должностное лицо реализует властные полномочия, осуществляет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, выполняя волю

---

<sup>287</sup> А. В. Воронков предлагает установить понятие должностного лица в ФЗ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; по его мнению, это способствовало бы накоплению материалов судебной практики, которые можно было бы использовать для дальнейших научных исследований. См.: В о р о н к о в А. В. Понятие должностного лица в административном праве //Правоведение. 1999. № 1. С. 55—65.

<sup>288</sup> См.: Там же. С. 64.

<sup>289</sup> См.: Там же.

<sup>290</sup> Об административно-правовом статусе должностного лица см., например: В о р о н к о в А. В. Понятие должностного лица в административном праве. С. 55—65.

государства и общества, обеспечивая права и законные интересы граждан и организаций, удовлетворяя государственные и общественные интересы. Реализуя свой личный потенциал, должностное лицо призвано решать возложенные на него задачи, поскольку является в служебном правоотношении стороной, обязанной служить как публичной власти, так и субъектам частного права. Некоторые авторы отмечают, что должностными лицами не являются те служащие, которые управляют вещами (имуществом), так как в данном случае они не отвечают за деятельность других лиц, а потому и не могут воздействовать на поведение людей с помощью юридически властных действий<sup>291</sup>. Заметим, однако, что управление имуществом — не определяющий фактор; должностное лицо управляет движением материальных ценностей в совокупности с другими полномочиями, и порой разделить его функции бывает весьма трудно.

*В-третьих*, должностное лицо может представлять внешне (в отношениях с неподчиненными субъектами) государство (государственные органы) и муниципальные образования (органы местного самоуправления), которым оно служит.

*В-четвертых*, должностное лицо имеет как и все государственные и муниципальные служащие права, обязанности, ограничения и запреты по службе.

*В-пятых*, оно может применять меры принуждения.

*В-шестых*, оно реализует полномочия по наложению дисциплинарных взысканий.

*В-седьмых*, должностное лицо может издавать административные акты (разрабатывать и принимать управленческие решения), обеспечивающие реализацию предоставленных ему полномочий.

*В-восьмых*, оно осуществляет контрольно-надзорные полномочия.

*В-девятых*, должностное лицо может быть субъектом юридической ответственности (административной, дисциплинарной, уголовной, гражданско-правовой). Оно несет повышенную ответственность (социальную, политическую, правовую, моральную) за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Повышенная ответственность должностных лиц обусловлена тем, что они отвечают

---

<sup>291</sup> См.: У с о л ь ц е в А. Т. Должностное лицо в советском государственном управлении // Правоведение. 1987. № 2. С. 16.

не только за свою личную деятельность, но и за действия подчиненных им лиц. Кроме того, они распоряжаются материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами, выполняют важнейшие организационно-распорядительные функции по осуществлению предоставленных им полномочий и компетенции соответствующих должностных лиц. Для должностных лиц в отдельных законах установлена административная и уголовная ответственность.

В настоящее время лишь Уголовный кодекс РФ 1996 г. в примечании к ст. 285 устанавливает понятие должностного лица. Если его сравнивать с понятием должностного лица, содержащегося в действовавшем до 1 января 1997 г. УК РСФСР (примечание к ст. 170), то с содержательной (организационно-функциональной) точки зрения изменений практически не произошло. В других законах и иных нормативных актах анализируемый термин используется без раскрытия его содержания. Таким образом, представители различных отраслевых юридических наук — уголовного, административного, трудового, финансового права нередко различным образом понимают и определяют данное понятие. ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» не содержит понятия должностного лица, хотя и использует его (например, п. 7 ст. 21 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 г. в примечании к ст. 285 («Злоупотребление должностными полномочиями») устанавливает следующее понятие должностного лица: «Должностными лицами в статьях настоящей главы признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц, несут уголовную ответственность по статьям главы 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправ-

ления» в случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями (п. 4 примечания к ст. 285 УК РФ)<sup>292</sup>.

Таким образом, в соответствии с этой статьей к должностным лицам относятся: 1) лица, осуществляющие функции представителя власти (представители власти); 2) лица, выполняющие организационно-распорядительные функции; 3) лица, выполняющие административно-хозяйственные функции. Эти функции выполняются должностными лицами: а) в государственных органах (в органах законодательной, исполнительной, судебной власти РФ, в органах прокуратуры); б) органах местного самоуправления; в) государственных учреждениях; г) муниципальных учреждениях; д) Вооруженных Силах Российской Федерации; е) других войсках Российской Федерации (например, внутренние войска МВД РФ, железнодорожные войска РФ); ж) воинских формированиях Российской Федерации (например, инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования Российской Федерации)<sup>293</sup>, воинские формирования при органах внешней разведки РФ, военизированные горноспасательные части по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности, военизированные горноспасательные подразделения в транспортном строительстве, военизированные части ведомственной пожарной охраны). Законодатель не включил в это определение лиц, выполняющих указанные функции на государственных или муниципальных предприятиях, в общественных и других объединениях (организациях). Вместе с тем в гл. 30 Уголовного кодекса РФ наряду с должностными лицами указаны и лица, занимающие государственные должности Российской Федерации (т.е. лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов), и лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации (т.е. лица, занимающие должности, устанавливаемые конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для

<sup>292</sup> См. также: Постановление № 6 Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» //Бюл. Верх. Суда РФ. 2000. № 4. С. 5—9.

<sup>293</sup> См.: Положение об инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формированиях Российской Федерации: Утв. Указом Президента РФ от 6 октября 1997 г. № 1066 //РГ. 1997. 14 окт.

непосредственного исполнения полномочий государственных органов). Таким образом, должностным лицам правоохранительных органов при квалификации преступлений против государственной и муниципальной службы необходимо анализировать не только федеральную законодательную базу, связанную с государственной службой (например, ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», соответствующие положения и указы Президента РФ), но и законы субъектов РФ, устанавливающих основы государственной и муниципальной службы в субъектах РФ.

Поскольку легальные определения таких понятий, как «организационно-распорядительные функции» и «административно-хозяйственные функции», отсутствуют, то следует использовать положения, содержащиеся, например, в постановлении № 6 Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе»<sup>294</sup>. Выполнение перечисленных фун-

<sup>294</sup> В течение 90-х гг. (до принятия Пленумом Верховного Суда РФ постановления от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе») суды Российской Федерации руководствовались постановлением Пленума Верховного суда СССР от 30 марта 1990 г. № 3, в соответствии с которым: 1) к *представителям власти* относились служащие государственных органов и учреждений, наделенные правом в пределах своей компетенции предъявлять требования, а также принимать решения, обязательные для исполнения гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их ведомственной принадлежности и подчиненности (депутаты, председатели, их заместители и члены исполкомов — руководящие служащие местной администрации, судьи, прокуроры, следователи, сотрудники милиции, государственные инспекторы и контролеры, лесничие и др.); 2) под *организационно-распорядительными обязанностями* понимались функции по осуществлению руководства трудовым коллективом, участком работы, производственной деятельностью отдельных служащих (подбор и расстановка кадров, планирование работы, организация труда подчиненных, поддержание трудовой дисциплины и т.п.). Такие функции, в частности, осуществляют руководители министерств, государственных комитетов, ведомств, государственных, общественных предприятий, учреждений, организаций, органов местного самоуправления и их заместители, руководители структурных подразделений (начальники цехов, заведующие отделами, лабораториями, кафедрами, их заместители и т.п.), руководители участков работ (мастера, прорабы, бригадиры); 3) под *административно-хозяйственными обязанностями* понимались полномочия по управлению или распоряжению государственным, кооперативным или общественным имуществом: установление порядка его хранения, переработки, реализации, обеспечения контроля за этими операциями, организация бытового обслуживания населения и т.д. Такими полномочиями в том или ином виде и объеме могут обладать начальники хозяйственных органов, снабженческих, финансовых отделов и служб и их



кий по специальному полномочию означает, что лицо исполняет определенные функции, возложенные на него законом (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.), нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо правомочным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или одноразово либо совмещаться с основной работой (народные и присяжные заседатели и др.).

Особо хотелось бы отметить вопрос о представителях власти. Закон относит к числу должностных лиц и представителей власти (административной власти), т.е. служащих специальных (правоохранительных и контролирующих) государственных и муниципальных органов, чьи властные полномочия публичного характера выходят за пределы данного органа. К представителям власти относятся лица, осуществляющие законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работники государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов РФ<sup>295</sup>, члены Правительства РФ и органов исполнительной

---

заместители, заведующие складами, директора магазинов, мастерских, ателье, ведомственные ревизоры и контролеры и др. Следует, однако, отметить, что данные разъяснения в связи с быстрыми изменениями в экономической и социально-правовой сфере российского государства на сегодняшний день устарели, и практика требует новых рекомендаций по применению государственно-служебного законодательства.

<sup>295</sup> Депутаты Государственной Думы по новому Федеральному закону, устанавливающему их правовой статус, не являются государственными служащими. Вместе с тем ФЗ «Об основах государственной службы РФ» определяет государственную должность депутатов как государственную должность категории «А», т.е. должность, устанавливаемую Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Следовательно, обладая государственной должностью, депутаты могут признаваться должностными лицами. С другой стороны, заслуживает внимания точка зрения, согласно которой депутатов можно относить к категории лиц, работающих в сфере органов публичной власти, т.е. считать их представителями публичной (государственной и муниципальной) власти.

власти субъектов РФ, судьи федеральных судов и мировые судьи, судебные приставы, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД РФ и ФСБ России, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при выполнении которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

Распорядительные действия (полномочия) представителей власти могут распространяться на граждан и юридических лиц, организационно не подчиненных им по службе. Представители власти имеют право давать обязательные указания для этих лиц, применять меры принуждения и т.д. Представителями власти могут быть и лица, входящие в состав коллегиальных органов, обладающих вышеназванными полномочиями. Для представителей власти характерно обладание функциональной властью вне границ организации, где они занимают государственные и муниципальные должности. Представители власти, находящиеся на государственной или муниципальной службе, являются должностными лицами.

*Организационно-распорядительные функции* включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.

*К административно-хозяйственным функциям* могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.

Рассматривая вопрос о должностном лице, целесообразно остановиться на таких понятиях, как «общие покровитель-

ство по службе» и «попустительство по службе» (особенно важно уточнение этих понятий в связи с квалификацией преступления как взятки). *Общим покровительством по службе* являются, в частности, действия, связанные с незаслуженным поощрением, внеочередным необоснованным повышением в должности, совершение других действий, не вызываемых необходимостью. *К попустительству по службе* следует относить, например, непринятие должностным лицом мер за упущения или нарушения в служебной деятельности взяткодателя или представляемых им лиц, нереагирование на его неправомерные действия.

Не являются должностными лицами работники государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, исполняющие в них профессиональные или технические обязанности, которые не относятся к организационно-распорядительным или административно-хозяйственным функциям.

Законодатель в примечании к ст. 318 («Применение насилия в отношении представителя власти»), содержащейся в гл. 32 Уголовного кодекса РФ «Преступления против порядка управления», устанавливает, что «представителем власти в настоящей статье и других статьях настоящего Кодекса признается должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости». Таким образом, в примечании к ст. 318 Уголовного кодекса РФ устанавливаются конкретные признаки представителя власти: 1) это должностное лицо *правоохранительного органа*; 2) это должностное лицо *контролирующего органа*; 3) иное должностное лицо, наделенное в установленном порядке *распорядительными полномочиями*; 4) конкретные *распорядительные полномочия* распространяются только на лиц, не находящихся от представителя власти в *служебной зависимости*.

Следует отметить, что законодатель, изменив понятия организационно-распорядительные и административно-хозяйственные «обязанности» должностных лиц на одноименные «функции», использует применительно к «лицам, выполняющим управленческие функции» термин «исполнительно-

распорядительные и административно-хозяйственные обязанности».

Важно учитывать и то, что определение понятия должностного лица необходимо также для правильного рассмотрения судами жалоб граждан на действия и решения должностных лиц различных государственных органов и органов местного самоуправления, нарушающих права и свободы граждан. 27 апреля 1993 г. был принят закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 2 апреля 1990 г. в целях правильного и единообразного применения законодательства разъяснило, что ответственность за должностные преступления могут нести и лица, которые помимо своих профессиональных функций дополнительно осуществляют должностные обязанности (врач — при незаконной выдаче листка нетрудоспособности; преподаватель — при злоупотреблении обязанностями члена квалификационной или экзаменационной комиссии и т.п.)<sup>296</sup>. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан», в котором разрешаются возникшие у судов проблемы при рассмотрении дел по жалобам на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан, вопрос о понимании должностного лица вообще не рассматривается<sup>297</sup>.

Уголовный кодекс РФ в разделе «Преступления против государственной власти» в гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» устанавливает следующие составы уголовных преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285); превышение должностных полномочий (ст. 286); отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации (ст. 287); присвоение полномочий должностного лица (ст. 288); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289); по-

---

<sup>296</sup> См.: В Верховном Суде СССР // Известия. 1990. 5 апр.

<sup>297</sup> См.: Бюл. Верх. Суда РФ. 1994. № 3. С. 4—7.

лучение взятки (ст. 290); дача взятки (ст. 291); служебный подлог (ст. 292); халатность (ст. 293).

В правовой теории и особенно в правоприменительной практике часто возникает вопрос: каков статус тех лиц, которые выполняют организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции (обязанности) в коммерческих и некоммерческих организациях, частных предприятиях, хозяйственных товариществах и обществах, приватизированных предприятиях торговли, здравоохранения? Являются ли они должностными лицами, т.е. субъектами преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, предусмотренных содержащимися в гл. 32 Уголовного кодекса РФ составами преступлений?

Согласно Уголовному Кодексу РФ ответ на этот вопрос будет отрицательным. Так как злоупотребление должностными полномочиями возможно не только на государственной или муниципальной службе, но и на службе в коммерческих или иных организациях, то новый Уголовный Кодекс РФ содержит гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих организациях». Статья 201 этого Кодекса устанавливает уголовную ответственность за использование лицом, выполняющим *управленческие функции* в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества и государства. Таким образом, в уголовном праве теперь различаются два понятия: 1) *должностное лицо*<sup>298</sup> и 2) *лицо, выполняющее управленческие функции*<sup>299</sup>

---

<sup>298</sup> См.: Егорова Н. Присвоение полномочий должностного лица // РЮ. 1999. № 6. С. 46—47; О н а ж е: Коллизия материальных и процессуальных норм в «служебных» преступлениях // РЮ. 1999. № 10. С. 39; М а к а р о в С. Субъекты должностных и «служебных» преступлений // РЮ. 1999. № 5. С. 46; Ф и л и м о н о в Ю. Нотариус — лицо должностное? // РЮ. 1996. № 9. С. 31—33; Б е з у с о в С. Частный нотариус — недолжностное лицо // РЮ. 1997. № 5. С. 31—32.

<sup>299</sup> См.: Егорова Н. Субъект преступлений против интересов службы // Законность. 1998. № 4. С. 8—12.

в коммерческой или иной организации (например, некоммерческой организации<sup>300</sup>).

Кто же признается лицом, выполняющим управленческие функции? В п. 1 примечания к ст. 201 УК РФ определяется, что выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации в статьях главы 23 УК РФ признается лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением. В п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» указанный перечень дополняется поверенными, представляющими в соответствии с договором интересы государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклада) которых закреплена (находится) в федеральной собственности. Если злоупотребление полномочиями причинило вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия. На общих основаниях осуществляется уголовное преследование, если злоупотребление полномочиями причинило вред интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства. При этом в известных пределах можно использовать вышеуказанные толкования Верховным Судом понятий «организационно-распорядительные» и «административно-хозяйственные» обязанности. Под коммерческой организацией в соответствии со ст. 50 ГК РФ следует понимать организацию (юридическое) лицо, которая в качестве основной цели своей деятельности преследует извлечение прибыли (например, хозяйственное товарищество и об-

---

<sup>300</sup> См.: ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145); ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 г. (СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148).

щество, производственный кооператив, государственное и муниципальное унитарное предприятие). При этом необходимо учитывать, что унитарное предприятие, являясь в силу ст. 113 ГК РФ коммерческой организацией, не наделено правом собственности на закрепленное за ним собственником (учредителем) имущество, в отношении которого оно осуществляет лишь хозяйственное ведение или оперативное управление (ст. 114—115 ГК РФ). К некоммерческой организации, которая не является органом государственной власти или местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в соответствии с гражданским законодательством относятся потребительский кооператив, общественное объединение или религиозная организация, благотворительные и иные фонды, а также учреждение, которое создается собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера (ст. 50 и 120 ГК РФ).

Поскольку в уголовном законодательстве появилось понятие «лицо, выполняющее управленческие функции», то, думается, целесообразно выяснить, какие же функции являются управленческими. С теоретической точки зрения, управленческими функциями являются: информационное обеспечение, прогнозирование и моделирование, планирование, учет, контроль (надзор), координация, организация, руководство, распорядительство. Каждая из этих функций имеет конкретное содержание. Поэтому на практике при привлечении к уголовной или административной ответственности лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой организации независимо от форм собственности, государственном или муниципальном предприятии или некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, необходимо конкретно выяснять характер и содержание каждой управленческой функции. При этом необходимо помнить, что по замыслу законодателя (примечание к ст. 201 Уголовного кодекса РФ) выполнение *управленческих функций* раскрывается через выяснение лишь *организационно-распорядительных* или *административно-хозяйственных обязанностей* конкретного лица.

С точки зрения уголовной и административной деликто-способности, лица, выполняющие управленческие функции, как субъекты преступления против интересов службы в коммерческих или иных организациях и специальные субъекты административного правонарушения подразделяются на следующие группы: 1) служащие коммерческой организации независимо от форм собственности; 2) служащие государственного или муниципального предприятия; 3) служащие некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением; 4) лица, ответственные в силу занимаемой должности за обеспечение соблюдения специальных правил, технологической дисциплины, специальных обязанностей в вышеуказанных организациях (например, должностные лица, ответственные за эксплуатацию транспортных средств); 5) служащие предприятий и организаций специального профиля и назначения, режим работы которых требует повышенной ответственности персонала (например, должностные лица предприятий, подконтрольных органам Госатомнадзора России).

*Субъектами преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях являются также частные нотариусы, аудиторы, служащие охранных и детективных служб.* Использование частным нотариусом или частным аудитором своих полномочий вопреки задачам своей деятельности и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние причинило существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, влечет уголовную ответственность вплоть до лишения свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет (ст. 202 УК РФ). Руководители или служащие частной охранной или детективной службы несут уголовную ответственность за превышение полномочий, предоставленных им в соответствии с лицензией, вопреки задачам своей деятельности (ст. 203 УК РФ).

Важным составом преступления, установленным в новом



Уголовном Кодексе РФ, является «*коммерческий подкуп*» (ст. 204 УК РФ), заключающийся в незаконной передаче лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно в незаконном оказании ему услуг имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. Соответственно наказывается в уголовном порядке и незаконное получение лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное пользование услугами имущественного характера за совершение действий (бездействия) в интересах дающего в связи с занимаемым этим лицом служебным положением. Вместе с этим лицо, совершившее коммерческий подкуп (т.е. передавшее лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества и т.п.), освобождается от уголовной ответственности, если в отношении его имело место вымогательство или если это лицо добровольно сообщило о подкупе органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Разрабатываемое в настоящее время законодательство о местном самоуправлении определяет и использует понятие «должностное лицо». ФЗ от 12 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в ст. 1 устанавливает два понятия: 1) должностным лицом местного самоуправления является выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих; 2) выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения. Кроме того, этот закон использует и понятие «государственное должностное лицо» (например, п. 3 ст. 17). Очевидно, под ним законодатель пони-

мает должностное лицо, находящееся на государственной службе.

Должностным лицом как субъектом административных правонарушений и уголовно-наказуемых деяний следует считать представителей власти, служащих государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также лиц, выполняющих организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. С другой стороны, к уголовной ответственности могут привлекаться лица, совершившие преступления против интересов «негосударственной» и «немуниципальной» службы — против интересов службы в коммерческих и иных организациях: служащие государственных и муниципальных хозяйствующих субъектов, банков и иных кредитно-финансовых учреждений, предприятий, организаций независимо от форм собственности, общественных объединений, коммерческих предприятий любой организационно-правовой формы (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, частные предприятия, предприятия с иностранными инвестициями). Однако все перечисленные субъекты — «служащие» должны осуществлять комплекс властных полномочий распорядительного и организационного характера: организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции (управленческие функции); их действия связаны с юридически значимыми последствиями и обязательны для третьих лиц.

*Организационно-распорядительные функции осуществляют:*

1) руководители всех звеньев государственного аппарата (государственных органов) и их заместители, ответственные за деятельность подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций;

2) лица, имеющие в непосредственном подчинении других лиц (определенный управленческий персонал);

3) лица, уполномоченные издавать нормативные и (или) индивидуальные правовые акты.

К лицам, осуществляющим распорядительные функции,

относятся руководящие сотрудники и руководители структурных подразделений Государственного Банка России (Банка России), других финансово-кредитных учреждений, финансово-контрольных органов, представители административной власти; например, служащие территориальных управлений Комитета по антимонопольной политике, Госстандарта, Госкомцен, налоговых и иных государственных инспекций, других надзорных органов, уполномоченные направлять обязательные предписания, возбуждать производства по делам об административных правонарушениях (экологических, налоговых, санитарных, нарушениях в сфере строительства, таможенных правил и т.д.), применять экономические и административные санкции к юридическим и физическим лицам.

*Организационные функции связаны:*

- 1) с управлением государственным, муниципальным и иным имуществом;
- 2) заключением хозяйственных договоров (контрактов);
- 3) решением вопросов о приобретении и реализации материальных ценностей;
- 4) обеспечением внедрения и соблюдения технологических процессов на производстве, в том числе природоохранных, качества выпускаемой продукции, осуществлением контрольно-надзорных функций и др.

В зависимости от характера деятельности к должностным лицам могут быть, например, отнесены следующие категории служащих:

1) представители органов государственной власти, в том числе служащие контрольно-надзорных органов, обладающие властными полномочиями внешнего характера по реализации государственных функций. Именно к этой категории служащих целесообразно применять понятие «публичное должностное лицо» (глава администрации, прокурор, судья, служащие Центрального Банка России — т.е. лица, имеющие распорядительные и контрольные полномочия и т.д.);

2) служащие, осуществляющие распорядительные, организационные и административно-хозяйственные функции в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, учреждениях культуры, здравоохранения, науки и т.д.;

3) служащие, выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Уголовный кодекс РФ в гл. 33 устанавливает составы преступлений против военной службы (ст. 331—352). При этом в ст. 331 Уголовного кодекса РФ преступлением против военной службы признаются предусмотренные гл. 33 Уголовного кодекса РФ преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими, проходящими военную службу по призыву либо по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации, а также гражданами, пребывающими в запасе, во время прохождения ими военных сборов. В соответствии со статьями гл. 33 Уголовного кодекса РФ уголовную ответственность несут военные строители военно-строительных отрядов (частей) Министерства обороны Российской Федерации, других министерств и ведомств Российской Федерации.

Важным предметом исследования является вопрос о *правовом статусе должностного лица*, который можно определить как урегулированное нормами права положение должностного лица в органах государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной власти, в органах прокуратуры), органах местного самоуправления, в государственных и муниципальных учреждениях, Вооруженных Силах РФ, других войсках (например, внутренние войска МВД РФ, железнодорожные войска РФ) и воинских формированиях (например, органы внешней разведки РФ, военизированные части ведомственной пожарной охраны), которое характеризуется следующими составными элементами:

1) осуществление деятельности на установленных законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов принципах государственной службы: законности, подконтрольности и подотчетности; обязательности решений вышестоящих органов и должностных лиц; внепартийности государственной и муниципальной службы; ответственности за

неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей и других принципах;

2) наименование должностного лица и место в организационной системе государственной службы (определяется его подчиненностью и различными атрибутами должности — печать, право подписи на важных документах и т.п.);

3) функции должностного лица — главные направления практического воздействия при выполнении задач по должности и реализации установленных в нормативных актах полномочий. Функции характеризуют предметную направленность деятельности и определяют компетенцию должностного лица. Различаются организационные, распорядительные, административно-хозяйственные, юрисдикционные, воспитательные, контрольные, представительные функции;

4) права и обязанности — это центральные элементы статуса, характеризующие юридическое состояние должностного лица; они определяют границы должного и возможного поведения и действий должностного лица; выражаются в совершении определенных действий или в соблюдении запретов и ограничений по службе;

5) правовые формы и методы реализации функций и полномочий (убеждение и принуждение, предупреждение, пресечение, стимулирование, запреты и т.д.)

6) гарантии реализации полномочий должностного лица — это организационно-правовые средства, с помощью которых государство обеспечивает осуществление полномочий должностного лица (применение средств принуждения к лицам, административно-юрисдикционные полномочия, наличие определенных льгот, нормативное установление оснований для прекращения службы, увольнения из государственных органов и органов местного самоуправления и т.д.);

7) ответственность — неотъемлемый элемент правового статуса должностного лица, предполагающий создание обстановки взаимной требовательности, организованности, а также выполнения условий служебной дисциплины. Иными словами, служебная дисциплина означает соблюдение должностными лицами установленных законодательством Российской Федерации (законами, положениями, присягой, контрактом о службе, положениями о различных видах государственной

службы, приказами вышестоящих руководителей) порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них полномочий. Ответственность характеризуется наличием: а) объективных требований к должностному лицу; б) субъективного отношения к этим требованиям. Соответственно различается, *во-первых, позитивная ответственность*, т.е. эффективное выполнение служащими своих полномочий, своего служебного долга, стремление работать более качественно и достигать высоких показателей в работе, и *во-вторых, ретроспективная ответственность*, т.е. ответственность должностных лиц за нарушение служебной дисциплины, совершение административных правонарушений и преступлений;

8) льготы, гарантии и компенсации. Например, отдельным должностным лицам предоставляются: право на дополнительную жилую площадь или дополнительную комнату, право на бесплатное медицинское обслуживание, льготные поездки на санаторно-курортное лечение, земельные участки под строительство индивидуальных домов на безвозмездной основе, на льготных условиях места в детских дошкольных учреждениях, школах-интернатах и летних оздоровительных лагерях и т.д. для их детей.

Должностных лиц можно классифицировать:

1) *по объему служебных полномочий* на а) должностных лиц, которые имеют полномочия внутриорганизационного характера (руководители государственных и муниципальных учреждений и их заместители); б) должностных лиц, которые имеют полномочия публичного характера, т.е. это должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления (министры и их заместители, главы администраций и руководители структурных подразделений администраций);

2) *по признаку исполняемой роли в осуществлении управленческих функций* на а) руководителей и б) специалистов, уполномоченных совершать действия, которые влекут правовые последствия для других субъектов права;

3) *по видам государственной и иной деятельности* на а) должностных лиц органов представительной государственной власти (аппарат палат Федерального Собрания Россий-

ской Федерации, представительных органов субъектов Российской Федерации, областных (краевых) органов представительной власти, органов местного самоуправления); б) должностных лиц органов исполнительной власти (служащие аппарата Центральной избирательной комиссии, глава администрации, его заместители, руководители структурных подразделений администрации и т.д.); в) должностных лиц аппарата Верховного Суда, Конституционного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, областного (краевого), городского (районного) народных судов и т.д.); г) представителей судебной власти и правоохранительных органов (судьи, прокуроры, следователи, сотрудники милиции и т.д.); д) должностных лиц государственных и муниципальных учреждений; е) должностных лиц, находящихся на военной службе, на службе в других войсках и воинских формированиях РФ.

С точки зрения *административной деликтоспособности*, должностные лица как специальные субъекты должностного административного правонарушения подразделяются на следующие группы: 1) публичные должностные лица, наделенные внешневластными полномочиями (представители власти); 2) руководители государственных и муниципальных учреждений; 3) должностные лица государственных и муниципальных учреждений, лица, находящиеся на военной службе, на службе в других войсках и воинских формированиях РФ, ответственные в силу занимаемой должности за обеспечение соблюдения специальных правил, технологической дисциплины, специальных обязанностей.

Должностные лица могут быть разделены на следующие группы: 1) занимающие государственные должности категории «А» (Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и другие); 2) занимающие государственные должности категории «Б» (лица, замещающие должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А»); 3) занимающие государственные должности категории «В» (лица, замещающие должности, учрежда-

емые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий).

Должностных лиц по месту (уровню) нахождения занимаемой ими должности в Реестре государственных должностей государственной службы можно подразделить на следующие группы: 1) должностное лицо, занимающее высшую государственную должность государственной службы (руководитель аппарата государственного органа, заместитель руководителя аппарата, начальник управления); 2) должностное лицо, занимающее главную государственную должность государственной службы (заместитель начальника управления, начальник отдела, начальник отдела в составе управления, заместитель начальника отдела в составе управления, советник); 3) должностное лицо, занимающее ведущую государственную должность государственной службы (консультант, специалист-эксперт); 4) должностное лицо, занимающее старшую государственную должность государственной службы (ведущий специалист); 5) должностное лицо, занимающее младшую государственную должность государственной службы (специалист 1-й категории).

Целесообразно говорить и о таких категориях должностных лиц, которые занимают должность: 1) в порядке назначения; 2) в порядке конкурса; 3) в порядке избрания.

Должностные лица могут также подразделяться на *руководителей аппарата государственного органа* и *оперативных сотрудников*. Руководитель реализует свои полномочия в целях осуществления компетенции возглавляемого им органа (учреждения). Содержанием деятельности руководителя, как правило, является: подготовка и принятие важных управленческих решений (административных актов); осуществление управленческой деятельности с использованием различных неправовых форм управления (проведение совещаний, дача указаний, проведение консультаций и т.п.); контроль за выполнением принятых решений; применение административно-юрисдикционных и дисциплинарных мер принуждения. Оперативный сотрудник — это лицо, деятельность которого связана с исполнительно-оперативным осуществлением управленческих функций по реализации компетенции государственных органов. Он помогает разрабатывать и



предлагает руководителям, а также другим служащим аналитические данные, варианты вероятных решений и действий; прорабатывает многие вопросы, по которым могут быть в дальнейшем приняты правовые решения.

Как нам представляется, всех лиц, занятых осуществлением государственно-служебных функций, следует разделить на три категории: 1) должностные лица (определить понятие в служебном законодательстве, подразделить на группы); 2) государственные служащие (выделить различные категории); 3) вспомогательный и технический персонал (в западной административно-правовой теории это рабочие, находящиеся на государственной службе). Вспомогательный персонал — это служащие, которые выполняют вспомогательные материально-технические операции по обеспечению деятельности должностных лиц. Непосредственного участия в деятельности по осуществлению компетенции соответствующих органов они не принимают и занимаются обслуживанием информационных процессов и материально-техническим обслуживанием деятельности аппарата государственных органов.

Подводя итог анализа понятия должностного лица и его правового статуса, хотелось бы отметить, что для внесения ясности в существо этого вопроса необходимо провести большую и длительную работу со стороны ученых-юристов, законодателей Российской Федерации, а также служащих правоохранительных органов<sup>301</sup>.

## § 10. ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### 10.1. Общие вопросы прохождения государственной службы

В правовом институте государственной службы выделяется такой его важный элемент (или подинститут), как прохождение государственной службы, включающий формирование управленческого персонала государственного органа (поступление на государственную службу, заключение кон-

---

<sup>301</sup> См., например: В о р о н к о в А. В. Понятие должностного лица в административном праве. С. 55—65; Ч а н н о в С. Е. Правовой статус должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

трактов о прохождении государственной службы, назначение на государственные должности государственной службы), присвоение квалификационных разрядов (званий, рангов и пр.), выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, перемещение его по службе, установление и реализацию способов прекращения государственной службы.

Прохождение государственной службы — это процесс практического служения государству лица, назначенного на государственную должность государственной службы, выполнение соответствующего вида управленческой или иной государственно-служебной деятельности. Прохождение государственной службы регламентируется не только ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», иными федеральными законами (например, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе») и законами субъектов РФ о государственной службе, но и Указами Президента РФ (например, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 Положение о порядке прохождения военной службы<sup>302</sup>), постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (например, Руководство по организации прохождения военной службы в Федеральной пограничной службе РФ: Утв. приказом ФПС России от 18 декабря 1999 г. № 693<sup>303</sup>; Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел РФ: Утв. приказом МВД РФ от 14 декабря 1999 г. № 1038<sup>304</sup>).

Институт прохождения государственной службы характеризуется следующими основными чертами:

1. С практической структурно-функциональной точки зрения, *прохождение службы является длящимся процессом, начинающимся с возникновения государственно-служебных отношений*, т.е. с момента замещения служащим государственной должности, связанным с дальнейшим перемещением лица по службе, проведением оценки и аттестации служащих, и заканчивающимся прекращением государственно-

<sup>302</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

<sup>303</sup> См.: Бюллетень. 2000. № 10. С. 21—35.

<sup>304</sup> См.: Бюллетень. 2000. № 17. С. 22—76.

служебных отношений. Прохождение службы включает в себя последовательную смену государственным служащим должностей в государственной администрации (ее структурных подразделениях), изменение многих фактических данных, характеризующих государственно-служебное правовое положение служащих (персональные классные чины, воинские и специальные звания, почетные звания, ученые степени и звания, конкретные особенности выполнения служебных обязанностей, механизмы и виды ответственности и т. д.). В странах Запада прохождение службы часто называют «служебной карьерой». Однако продвижение по службе должно определяться, в первую очередь, личными качествами служащего, его опытом, профессионализмом, компетенцией, квалификацией, пригодностью к данному виду службы (к виду определенной деятельности). Каждый государственный служащий имеет индивидуальный должностной (служебный) путь, поэтому прохождение службы всегда индивидуально. Однако продвижение по службе зависит также и от объективных моментов, например, от качества правового регулирования в части поощрения государственных служащих, регулярности продвижения по службе, проведения необходимых аттестаций и т.д.

2. *Содержание прохождения службы*, т.е. выполнение государственными служащими своих должностных обязанностей, управленческих и других функций; на этом временном отрезке *реализуется правовой статус государственного служащего*.

3. *Прохождение государственной службы устанавливается нормативно*. Таким образом, как *подинститут правового института* государственной службы оно объединяет правовые нормы, устанавливающие следующие вопросы: замещение государственных должностей, специальная профессиональная подготовка сотрудников различных государственных органов, совместительство, реальное выполнение служащими своих должностных обязанностей и реализация прав, порядок присвоения квалификационных разрядов, специальных званий; поощрение служащих и привлечение их к ответственности (к различным видам юридической ответственности), аттестация государственных служащих, продвижение (перемещение) по службе, условия службы, социально-правовая за-

щита (гарантии, льготы, компенсации) государственных служащих, основания и способы прекращения государственной службы.

4. *Условия прохождения государственной службы*: продолжительность служебного времени, ежегодного оплачиваемого отпуска; дополнительные отпуска; денежное довольствие служащих<sup>305</sup>; льготы, гарантии и компенсации; государственное личное и дополнительное социальное страхование; порядок обеспечения жилой служебной площадью, служебным транспортом; услуги технического и социально-бытового характера при нахождении в служебной командировке и т.д.

Сведения о государственном служащем (прохождении им государственной службы) содержатся в *личном деле* государственного служащего. Личное дело ведется структурным подразделением кадров государственного органа (кадровой службой соответствующего государственного органа) и при переводе государственного служащего передается по новому месту его государственной службы. Запрещено ведение нескольких личных дел одного государственного служащего.

Сведения о всех государственных служащих, занимающих государственные должности государственной службы, а также включенных в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, содержатся в Федеральном реестре государственных служащих и реестре государственных служащих субъектов РФ. Ведение личных дел и Реестра государственных служащих осуществляется в соответствии с актами законодательства Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ. Запрещены сбор и внесение в личные дела и Реестр государственных служащих сведений об их политической, религиозной принадлежности и частной жизни.

## 10.2. Поступление на государственную службу

Законодательством Российской Федерации определены порядок приема на государственную службу, прохождения испытательного срока, особенности условий государственной

---

<sup>305</sup> См., например: Положение о денежном довольствии сотрудников органов внутренних дел: Утв. приказом МВД РФ от 30 сентября 1999 г. № 750 //Бюллетень. 2000. № 3. С. 110—128.

службы, порядок проведения аттестации служащих, замещения государственных должностей, присвоения классных чинов и многие другие вопросы.

Право поступления на государственную службу имеют, по общему правилу, граждане Российской Федерации, достигшие восемнадцатилетнего возраста (не моложе 18 лет), владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным законодательством РФ о государственной службе. При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается установления каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от расы, национальности, языка, пола, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям и профессиональным союзам, созданным в установленном Конституцией РФ и другими законами порядке, а также и других обстоятельств для граждан, профессиональная подготовка которых отвечает требованиям по соответствующей государственной должности.

В Указе Президента РФ от 30 июня 1996 г. № 1005 «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ»<sup>306</sup> особо ставился вопрос о возможности введения минимальной квоты для замещения женщинами государственных должностей федеральной государственной службы. Органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления рекомендовано разработать систему повышения роли женщин в органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

Замещение государственной должности означает, что *гражданин стал субъектом должностных прав, обязанностей, ограничений, запретов и правовой ответственности*. Общие положения о равенстве прав граждан на замещение должностей не исключают некоторых ограничений, которые

<sup>306</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3238.

касаются особых случаев. Так, гражданин *не может быть принят на государственную службу* и находиться на государственной службе в следующих случаях:

а) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

б) лишение его судом права занимать государственные должности в течение назначенного срока;

в) наличие в соответствии с заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего выполнению должностных обязанностей;

г) близкое родство или свойство (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и в других случаях, установленных нормативными актами Российской Федерации;

д) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

е) наличие гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

ж) отказ от представления сведений о доходах государственного служащего и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

При поступлении граждан на государственную службу в некоторые государственные органы нормативными правовыми актами могут устанавливаться для них особые дополнительные требования. Например, приказом ФСБ РФ от 31 декабря 1999 г. № 714 определены требования, предъявляемые к гражданам, поступающим на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности (по уровню образования, профессиональной и физической подготовки)<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> См.: Бюллетень. 2000. № 9. С. 89.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» предусматривает, что при поступлении на государственную службу гражданин представляет следующие *документы*: личное заявление; документ, удостоверяющий личность; трудовую книжку; документы, подтверждающие профессиональное образование; справку из органов государственной налоговой службы о представлении сведений об имущественном положении; медицинское заключение о состоянии здоровья; другие документы, если это предусмотрено федеральным законом. Сведения, которые следует представлять гражданину при поступлении на государственную службу, а также при решении вопроса о его назначении на высшую государственную должность государственной службы, подлежат проверке в установленном федеральным законом порядке. Например, в соответствии с Указом Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» (в ред. Указа Президента РФ от 4 марта 1998 г. № 227), государственные и муниципальные служащие обязаны ежегодно составлять и направлять в налоговые органы «Декларацию о доходах гражданина и имуществе, принадлежащем ему на праве собственности»<sup>308</sup>. Согласно Указу Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 641 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы»<sup>309</sup> кадровые службы федеральных государственных органов организуют проверку:

а) достоверности сведений, сообщенных гражданином о себе при поступлении на федеральную государственную службу;

б) соблюдения служащими законодательно установленных ограничений;

---

<sup>308</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2239; 1998. № 10. Ст. 1160.

<sup>309</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 23. Ст. 2502.

в) достоверности сведений об их доходах и имуществе.

Основаниями для организации проверки может служить полученная от правоохранительных органов, налоговых органов, судов и других государственных органов информация о несоблюдении государственным служащим установленных в законодательстве ограничений, а также информация о предоставлении лицом недостоверных или неполных сведений. Проверка указанных сведений осуществляется, как правило, в месячный срок, который может быть продлен до двух месяцев по решению лица, давшего поручение о ее проведении.

Государственный служащий федеральной государственной службы может быть отстранен от исполнения своих обязанностей на период проведения проверки сведений, сообщенных гражданином при поступлении на государственную службу, проверки соблюдения установленных ограничений по службе в следующих случаях:

а) непредставления при поступлении на государственную службу в установленные сроки нормативно предусмотренных сведений;

б) представления недостоверных или неполных сведений.

Отстранение государственного служащего от исполнения им своих обязанностей производится решением должностного лица или органа, имеющего право назначать на государственную должность федеральной государственной службы.

Специальные федеральные законы могут устанавливать в отдельных государственных органах дополнительные требования к проверке сведений, которые сообщаются гражданином при поступлении на государственную службу и назначении его на высшие государственные должности государственной службы (например, при поступлении в Федеральную службу безопасности России).

В процессе проверки сведений, представляемых гражданином при поступлении на государственную службу, могут устанавливаться такие обстоятельства, которые препятствуют его поступлению на государственную службу или назначению его на высшую государственную должность государственной службы. В этом случае гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в приеме его на го-



сударственную должность или назначении на высшую государственную должность государственной службы. Этот отказ гражданин может обжаловать в суд.

Гражданин при поступлении на государственную службу, а также государственный служащий в течение установленного срока в соответствии с федеральным законом ежегодно обязаны представлять в государственные налоговые органы сведения о полученных ими доходах и имуществе, принадлежащем им на праве собственности, являющихся объектами налогообложения. Указанные сведения, поступающие в налоговые органы, составляют служебную тайну. Декларации государственных служащих, занимающих государственные должности категории «А», а также иных государственных должностных лиц, порядок избрания или назначения которых определяется Конституцией Российской Федерации, могут быть опубликованы в общероссийских средствах массовой информации в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

На первоначальном этапе образования государственно-служебного правоотношения целесообразно различать *два правовых документа: трудовой договор и приказ о назначении* гражданина на государственную должность государственной службы. Поступление гражданина на государственную службу оформляется посредством *трудового договора*, который заключается либо на неопределенный срок, либо на срок не более пяти лет. Трудовой договор должен содержать обязательство гражданина, поступающего на государственную должность, обеспечивать выполнение Конституции РФ и федеральных законов в интересах граждан Российской Федерации (т.е. своеобразная *«присяга»* на верность государству). Важнейшим правообразующим документом при поступлении на государственную должность гражданина является *приказ* по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы. В нормативных актах предусматриваются условия и порядок назначения на государственные должности по контракту. Они установлены, например, в Приказе МВД РФ от 19 июля 1999 г. № 526 «О назначении на должности руководителей органов внутренних дел по контракту» или в Приказе ФСБ РФ

от 18 ноября 1999 г. № 576 «О контракте о прохождении военной службы».

Законодатель установил порядок назначения впервые или вновь поступающих на государственную службу. Он осуществляется:

на государственные должности государственной службы категории «Б» — по представлению соответствующих лиц, замещающих должности категории «А», либо уполномоченных ими лиц или государственных органов. Порядок подбора кандидатур определяется соответствующим государственным органом или лицом, замещающим государственную должность категории «А», в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ;

на государственные должности государственной службы 1-й группы категории «В» — соответствующим должностным лицом. Порядок подбора кандидатур определяется нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ;

на государственные должности государственной службы 2, 3, 4 и 5-й групп категории «В» — по результатам конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы.

При согласии государственного служащего на него может быть возложено исполнение дополнительных обязанностей по другой государственной должности государственной службы с оплатой по соглашению между руководителем государственного органа и государственным служащим. При возникновении *служебной необходимости* государственный служащий с его согласия может быть командирован в другой государственный орган для исполнения должностных обязанностей по государственной должности государственной службы по его *специальности* на срок до двух лет.

Для лица, впервые поступающего на государственную службу (принятого на государственную должность государственной службы), а также для государственного служащего при переводе на государственную должность государственной службы иной группы и иной специализации, может быть установлен *испытательный срок (испытание)* продолжитель-

ностью от трех до шести месяцев (например, в органах внутренних дел от трех месяцев до одного года) в зависимости от уровня подготовки и государственной должности государственной службы, на которую гражданин поступает. Очередной квалификационный разряд государственному служащему до окончания срока испытания не присваивается. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности и другие периоды, когда государственный служащий отсутствовал на службе по уважительным причинам. На государственного служащего в период испытания распространяется законодательство о государственной службе.

При установлении испытательного срока сотруднику органов внутренних дел кандидат назначается стажером на соответствующую должность без присвоения ему специального звания. Для лиц, впервые принимаемых на службу в милицию, испытательный срок обязателен. На время испытательного срока стажер выполняет обязанности и пользуется правами сотрудника органов внутренних дел в соответствии с занимаемой им должностью и условиями контракта. На время испытательного срока на стажера должно распространяться действие законодательства Российской Федерации о труде, а также нормы другого законодательства о службе. Контракт сотрудника органов внутренних дел расторгается: 1) по инициативе органа внутренних дел, если обнаруживается несоответствие стажера предъявляемым требованиям; 2) по инициативе стажера, если органом внутренних дел нарушаются предусмотренные контрактом обязательства. Испытательный срок засчитывается в стаж службы в органах внутренних дел, дающий право на выплату процентной надбавки за выслугу лет и назначение пенсии по линии МВД РФ. Однако в органах внутренних дел имеются в части установления испытательного срока и исключения: для лиц, назначаемых на должности высшего начальствующего состава, выпускников высших и средних специальных учебных заведений, поступающих на службу по распределению, а также при назначении на должность по конкурсу испытательный срок не устанавливается.

При неудовлетворительном результате испытания государственный служащий может быть переведен с его согласия на

прежнюю или другую государственную должность государственной службы. При отказе от перевода государственный служащий может быть уволен. По истечении испытательного срока, когда государственный служащий продолжает государственную службу, он считается выдержавшим испытание, и последующее увольнение допускается только по основаниям, которые установлены федеральным законодательством о государственной службе.

На *замещение вакантной государственной должности* государственной службы может быть объявлен *конкурс*, который обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Конкурс объявляется, если граждане, подавшие заявления на участие в конкурсе, полностью соблюдают условия относительно их поступления на службу (наличие требуемого возраста, отсутствие обстоятельств отказа в приеме на государственную службу, наличие всех необходимых документов). Государственные служащие могут участвовать в конкурсе независимо от того, какие должности они занимают в момент его проведения.

Конкурс проводится в двух формах:

конкурс документов, если замещаются вакантные государственные должности государственной службы 2-й группы;

конкурс-испытание, если замещаются вакантные государственные должности государственной службы 3, 4 и 5-й групп.

*Для проведения конкурса документов* создается *конкурсная комиссия*, которая оценивает участников конкурса на основании документов об образовании, о прохождении государственной службы и о другой трудовой деятельности, а также на основании рекомендаций, результатов тестирования, других документов, представляемых по решению соответствующих органов по вопросам государственной службы.

*Для проведения конкурса-испытания* также создается *государственная конкурсная комиссия*. Конкурс-испытание может включать в себя прохождение испытания на соответствующей государственной должности государственной службы и завершается *государственным квалификационным экзаменом*.

Совет по вопросам государственной службы при Президен-

те РФ совместно с соответствующими государственными органами организует работу по формированию конкурсных (государственных конкурсных) комиссий. Органы по вопросам государственной службы субъектов РФ также участвуют в создании конкурсных (государственных конкурсных) комиссий.

Соответствующий орган по вопросам государственной службы публикует в официальных изданиях информацию о дате, месте и об условиях проведения конкурса. Каждый участник конкурса должен быть уведомлен о его результатах в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Решение конкурсной (государственной конкурсной) комиссии является основанием для назначения на соответствующую государственную должность государственной службы либо для отказа в таком назначении.

Федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ могут определять и другие условия проведения конкурса. Например, утвержденное Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 604 Положение о проведении конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы<sup>310</sup> устанавливает порядок проведения конкурса на замещение вакантной государственной должности федеральной государственной службы. Вакантной государственной должностью в государственном органе признается не замещенная федеральным государственным служащим государственная должность, предусмотренная в структуре государственного органа. При проведении конкурса могут использоваться не противоречащие федеральным законам и другим нормативным актам РФ методы оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей и полномочий по государственной должности, на замещение которой претендует кандидат. При оценке указанных качеств конкурсная (государственная конкурсная) комиссия исходит из

---

<sup>310</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2115.

соответствующих квалификационных требований, предъявляемых по государственной должности, и требований должностной инструкции.

Заседание конкурсной (государственной конкурсной) комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее состава. Решение комиссии по результатам проведения конкурса принимается тайным или открытым голосованием простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании.

Решение по результатам конкурса оформляется приказом (распоряжением или иным актом) государственного органа или его руководителя. Копия этого решения направляется Совету по вопросам государственной службы при Президенте РФ, а также вручается федеральному государственному служащему, назначенному на соответствующую государственную должность.

Спорные вопросы, связанные с проведением конкурса, могут быть рассмотрены соответствующим государственным органом или судом.

Важным вопросом является также и *перемещение государственного служащего по службе*. Перемещение служащих может производиться:

- на вышестоящую должность в целях продвижения служащего по службе;
- на равнозначную должность, например, при необходимости замещения другой должности либо для более целесообразного использования служащего с учетом его деловых, личных качеств и профессиональной подготовки, по состоянию здоровья, в связи с возрастом, семейными обстоятельствами и т.д.;
- на нижестоящую должность; это происходит при сокращении штата, по состоянию здоровья, по личной просьбе, по результатам проведенной аттестации (не соответствует занимаемой должности);
- при поступлении на учебу с освобождением от занимаемой должности, а также при назначении на должность после окончания учебы. Законодательством России могут быть предусмотрены и иные возможности и правила перемещения по службе. Иногда перемещению должна предшествовать переподготовка служащего в специальных учебных заведениях.

Перемещение государственного служащего всегда должно оформляться приказом соответствующего руководителя (должностного лица) с указанием основания перемещения. Служащий, перемещенный на нижестоящую должность, в последующем может продвигаться по службе с учетом его служебной квалификации, опыта работы, деловых и личных качеств, состояния здоровья.

## § 11. АТТЕСТАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

### 11.1. Понятие аттестации

*Под аттестацией государственных служащих понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры в целях выявления степени соответствия служащего занимаемой должности производит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности, результатами которой становятся оценка и рекомендации аттестационной комиссии по улучшению труда как аттестуемого лица, так и аппарата всего государственного органа.* Итак, аттестация — это прежде всего деятельность, которая раскрывается в полном объеме только при эффективном функционировании ее механизма. Эта деятельность осуществляется на протяжении всех этапов аттестации: подготовка аттестации; проведение оценки и осуществление контроля за работой служащих; принятие решения соответствующим руководящим органом или руководителем по результатам аттестации; реализация рекомендаций аттестационных комиссий по совершенствованию работы служащих и всей администрации в целом; разрешение возникающих споров, связанных с проведением аттестации и ее результатами; подведение итогов аттестации; распространение передового аттестационного опыта.

### 11.2. Цель, задачи и значение аттестации

Аттестация имеет важнейшее значение в практической деятельности служащих, поскольку является *правовым средством расширения демократических начал в кадровой политике* и в управлении государственной службой, средством обеспечения формирования и реализации целенаправленной

и предсказуемой кадровой политики в государственных органах и, конечном счете, в *формировании персонала управлений (кадрового потенциала) в государственных органах.*

*Аттестация необходима для регулярного определения уровня профессиональной подготовки служащего и степени ее соответствия квалификационным требованиям,* предъявляемым к государственным должностям государственной службы, а также для присвоения квалификационного разряда. Совершенствование и упорядочение прохождения государственной службы невозможно без периодической аттестации служащих. Порядок проведения аттестации и порядок продвижения по службе — это сложные административные процедуры (правовые институты). Поэтому институт аттестации государственных служащих получит адекватное осмысление только тогда, когда будет четко определено его положение в структуре института государственной службы, а точнее, в системе прохождения службы<sup>311</sup>.

Аттестация в узком смысле проводится с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личных качеств служащего, установления его служебно-должностного соответствия предъявляемым требованиям к службе. В ст. 24 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. определяется, что аттестация проводится для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, а также для решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда. Таким образом, законодатель выделяет *две основные задачи аттестации:*

---

<sup>311</sup> Представители науки трудового права рассматривают институт аттестации в качестве структурного образования (правового института) трудового права. Например, В. И. Курилов пишет: «Нормы, регулирующие аттестацию работников в рамках правового института трудового договора, составляют группу, внутреннее единство которой обусловлено общностью целей и содержания названных норм». По мнению В. Н. Скобелкиной, аттестационные комиссии выступают в качестве субъектов трудовых правоотношений. См.: К у р и л о в В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве. Владивосток, 1983, С. 101—102; С к о б е л - к и н В. Н. Трудовые правоотношения внутри трудового коллектива // СГП. 1989. № 6. С. 35.



- 1) установление соответствия служащего занимаемой должности (определение уровня профессиональной подготовки);
- 2) присвоение квалификационного разряда.

Аттестация *в более широком понимании* решает следующие основные задачи:

соблюдение на практике принципов государственной службы;

обеспечение законности в системе функционирования государственной службы;

формирование профессионального кадрового персонала государственных органов;

выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью повышения его по службе;

применение к государственному служащему мер ответственности и стимулирования;

повышение дисциплины и ответственности;

обеспечение реального функционирования механизма продвижения служащих по служебной лестнице;

поддержание стабильности государственной службы;

стимулирование повышения квалификации и профессионализма служащих;

предупреждение и борьба с правонарушениями и коррупцией в системе государственной службы.

Аттестация является персональной оценкой профессиональных качеств государственного служащего. Иногда аттестации *проводятся для достижения весьма конкретной цели и решения четко поставленной задачи*. Например, в 1992 г. была проведена аттестация служащих с целью установления разрядов по Единой Тарифной Сетке; Указ Президента РФ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г. также определил в качестве одной из основных задач борьбы с правонарушениями проведение аттестации. Положение о порядке проведения аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов предприятий транспорта (утв. Приказом Министерства транспорта РФ и Министерства труда РФ от 11 марта 1994 г.), регламентирует процедуру аттестации служащих транспорта, проведение которой было обусловлено многочисленными случаями пренебрежения требованиями безопасно-

сти и снижением в транспортных организациях контроля за соблюдением нормативных требований. Для решения поставленных задач Министерство труда и Министерство юстиции предложили всем субъектам транспорта сначала обеспечить повышение квалификации специалистов и иных служащих транспорта в специализированных учебных заведениях, а затем проводить аттестацию. В соответствии с названным нормативным актом аттестацию проходят исполнительные руководители и специалисты всех транспортных предприятий независимо от форм собственности. Аттестационные комиссии образуются в региональных органах государственного управления на транспорте. К ним относятся региональные органы управления воздушным транспортом, создаются морские администрации в портах, государственные речные управления. А там, где таких региональных органов нет, комиссии будут создаваться в отделениях Российской транспортной инспекции, которые имеются практически в каждой области и крупных городах. В комиссию могут включаться независимые эксперты. Аттестация проводится в форме собеседования, ее результатом являются две оценки: соответствует лицо занимаемой должности или не соответствует.

Сотрудник органов внутренних дел, заключивший контракт о службе в органах внутренних дел на определенный срок, проходит аттестацию при его продлении, а сотрудник, заключивший контракт на неопределенный срок, — каждые пять лет службы. Сотрудники аттестуются также при представлении к назначению на вышестоящую должность, при перемещении на нижестоящую должность или в другую службу (подразделение) органов внутренних дел, а также при увольнении по отдельным установленным в нормативных актах основаниям. Порядок проведения аттестации определяется Министром внутренних дел Российской Федерации.

### 11.3. Правовой институт аттестации

Правовые нормы, входящие в институт аттестации, устанавливают определенный порядок деятельности органов, направленный на организацию и проведение оценки служащих. Внутренняя связанность и обособленность норм, регламентирующих аттестационно-должностные отношения в процессе

прохождения служащими государственной службы, образуют своего рода нормативный блок, что свидетельствует о существовании сложившегося правового института аттестации.

*Под правовым институтом аттестации следует понимать систему правовых норм, регулирующих аттестационно-должностные отношения, складывающиеся при прохождении государственной службы в процессе осуществления деятельности по оценке деловых, личных, нравственных качеств, результатов их труда и действительному контролю за работой служащих в целях определения уровня профессиональной подготовки и соответствия государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы, решения вопроса о присвоении государственному служащему квалификационного разряда и повышения эффективности управления (понимаемого в широком смысле).*

С теоретико-правовой точки зрения, аттестация служащих как правовой институт содержит нормы, которые регулируют отношения в системе подинститута прохождения государственной службы. В настоящее время порядок прохождения и продвижения по службе регламентируется специальными нормативными актами. Как правило, в каждом конкретном случае он осуществляется исходя из результатов оценки деловых, личных, нравственных качеств лица, учета эффективности его деятельности, результатов исполнения должностных обязанностей. Чтобы обеспечить справедливое продвижение служащих по службе, необходимо создать и закрепить в правовых нормах научно обоснованный механизм движения государственных служащих. В таком механизме аттестация является одним из основных элементов.

По результатам аттестации государственных служащих, т.е. по результатам оценки и проверки качества и эффективности выполнения служащими должностных обязанностей, определяются возможность продвижения по службе и изменения правового положения служащего. Правовое регулирование прохождения государственной службы должно быть направлено на совершенствование работы всего аппарата государственных органов. Правовые нормы, регламентирующие деятельность по оценке служащих, являются фактором

эффективного воздействия на процесс продвижения служащих по службе.

В правовой институт аттестации государственных служащих включаются *материальные нормы*, т.е. устанавливающие статутные аттестационно-правовые положения (необходимость подготовки аттестационной характеристики, сроки проведения аттестации, виды аттестационных оценок), и *процессуальные нормы*, регулирующие саму процедуру аттестации. Аттестационные нормы устанавливают порядок возникновения, прохождения и прекращения аттестационно-должностных отношений и служат для определения: целей и задач проведения аттестации; круга лиц, подлежащих аттестации; сроков ее проведения; состава аттестационных комиссий; порядка проведения аттестации; принятия решений по результатам аттестации и разработки мероприятий по совершенствованию процедуры аттестации и улучшению деятельности государственных органов (их структурных подразделений).

#### 11.4. Нормативная основа и порядок проведения аттестации

В настоящее время порядок проведения аттестации устанавливается нормами ряда законов и положений о статусе определенных категорий служащих, иными правовыми актами федеральных и других органов государственной власти<sup>312</sup>. Вместе с тем в будущем еще предстоит принять множество основополагающих документов о порядке проведения аттестации государственных и муниципальных служащих.

---

<sup>312</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 1996 г. № 353 «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего» утвердил до принятия соответствующего федерального закона Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего. Этим Указом Президента РФ рекомендовано органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления руководствоваться положениями вышеназванного Положения при проведении аттестации государственных служащих органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных служащих органов местного самоуправления. См.: СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1036. См. также: Положение о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации: Утв. Приказом ГТК РФ от 30 апреля 1998 г. № 281.

Аттестация проводится во многих организациях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности<sup>313</sup>.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что государственный служащий подлежит аттестации не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года. Признание аттестационной комиссией государственного служащего несоответствующим занимаемой государственной должности может повлечь постановку вопроса о его профессиональной переподготовке либо с его согласия о переводе на нижестоящую (другую) должность или об увольнении.

Положение о проведении аттестации федерального государственного служащего устанавливает порядок проведения аттестации. Для проведения аттестации: формируется *аттестационная комиссия*; утверждается график проведения аттестации; составляются списки федеральных государственных служащих, подлежащих аттестации; подготавливаются необходимые документы для аттестационной комиссии. Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. В состав комиссии включаются представители кадровой службы и юридической службы государственного органа. Руководитель государственного органа привлекает к работе комиссии независимых экспертов, представителей профсоюзов. Аттестационная комиссия формируется руководителем государственного органа по согласованию с соответствующей комиссией по делам государственных служащих. Такой порядок формирования аттестационной комиссии в литературе критикуется, так как в состав этой комиссии могут быть включены только «удобные и зависимые» от руководителя лица. Ю.А. Розенбаум подчеркивал, что формирование независимой и высококвалифицированной аттестационной комиссии является главнейшим условием проведения качественной оценки государственного

---

<sup>313</sup> См., например: Положение о порядке подготовки и аттестации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, подконтрольные Госгортехнадзору России: Утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 11 января 1999 г. № 2 //РГ. 1999. 17 марта.

служащего<sup>314</sup>. Конечно, с этим едва ли следует спорить, но не стоит и переоценивать значение института аттестационных комиссий и самих демократических начал при ее организации. В любом случае аттестацию организует руководитель государственного органа; следовательно, он и должен создавать аттестационную комиссию. Возникают и другие вопросы: как создавать комиссию; в какой степени осуществлять контроль за ее деятельностью; как обеспечить гласность деятельности комиссии и ознакомление всех служащих в государственном органе с результатами ее работы; как предоставить возможность обжалования результатов проведенной аттестации. Качественное решение этих и других вопросов будет способствовать тому, что аттестация станет действительно важным правовым средством, обеспечивающим эффективное функционирование государственной службы.

Оценка экспертами качеств федерального государственного служащего является одним из аргументов, характеризующих аттестуемого.

В результате аттестации федеральному государственному служащему дается одна из следующих оценок:

- 1) соответствует замещаемой государственной должности;
- 2) соответствует замещаемой государственной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;
- 3) не соответствует замещаемой государственной должности.

Аттестационная комиссия проводит не реже одного раза в шесть месяцев государственный квалификационный экза-

---

<sup>314</sup> См.: Розенбаум Ю. А. Проблемы оценки государственного служащего. Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») //Гип. 1998. № 8. С. 25. Ю. А. Розенбаум отмечал, что для проведения объективной оценки служащего необходимо по меньшей мере соблюдение трех условий: 1) независимость комиссии от руководителя государственного органа, в котором работает аттестуемый; 2) более высокий уровень профессиональной подготовки и знаний у членов комиссии по сравнению с оцениваемыми лицами; 3) применение научных методов оценки профессиональных и личных качеств служащего. В результате автор совершенно справедливо полагает, что радикальных преобразований в системе оценки персонала государственных органов не произошло.

мен для присвоения квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга), в том числе очередного, в следующих случаях: по инициативе федерального государственного служащего без последующего перевода его на другую государственную должность; при переводе государственного служащего на государственную должность иной группы и иной специализации; при назначении впервые на государственную должность. Рекомендации аттестационной комиссии по результатам государственного квалификационного экзамена служат основанием для принятия соответствующим руководителем государственного органа решения о присвоении в установленном порядке федеральному государственному служащему квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга).

Вопросы, связанные с проведением аттестации, рассматриваются соответствующим государственным органом или в суде.

Продвижение по государственной службе осуществляется путем назначения на высшую государственную должность, объявления конкурса на замещение вакантной государственной должности государственной службы, а также присвоения более высокого квалификационного разряда (классного чина). Право на продвижение по государственной службе реализуется при условии успешного и добросовестного выполнения государственным служащим своих должностных обязанностей. При этом учитываются и итоги (материалы) проведенной аттестации, рекомендации аттестационной комиссии.

### 11.5. Механизм (система) аттестации

*Механизм аттестации* представляет собой способ организации и осуществления аттестационной деятельности, содействующий реализации функций аттестации, достижению ее эффективного воздействия на совершенствование кадровой функции государственного управления. Механизм аттестации государственных служащих является комплексным организационным образованием и состоит из следующих четырех элементов: 1) субъект аттестации; 2) объект аттестации; 3) непосредственная деятельность по оценке и контролю за рабо-

той служащих (управленческая процедура) и 4) правовые нормы, регулирующие порядок проведения аттестации.

**1. Субъект аттестации** — это группа лиц (коллегия), которая производит оценку профессиональных, деловых, личных и нравственных качеств служащего и результатов его деятельности. Субъекты аттестации оценивают лицо при прохождении государственной службы. В узком смысле субъектом аттестации является аттестационная комиссия, состоящая из наиболее авторитетных, профессиональных и принципиальных сотрудников. Аттестация — это деятельность, процесс, начинающийся с момента принятия решения о проведении аттестации и заканчивающийся принятием решения об итогах аттестации, выполнением всех рекомендаций аттестационных комиссий, а также замечаний и предложений аттестуемых, высказанных ими на заседаниях аттестационных комиссий. Таким образом, на разных стадиях аттестационной процедуры субъектами аттестации становятся многие категории государственных служащих, представляющие различные органы, организации и их структурные подразделения.

**2. Объектом аттестации** являются государственные служащие, которые согласно требованиям специального нормативного акта подлежат аттестации, т. е. это те, кого оценивают (лица, занимающие государственные должности государственной службы в центральных органах федеральной государственной власти, в государственных органах субъектов Российской Федерации).

**3. Непосредственная деятельность по осуществлению аттестации** — это управленческая аттестационная процедура, которая имеет организационно-правовой характер. Аттестационная процедура представляет собой порядок последовательной реализации требований (условий) аттестационной деятельности в различных государственных органах и органах местного самоуправления, их организационного и технического обеспечения, т. е. систему последовательных действий по осуществлению аттестации. Соблюдение процедуры создает гарантии объективного подхода к оценке государственных служащих, способствует эффективному решению задач аттестации. В нормативных актах, регламен-



тирующих аттестационно-должностные отношения, содержится множество процессуальных норм. Специальные процедурные нормы, регулирующие аттестационную деятельность, определяют, кто и в каком порядке оценивает работу государственных служащих. В соответствии с задачами, целями и функциями аттестации устанавливаются критерии, по которым оцениваются профессиональные, личные и нравственные качества служащих, а также результаты исполнения ими должностных обязанностей.

Аттестационная процедура включает следующие основные элементы: 1) постановка целей и задач аттестации; 2) разработка подготовительных мероприятий; 3) сбор, изучение, анализ и обобщение информации об аттестуемом лице; 4) выработка системы оценки служащих; 5) проведение аттестационной оценки служащих, выявление степени их соответствия занимаемой государственной должности государственной службы; 6) подготовка аттестационными комиссиями рекомендаций; 7) установление порядка принятия руководящим органом либо руководителем государственного органа решения по результатам аттестации о присвоении государственному служащему квалификационного разряда, о материальном или моральном поощрении (стимулировании), включении его в резерв на выдвижение и т.п.; 8) формирование порядка реализации итогов аттестации — оценок и рекомендаций аттестационных комиссий (разработка необходимых мер, способствующих этому; установление периодичности действий, выявление субъектов и методов осуществления этих действий; определение последствий реализации действий и ответственности должностных лиц за их выполнение).

Аттестационная процедура (аттестация), как и конкурс, считается способом оценки государственных служащих. Оценка — показатель степени соответствия аттестуемого занимаемой государственной должности государственной службы, посредством которой, т.е. при помощи выбранных критериев и методов, выявляется соответствие служащего занимаемой должности. Сама оценка также имеет конкретную процедуру и осуществляется посредством совершаемых действий.

Таким образом, оценка является одним из главнейших элементов аттестационной процедуры<sup>315</sup>.

Механизм оценки, обеспечивающий ее эффективные результаты, должен обязательно включать в себя следующие элементы: 1) субъект оценки; 2) объект оценки; 3) научно разработанные критерии оценки деятельности государственных служащих, т.е. конкретные требования, которым должны соответствовать деятельность служащего, его личностные качества и результаты труда; учет других факторов, раскрывающих содержание работы; 4) методы оценки; 5) процедура оценки (создание рациональной системы учета показателей работы служащих, позволяющей анализировать собранную информацию; выделение служащих, занимающихся проведением оценки; компьютерное обеспечение процесса оценки; проведение оценки как таковой и т.д.).

В литературе можно встретить различные точки зрения по вопросу о критериях оценки работы служащих. Однако на практике надежных критериев оценки государственных служащих, гарантирующих качественное проведение аттестации, а следовательно, и успешность государственной деятельности, пока не разработано. Критерий оценки при аттестации — это проявление требований к служащему по занимаемой им государственной должности государственной службы, а также конкретизация деловых и личных качеств, необходимых для эффективного выполнения служащими своих должностных обязанностей.

Объективные, точные и научно обоснованные критерии — основа для отработки методов полной и всесторонней оценки служащих. От принятого способа оценки служащего зависит качество проводимого анализа информации об аттестуемом и, следовательно, результаты аттестации. При создании современной системы оценки государственных служащих целесообразно использовать и соответствующий зарубежный опыт. В качестве примера можно привести порядок проведения оценки государственных чиновников в ФРГ. На каж-

---

<sup>315</sup> В специальной литературе обсуждаются современные проблемы оценки государственного служащего. См., например: Розенбаум Ю.А. Проблемы оценки государственного служащего... С. 24—25.

дого из чиновников составляется служебная характеристика с указанием следующих параметров (показателей):

1. Сообразительность. Способность быстро и дифференцированно воспринимать существо дела.

2. Мыслительные и оценочные способности. Способность анализировать проблемы и делать выводы.

3. Специальные знания. Объем, широта и глубина специальных знаний.

4. Готовность к труду, проявляемая при выполнении задач, энергия и интенсивность. Готовность к выполнению задач, не входящих в его компетенцию.

5. Приспособляемость. Способность приспосабливаться к новой ситуации или к новому подходу при решении задач.

6. Организационные способности. Способность к рациональному планированию и организации выполняемой работы.

7. Личная инициатива. Готовность и способность отыскивать проблемы по собственной инициативе.

8. Способность принимать решения и претворять их в жизнь. Готовность отстаивать свои планы и намерения несмотря на внешнее сопротивление.

9. Умение вести переговоры. Способность приспособляться к партнеру по переговорам и убедительно аргументировать свои мысли.

10. Качество труда. Пригодность результатов труда к использованию (тщательность выполнения, надежность, рациональность, экономичность).

11. Интенсивность. Темп труда в заданное время.

12. Способность к выражению своих мыслей письменно. Ясное изложение мыслей. Материал пригоден для использования в виде заметок, указаний, докладов. Устное изложение краткое и ясное, яркий, убедительный стиль, плавная речь. Способность убедительно излагать свои мысли перед большой аудиторией.

13. Способность выдерживать большие нагрузки, справляться с ними.

14. Способность руководить (управление людьми, постановка целей, стимулирование труда).

15. Стиль общения (с начальниками и подчиненными; открыто).

16. Стиль общения с другими гражданами (отзывчивый, готовый помочь, хороший собеседник).

17. Дополнительные важные черты.

Каждый пункт характеристики оценивается по одной из шести позиций: блестящие данные, данные значительно выше требований, данные выше требований, полностью отвечает требованиям, в основном отвечает требованиям, данные ниже требований. Эта информация дает возможность сделать следующие выводы с использованием шестибалльной шкалы: блестящие данные, служащий имеет глубокие специальные познания, отличную производительность; данные значительно выше требуемых, служащий обладает очень хорошими знаниями, самостоятелен и инициативен; данные выше требуемых, служебно-трудовые показатели превосходят установленные данные; данные в основном отвечают требованиям, навыки служащего нуждаются в совершенствовании, недостаточно самостоятелен; данные ниже требований, производительность служащего значительно ниже ожидаемой, он часто получает замечания<sup>316</sup>.

Аттестационная процедура предназначена для осуществления периодически проводимой деятельности в государственных органах и имеет относительно самостоятельный характер. Это обусловило необходимость закрепления данной процедуры в специальных нормативных актах, содержащих систему правовых норм.

4. Заключительным элементом механизма аттестации является *правовая основа — нормы, регулирующие аттестационно-правовые отношения*. Право — это важнейший компонент механизма аттестации, придающий ей государственно-правовую значимость, общеобязательность, устойчивость и эффективность. Как уже было отмечено, правовая регламентация аттестации государственных служащих осуществ-

---

<sup>316</sup> См.: Шкатулла В. Правовые основы подбора кадров // ХиП. 1994. № 5. С. 132—133; Bieler F. Die dienstliche Beurteilung: Beamte, Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Bereich, 2. Aufl. Berlin, 1999; Klinkhardt V. Dienstliche Beurteilungen, Beförderungsentcheidungen, Dienstpostenbewertungen: Rechtsschutz gegen Benachteiligungen der beruflichen Entwicklung. Bonn, 1982; Lücke T. Dienstliche Beurteilung. Bonn, 1997; Schnellenbach H. Die dienstliche Beurteilung der Beamten und der Richter. Heidelberg, 1986. S. 36—39.

ляется с помощью системы нормативных актов: от Указов Президента Российской Федерации (например, Указ Президента РФ от 9 марта 1996 г. «Об утверждении Положения о проведении аттестации федерального государственного служащего»), постановлений Правительства РФ, центральных органов федеральной исполнительной власти, решений государственных органов субъектов РФ до решений по этим вопросам органов местного самоуправления<sup>317</sup>. Порядок и условия проведения аттестации государственных служащих в дальнейшем будет устанавливаться федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абз. 3 п. 1 ст. 7, п. 3 ст. 24 ФЗ «Об основах государственной службы РФ»).

Следует отметить, что в отдельных государственных органах (ведомствах) могут проводиться персональные аттестации государственных служащих с целью представления их к присвоению специального звания, классного чина, назначения на другую должность, увольнения. Особенность таких аттестаций состоит в том, что они проводятся только в отношении отдельных служащих и связаны с подготовкой важных для конкретного государственного служащего решения. Такая аттестация является фактором изменения реального правового статуса государственного служащего.

В этой связи важен вопрос о квалификационных разрядах

---

<sup>317</sup> См.: Основные Положения о порядке проведения аттестации служащих учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании: Утв. Постановлением Министерства труда РФ и Министерства юстиции РФ от 23 октября 1992 г.; Основные подходы к оценке деловых качеств и квалификации работника при установлении разряда оплаты труда, предусмотренного ЕТС (с Приложением № 1 к Основным положениям о порядке проведения аттестации служащих учреждений, организаций и предприятий, находящихся на бюджетном финансировании, утвержденным постановлением Министерства труда РФ и Министерства юстиции РФ от 23 октября 1992 г.; Положение о проведении аттестации руководителей и специалистов структурных подразделений центральных органов федеральной исполнительной власти: Утв. Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. № 700; Положение о порядке проведения аттестации лиц, занимающих должности исполнительных руководителей и специалистов предприятий транспорта: Утв. Приказом Министерства транспорта РФ и Министерства труда РФ от 11 марта 1994 г.; Положение о порядке аттестации должностных лиц таможенных органов Российской Федерации: Утв. Приказом Государственного таможенного комитета РФ от 16 марта 1992 г.

(классных чинах). ФЗ «Об основах государственной службы РФ» устанавливает квалификационные разряды, присваиваемые государственным служащим по результатам проведенной аттестации. Присвоение квалификационного разряда производится в соответствии с категорией занимаемой государственной должности государственной службы, с уровнем профессионального образования, квалификацией, стажем и опытом работы по специальности.

Иногда с институтом аттестации связывается прекращение государственной службы для некоторых категорий служащих. Одним из оснований для увольнения, например сотрудника органов внутренних дел, является служебное несоответствие в аттестационном порядке.

Государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения аттестации, ее результатов, содержания выданных аттестационных характеристик.

Сведения о проведенной аттестации государственного служащего и ее результатах должны содержаться *в его личном деле*. Личное дело государственного служащего ведется кадровой службой соответствующего государственного органа и при переводе государственного служащего на новое место государственной службы передается по указанному адресу государственной службы. Если по результатам аттестации принято решение о включении государственного служащего в резерв на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы, то эти данные вносятся в федеральный Реестр государственных служащих и реестры государственных служащих субъектов Российской Федерации. В целях обеспечения на практике действия принципа внепартийности государственной службы, государственным органам запрещено вносить в личное дело и в реестры служащих сведения об их политической и религиозной принадлежности.

### 11.6. Функции и принципы аттестации

В процессе аттестации государственных служащих выполняются следующие *функции*: оценки; контроля; политиче-

ская; улучшения работы с персоналом; экономическая; организационная; коммуникативная; информирования; стимулирования.

Содержание и сущность аттестационной деятельности раскрываются в принципах аттестации. Они вырабатываются аттестационной практикой государственных органов. Аттестация государственных служащих строится на следующих основных *принципах*: внепартийность; всеобщность, гласность, периодичность (систематичность) аттестации; объективность и комплексность оценки; коллективность и обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; обязательность принятия по результатам аттестации организационно-правовых мер ответственности и стимулирования (действенность аттестации).

*Внепартийность аттестации* означает отсутствие одностороннего политического подхода к оценке исполнения должностных обязанностей государственного служащего, так как в соответствии с принципом политического нейтралитета во время исполнения служебных государственных функций он обязан руководствоваться не собственными политическими интересами и пристрастиями, а выработанной единой государственной политикой в конкретном государственном вопросе в целях удовлетворения публичного интереса.

*Принцип всеобщности аттестации* означает, что она проводится во всех государственных органах. Аттестации подлежат все лица, занимающие государственные должности государственной службы.

*Принцип гласности* заключается в том, что аттестационная процедура осуществляется открыто. Этот принцип характеризуется доступностью всех аттестационных материалов, демократизмом проведения оценки, открытостью обсуждения профессиональных, личных и нравственных качеств аттестуемого, всех сторон его служебной деятельности. Гласность выражается и в том, что подлежащему аттестации служащему предоставляется право ознакомления с подготовленной на него характеристикой. Он имеет возможность выдвигать свои возражения по существу характеристики и вносить предложения и замечания по улучшению работы конкретного го-

сударственного органа или его подразделения. Результаты аттестации сообщаются открыто сразу же после голосования.

Важным принципом аттестации является *коллективность оценки*. Суть этого принципа состоит, во-первых, в том, что процесс сбора, анализа, обобщения аттестационной информации, рассмотрения профессиональных, деловых и нравственных качеств и выработка оценки служащих осуществляются группой высококвалифицированных служащих, авторитетных специалистов, т.е. аттестационной комиссией. Во-вторых, коллективность оценки предполагает проведение продуктивного обмена мнениями о сильных и слабых сторонах аттестуемого служащего. Гласность, коллективность оценки и учет общественного мнения при проведении аттестации должны создавать условия для реализации важного требования о преимущественной ориентации служащих государственных органов не на собственные, а на общественные интересы<sup>318</sup>.

*Принцип периодичности (систематичности) аттестации* означает, что она проводится постоянно через определенные в нормативных актах промежутки времени. От этого принципа зависит и эффект аттестации как организационно-правового явления в структуре системы работы с персоналом. Принцип периодичности должен обеспечивать надлежащий уровень исполнения служащими должностных обязанностей вне зависимости от внешних факторов, перемен, политических условий.

Аттестация выполняет основное свое предназначение только в том случае, если ее оценка объективна. Особенно велик субъективизм оценок, когда их собираются использовать как удобный повод для сведения счетов с «неудобными» служащими. *Принцип объективности оценки* выражается в том, что профессиональные, деловые, личные и нравственные качества служащего рассматриваются с точки зрения их практического проявления, т. е. такими, какими они являются в действительности. Объективность оценки означает, что в

---

<sup>318</sup> См.: Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 166—167; Оболонский А. В. Человек и государственное управление. М., 1987. С. 35—84.



процессе аттестации освещаются только реальные факты (успехи, недостатки, ошибки) в деятельности каждого служащего. Главной чертой принципа объективности оценки является беспристрастность, отсутствие всяких предубеждений относительно делового поведения служащего.

*Принцип комплексности оценки* должен гарантировать всесторонность, принципиальность и объективность оценки служащих. Комплексность оценки означает аттестацию служащих как таковых, т. е. оценку их работы по трем основным направлениям: 1) оценка результатов деятельности служащих; 2) оценка процесса управленческого труда, исполнения должностных обязанностей; 3) оценка личностных качеств служащего.

*Принцип обоснованности оценки и рекомендаций* аттестационной комиссии является одним из важнейших. Обосновать ту или иную оценку — значит доказать ее целесообразность, истинность и справедливость, убедить в том, что она отражает действительные заслуги, а также имеющиеся недоработки и ошибки служащего.

Степень реализации всех других принципов, а также правовая значимость аттестации определяется *принципом ответственности аттестации* — обязательным принятием по результатам аттестации организационно-правовых мер, присвоением квалификационного разряда (классного чина), а в необходимых случаях — мер ответственности и стимулирования. Аттестация не обеспечит своего главенствующего положения в системе работы с персоналом, если ее результаты не будут подтверждаться и развиваться стимулирующими мероприятиями. Гарантированность выполнения рекомендаций аттестационной комиссии — залог достижения всех целей аттестации. Кроме того, одной из целей аттестации является соответствие интересов государства, общества и служащих для обеспечения качественного и эффективного управления. Двигателем механизма аттестации должен стать интерес — материальный, моральный, организационный, политический и т. д.

## § 12. ПРИСВОЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ РАЗРЯДОВ

### 12.1. Основания и значение присвоения квалификационных разрядов

Квалификационные разряды<sup>319</sup> присваиваются по результатам: 1) *государственного квалификационного экзамена* или 2) *аттестации*, т.е. основаниями для их присвоения являются квалификационные экзамены и аттестация. Порядок проведения квалификационных экзаменов, присвоения квалификационных разрядов и сохранения их при переводе на иные государственные должности государственной службы, аттестации государственных служащих устанавливается федеральным законом.

Проведение *государственного квалификационного экзамена* может быть инициировано самим государственным служащим, если необходимо присвоить ему по результатам указанного экзамена очередной квалификационный разряд без последующего перевода на другую государственную должность государственной службы.

Квалификационные разряды государственных служащих указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки государственных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к государственным должностям государственной службы соответствующих групп.

### 12.2. Виды квалификационных разрядов

Законодателем установлены 15 квалификационных разрядов, присваиваемых государственным служащим:

действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы;

государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, замещающим главные государственные должности государственной службы;

советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса — го-

---

<sup>319</sup> См., например: Р о д и о н о в а М. Право государственного служащего на присвоение квалификационного разряда //РЮ. 2001. № 2. С. 48—49.

сударственным служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы;

советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы;

референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, замещающим младшие государственные должности государственной службы.

Важно подчеркнуть, что квалификационные разряды действительных государственных советников Российской Федерации, государственных советников Российской Федерации присваиваются только Президентом РФ. Квалификационные разряды государственных советников 1, 2 и 3-го класса присваиваются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

### **12.3. Порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов**

Порядок присвоения квалификационных разрядов (классных чинов, рангов и пр.), сохранения их при переходе на иную государственную должность или увольнении с государственной службы устанавливается актами законодательства Российской Федерации.

Как известно, специальные федеральные законы предусматривают для отдельных видов государственной службы другие виды квалификационных разрядов, воинские звания, дипломатические ранги (федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О федеральных органах налоговой полиции», «О налоговых органах Российской Федерации», «О федеральной фельдъегерской связи»; Положение о комиссии по высшим воинским должностям, высшим воинским и высшим специальным званиям Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 20 июня 1994 г. № 1292.

Поскольку нормативных актов, устанавливающих порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов государственным служащим, в течение последних пяти лет принято много, то целесообразно рассмотреть данный порядок на примере федеральных государственных служащих.

Президент РФ своим Указом от 22 апреля 1996 г. № 578 утвердил «Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим»<sup>320</sup> (в ред. Указа Президента РФ от 27 октября 1997 г. № 1135) в целях достижения соответствия уровня профессиональной подготовки федеральных государственных служащих квалификационным требованиям по группам государственных должностей федеральной государственной службы. Этим указом Президента РФ установлено, что присвоение федеральному государственному служащему квалификационного разряда, предусмотренного ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», производится по замещаемой им государственной должности соответствующей группы на основе квалификационных требований. При переводе (переходе) федерального государственного служащего в другой государственный орган или на другую государственную должность ему сохраняется присвоенный в соответствии с данным указом квалификационный разряд. Федеральному государственному служащему, имеющему классный чин (дипломатический ранг), при замещении им государственной должности, по которой производится присвоение квалификационного разряда, указанный разряд присваивается в установленном этим указом Президента порядке. Федеральному государственному служащему, имеющему квалификационный разряд, при замещении им государственной должности, по которой производится присвоение классного чина (дипломатического ранга), указанный чин (ранг) присваивается в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

*Военнослужащим, лицам начальствующего состава органов внутренних дел РФ, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов РФ квалификационные разряды, предусмотренные ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», не присваиваются.*

Положение о порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов федеральным государственным служащим определяет сам порядок присвоения квалификационных

---

<sup>320</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1963; 1997. № 44. Ст. 5056.

разрядов служащим, а также порядок сохранения квалификационных разрядов.

Присвоение квалификационных разрядов федеральным государственным служащим производится в соответствии с установленными федеральным законом и другими правовыми актами РФ *квалификационными требованиями* по профессиональному образованию, стажу государственной службы и опыту работы по специальности, знанию Конституции РФ, федеральных законов, нормативных правовых актов, конституций, уставов и других нормативных правовых актов субъектов РФ применительно к исполнению должностных обязанностей по замещаемой государственной должности соответствующей группы.

Согласно «Положению о порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» (утв. Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1371)<sup>321</sup> устанавливаются следующие дипломатические ранги, которые присваиваются дипломатическим работникам в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью: Чрезвычайный и Полномочный Посол; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса; советник 1 класса; советник 2 класса; первый секретарь 1 класса; первый секретарь 2 класса; второй секретарь 1 класса; второй секретарь 2 класса; третий секретарь; атташе.

Дипломатический ранг должен соответствовать замещаемой дипломатическим работником должности либо быть на одну ступень выше или ниже ранга, соответствующего замещаемой должности.

Указанные дипломатические ранги присваиваются в соответствии с установленными квалификационными требованиями к профессиональному образованию, стажу и опыту работы по специальности, а также с учетом срока пребывания в дипломатическом ранге, результатов служебной дея-

<sup>321</sup> См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

тельности и при наличии сертификата о соответствующем уровне владения иностранным языком.

Квалификационные разряды федеральным государственным служащим, которые замещают *высшие и главные государственные должности в федеральных органах исполнительной власти*, присваиваются Президентом РФ по представлению Правительства РФ. Остальным федеральным государственным служащим, т.е. замещающим государственные должности в органах законодательной и судебной власти, квалификационные разряды присваиваются в следующем порядке:

действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса, государственного советника РФ 1, 2 и 3-го класса — Президентом РФ по представлению соответствующего руководителя федерального органа государственной власти или его аппарата, иного государственного органа, образованного в соответствии с Конституцией РФ;

советника Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса, советника государственной службы 1, 2 и 3-го класса, референта государственной службы 1, 2 и 3-го класса — руководителем государственного органа в соответствии с нормативными правовыми актами РФ.

Министр иностранных дел РФ в установленном порядке присваивает дипломатические ранги от атташе до советника 1-го класса включительно, а также представляет Президенту РФ ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника 1 и 2-го класса.

Присвоение *очередных* квалификационных разрядов федеральным государственным служащим производится на основании результатов *государственного квалификационного экзамена или аттестации*.

Федеральный государственный служащий вправе выступить с инициативой о присвоении ему очередного квалификационного разряда. В этом случае присвоение квалификационного разряда производится по результатам государственного квалификационного экзамена, проводимого аттестационной или государственной конкурсной комиссией, но без

последующего перевода федерального государственного служащего на другую должность.

Решение о присвоении федеральному государственному служащему квалификационного разряда оформляется актом Президента РФ или приказом (распоряжением либо иным актом) руководителя государственного органа. Соответствующая запись вносится в трудовую книжку и личное дело федерального государственного служащего. Со дня присвоения служащему квалификационного разряда ему устанавливается надбавка к должностному окладу за квалификационный разряд в порядке и размерах, предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации. Например, дипломатическому работнику со дня присвоения ему дипломатического ранга устанавливается ежемесячная надбавка к должностному окладу за дипломатический ранг. Размер надбавки определяется специальным положением. При наличии у дипломатического работника квалификационного разряда и дипломатического ранга ему производится выплата только ежемесячной надбавки к должностному окладу за дипломатический ранг.

При прекращении федеральной государственной службы квалификационный разряд, присвоенный федеральному государственному служащему, сохраняется.

Спорные вопросы, связанные с порядком присвоения государственным служащим и сохранения квалификационных разрядов, рассматриваются соответствующим государственным органом в пределах его полномочий или в суде.

В субъектах Российской Федерации приняты соответствующие нормативные акты, устанавливающие порядок присвоения квалификационных разрядов руководителями государственных органов по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Эти положения в разных субъектах РФ имеют различный статус: иногда они являются приложениями к соответствующему региональному закону о государственной службе; в других случаях их утверждает глава областной (краевой) администрации; в некоторых субъектах РФ принимаются для регулирования этих отношений специальные законы (например, закон Тамбовской области «О порядке присвоения и сохранения квалификационных разрядов государственным служащим государственной службы Тамбовской

области». Этот закон устанавливает также перечень государственных служащих, которые не сдают квалификационного экзамена: беременные женщины, государственные служащие, замещающие государственные должности в период испытательного срока и др. Проведение квалификационного экзамена осуществляется квалификационной комиссией, которая действует постоянно и состоит из Председателя областной Думы и Главы администрации области, представителей профсоюзных органов, руководителей структурных подразделений, юридической и кадровой служб органов государственной власти области. В различных субъектах РФ устанавливается соответствующий порядок проведения квалификационного экзамена. Например, в упомянутом законе Тамбовской области квалификационный экзамен проводится по билетам, содержащим по 3—4 вопроса. В результате проведенного экзамена квалификационная комиссия может принять два решения: «квалификационный экзамен сдал» или «квалификационный экзамен не сдал». Уже по итогам квалификационного экзамена государственному служащему присваивается определенный квалификационный разряд, а в трудовую книжку или личное дело служащего вносится соответствующая запись. Иногда после квалификационного экзамена с государственными служащими заключаются служебные контракты; в случаях необходимости служащим предлагается повысить свою квалификацию путем получения специального дополнительного образования.

Как уже отмечалось, федеральное законодательство определяет, что основаниями для присвоения квалификационного разряда являются квалификационный экзамен или аттестация. Однако отдельные субъекты РФ в своих законах расширяют этот перечень, включая в него, например, такие основания, как: назначение на государственную должность; истечение сроков выслуги в должности; достижение высоких показателей в работе по занимаемой должности<sup>322</sup>. Думает-

---

<sup>322</sup> См. об особенностях формирования законодательства субъектов Российской Федерации о государственной службе: Щ у к и н а Т. В. История создания и сравнительная характеристика регионального законодательства о государственной службе // Правовая наука и реформа юридического образования: Сб. науч. тр. Вып. 10: Государственность и право современной России: Проблемы и развитие. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. С. 255—257.



ся, что и эти основания имеют право на существование, но только в том случае, если эти нормы не противоречат федеральному законодательству. Например, лица, принятые на государственную службу (дипломатические работники), ранее работавшие в других организациях, если им устанавливается срок испытания, а также лица, впервые принимаемые на государственную службу, могут представляться по истечении установленного срока испытания к присвоению, как правило, минимального ранга, соответствующего занимаемой ими должности. Вопрос о присвоении дипломатического ранга атташе выпускникам высших учебных заведений, принятым на соответствующие должности, рассматривается аттестационной комиссией по истечении установленного срока испытания.

## § 13. ПРЕКРАЩЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### 13.1. Основания прекращения государственной службы

Как и поступление на государственную службу, прекращение государственной службы имеет свои основания и процедуру. *Прекращение государственной службы* — это нормативно установленный порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые возникли при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей. Прекращение государственной службы предусматривает исключение государственного служащего из перечня лиц, занимающих в государственном органе штатную государственную должность государственной службы. Прекращение государственной службы является в некоторых случаях одновременно и окончанием служебной карьеры государственного служащего. В других случаях прекращение государственной службы связывается лишь с изменением служебного статуса государственного служащего (например, при поступлении государственного служащего на государственную службу в другом государственном органе).

При прекращении государственной службы государственный служащий на законных основаниях утрачивает свой административно-служебный статус. Само законодательство

о государственной службе (как и законодательство о труде) перестает действовать для государственного служащего. Следовательно, отсутствие законного режима действия правовых норм служебного права в отношении конкретного лица порождает автоматическое прекращение государственно-служебных отношений.

Прекращение государственной службы возможно только по тем основаниям, которые устанавливаются законодательством о государственной службе и законодательством о труде.

Можно выделить следующие три вида оснований прекращения государственной службы:

1) смерть (гибель) государственного служащего. Например, ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ст. 48) предусматривает прекращение службы в случае гибели (смерти) сотрудника таможенного органа;

2) увольнение государственного служащего по основаниям, предусмотренным действующим законодательством. В этом случае необходимо издание административного акта (приказа) об увольнении государственного служащего;

3) выход на пенсию.

При прекращении государственной службы в связи с выходом на пенсию государственный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд. В трудовой книжке производится запись о последней государственной должности государственной службы с указанием «в отставке».

Государственный служащий имеет право на получение пенсии за выслугу лет, которая назначается в соответствии с федеральным законом. В случае смерти, связанной с исполнением государственным служащим должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения его с государственной службы, члены семьи умершего имеют право на получение пенсии по случаю потери кормильца, порядок назначения которой определяется федеральным законом.

Соответствующие федеральные законы устанавливают условия и порядок выхода государственного служащего на пенсию. Предельный возраст для нахождения на государственной должности государственной службы определен в 60 лет. Руководитель соответствующего государственного органа может продлить нахождение на государственной службе государственных служащих, занимающих высшие, главные и ве-

дущие государственные должности государственной службы и достигших предельного для государственной службы возраста. Вместе с тем однократное продление срока нахождения на государственной службе государственного служащего допускается не более чем на один год. Если государственный служащий достиг возраста 65 лет, то продление нахождения его на государственной службе не допускается. Однако возможно и при достижении этого возраста продолжать работу в государственных органах на условиях *срочного трудового договора*, предусмотренного законодательством о труде. Это означает тем не менее, что данное лицо все равно утрачивает правовой статус государственного служащего, так как оно может замещать лишь должности, которые не относятся к государственным должностям государственной службы.

Основания прекращения государственной службы можно разделить на две категории:

1) *основания, которые установлены в законе* (иных нормативных правовых актах), наступление которых не требует издания специального административного акта (индивидуального правового акта управления) об окончании государственно-служебных отношений, например: смерть (гибель) государственного служащего; выход на пенсию в соответствии с установленными законом условиями; достижение предельного возраста нахождения на государственной службе; вступление в силу обвинительного приговора суда; прекращение гражданства Российской Федерации<sup>323</sup>;

2) *прекращение государственной службы с необходимостью издания специального административного акта* (ин-

---

<sup>323</sup> Для лиц, не находящихся на государственной службе, но занимающих государственные должности субъекта Российской Федерации, ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005) также определяет случаи досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ: смерть лица; его отставка в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; его отставка по собственному желанию; признание его судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание его судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; его выезд за пределы РФ на постоянное место жительства; утрата им гражданства РФ; его отзыв избирателями субъекта РФ в случае, если такое положение предусмотрено законодательством субъекта РФ.

дивидуального правового акта управления) об окончании государственно-служебных отношений, например: увольнение со службы по собственному желанию (по собственной инициативе) до истечения срока контракта; в связи с признанием служащего аттестационной комиссией не соответствующим занимаемой должности; за нарушения (однократное или грубое) служебной дисциплины; в связи с переводом в другой государственный орган. Административный акт (приказ) об увольнении государственного служащего (прекращении государственно-служебных отношений) издается руководителем (начальником) государственного органа.

### 13.2. Увольнение государственного служащего: основания и процедура

Увольнение государственного служащего является самым распространенным основанием прекращения государственной службы. Основания увольнения определяются в следующих законах:

- 1) КЗоТ РФ;
- 2) ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»;
- 3) специальные федеральные законы, регламентирующие государственно-служебные отношения в различных государственных органах и различные виды государственной службы (например, органы внутренних дел, налоговые органы, таможенные органы);
- 4) законы субъектов РФ, регулирующие вопросы государственной службы.

*Законодательство о труде* определяет различные случаи увольнения государственного служащего:

1. *Увольнение государственного служащего по собственному желанию (по собственной инициативе)*. Государственный служащий, желающий прекратить государственную службу и расторгнуть заключенный им на *неопределенный срок трудовой договор* по собственной инициативе, обязан за две недели письменно предупредить об этом руководителя государственного органа. После истечения указанного срока государственный служащий имеет право прекратить службу. Кадровая служба государственного органа должна оформить и выдать ему трудовую книжку и произвести необходимый

расчет. В некоторых случаях руководитель государственного органа может расторгнуть трудовой договор с государственным служащим в тот срок, о котором последний просит в своем заявлении, по причине того, что он не имеет возможности продолжать государственную службу и выполнять свои должностные обязанности (например, в связи с необходимостью ухода за больным членом семьи).

Трудовой договор может быть расторгнут и до истечения срока предупреждения об увольнении по собственному желанию. В этом случае необходимо достичь соответствующей договоренности между государственным служащим и руководителем государственного органа.

Для расторжения *срочного* трудового договора, или контракта (т.е. когда он заключен на определенный срок) важное значение имеют так называемые уважительные причины (например, инвалидность, препятствующая службе; болезнь), перечень которых законодатель не устанавливает (ст. 32 КЗоТ). Таким образом, наличие уважительной причины является обязательным основанием для досрочного расторжения трудового договора (контракта). Данный вопрос в каждом конкретном случае подлежит тщательному обсуждению и рассмотрению обеими сторонами (государственным служащим и руководителем государственного органа). В случае отказа со стороны руководителя государственного органа в досрочном расторжении трудового договора из-за отсутствия, по его мнению, уважительной причины увольнения, государственный служащий вправе обжаловать это решение в административном или судебном порядке.

*2. Увольнение государственного служащего по инициативе начальника (руководителя) государственного органа.* Статьи 33 и 254 КЗоТ устанавливают следующие основания увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа:

1. Ликвидация государственного органа или сокращение его штата. Здесь необходимо соблюдение всех установленных законодательством о государственной службе и о труде оснований и порядка высвобождения служащих, а также гарантий, которые предоставляются государственному служащему, увольняемому в связи с ликвидацией государственного органа

или сокращением его штата. В случае ликвидации государственного органа государственные служащие подлежат увольнению. Если государственный служащий был с его согласия переведен из ликвидируемого государственного органа в другой государственный орган, то служащий обязан заключить с ним трудовой договор (контракт). Статья 34 КЗоТ определяет преимущественное право на оставление на государственной службе при увольнении государственных служащих в связи с сокращением штата государственного органа.

Увольнение по этому основанию допускается при условии, если невозможно перевести государственного служащего на другую государственную должность государственной службы с его согласия. Статья 16 ФЗ «Об основах государственной службы РФ» также устанавливает, что при ликвидации государственного органа или сокращении его штата государственному служащему в случае невозможности предоставления работы в том же государственном органе должна быть предложена другая государственная должность в другом государственном органе с учетом профессии, квалификации и занимаемой ранее должности.

При невозможности трудоустройства государственного служащего, заключившего трудовой договор на неопределенный срок, гарантируется переподготовка (переквалификация) с сохранением на период переподготовки (переквалификации) денежного содержания по занимаемой до увольнения государственной должности государственной службы и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной государственной должности государственной службы.

Если государственный орган ликвидируется или сокращаются штаты, то государственному служащему при увольнении выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия). В случае непредоставления государственному служащему работы в соответствии с его профессией и квалификацией государственный служащий остается в Реестре государственных служащих (с указанием «в резерве») с сохранением в течение года непрерывного стажа государственной службы.

2. Обнаружившееся несоответствие государственного служащего занимаемой государственной должности государственной службы вследствие недостаточной квалификации или состояния здоровья, препятствующих продолжению осуществления государственной службы и исполнения своих должностных обязанностей. Одним из основных условий увольнения по данному основанию является отсутствие вины самого государственного служащего в ненадлежащем исполнении своих должностных обязанностей. Увольнение по этому основанию допускается при условии, если невозможно перевести государственного служащего на другую государственную должность государственной службы с его согласия. В данном случае перевод на другую государственную должность государственной службы допускается при условии, если такое состояние здоровья служащего вызвано заболеванием, не отнесенным к тем видам заболеваний, при наличии которых служащий вообще не может находиться на государственной службе. В данном случае речь всегда идет о *стойком снижении трудоспособности* государственного служащего, которое является препятствием для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Государственный служащий может быть уволен по этому основанию, если его служба опасна для окружающих или противопоказана самому служащему.

Недостаточная квалификация государственного служащего как основание для увольнения должна подтверждаться соответствующими документами (например, решение аттестационной комиссии, которая признала государственного служащего не соответствующим занимаемой должности) и объективными данными, показывающими несоответствие государственного служащего занимаемой государственной должности вследствие недостаточной квалификации.

3. Систематическое неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим без уважительных причин обязанностей, возложенных на него трудовым договором (контрактом), должностной инструкцией или правилами внутреннего трудового распорядка, если к нему ранее применялись меры дисциплинарной ответственности (дисциплинарные взыскания). Увольнение по данному основанию возможно при наличии следующих условий:

а) наличие систематического, т.е. неоднократного неисполнения должностных обязанностей;

б) вина государственного служащего, т.е. его виновные действия или бездействие как причина неисполнения или ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей;

в) применение к служащему в прошлом мер дисциплинарной ответственности (дисциплинарных взысканий).

4. Прогул (в том числе отсутствие на службе без уважительных причин в течение рабочего дня более трех часов). Главной особенностью увольнения по данному основанию является наличие неуважительной причины прогула. Если государственный служащий отсутствовал на службе по уважительной причине (например, авария, транспортное происшествие, болезнь), то его увольнение по данному основанию будет считаться незаконным.

5. Неявка на службу в течение более четырех месяцев подряд вследствие временной нетрудоспособности, не считая отпуска по беременности и родам, если законодательством не установлен более длительный срок сохранения государственной должности государственной службы при определенном заболевании. Отсутствие государственного служащего на службе более четырех месяцев подряд может нарушать правильное функционирование самого государственного органа, повлечь за собой нежелательные результаты его функционирования. Поэтому нетрудоспособность государственного служащего может стать основанием для его увольнения из этого государственного органа.

6. Восстановление в государственной должности государственной службы лица, ранее ее замещавшего. Увольнение по этому основанию допускается при условии, если невозможно перевести государственного служащего на другую государственную должность государственной службы с его согласия.

7. Появление на государственной службе в нетрезвом состоянии, состоянии наркотического или токсического опьянения. Сам факт нетрезвого состояния, состояния наркотического или токсического опьянения государственного служащего во время выполнения своих должностных обязанностей в государственном органе должен всегда фиксироваться и подтверждаться как документами (например, соответствующими



щее медицинское заключение), так и свидетельскими показаниями других лиц.

8. Совершение по месту государственной службы (в государственном органе) хищения (в том числе мелкого хищения) государственного имущества, установленного вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, в компетенцию которого входит наложение административного взыскания.

9. Однократное грубое нарушение должностных обязанностей руководителем государственного органа и его заместителями. Главной особенностью здесь является возможность увольнения по данному основанию лишь руководителей или заместителей руководителей государственного органа. Вместе с тем в каждом конкретном случае нужно подтверждать наличие «грубого нарушения должностных обязанностей». Как уже отмечалось, Указ Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июля 1996 г. устанавливает, что однократным грубым нарушением дисциплины в системе государственной службы, влекущим применение к виновным государственным служащим (должностным лицам и иным сотрудникам государственных органов исполнительной власти) такой меры дисциплинарной ответственности, как освобождение от занимаемой должности, являются:

нарушение федеральных законов и указов Президента РФ;  
неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов Президента РФ и вступивших в законную силу решений судов.

Заметим, что непонятно по каким причинам из этого перечня выпали постановления Правительства РФ, невыполнение которых также может нарушать права и свободы граждан, нормальный режим функционирования государственных органов.

Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации от 16 ноября 1998 г. устанавливает понятие «нарушение служебной дисциплины» и перечень грубых нарушений служебной дисциплины (например, утрата сотрудником имущества, задержанного или конфискованного при осуществлении таможенного оформления или таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия).

10. Совершение виновных действий государственным служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны руководителя государственного органа (п. 2 ст. 254 КЗоТ). Здесь имеется ярко выраженное действие такого принципа государственной службы, как *принцип верности* государственного служащего и *доверия* к нему со стороны государственного органа. Утрата доверия к государственному служащему должна быть обоснованной и подтверждаться различными материалами и документами, в которых фиксируется вина самого государственного служащего (например, злоупотребления по службе).

Увольнение по любому из рассмотренных выше оснований (за исключением увольнения в связи с полной ликвидацией государственного органа) является правом руководителя государственного органа. В каждом случае руководитель (начальник) должен тщательно и всесторонне рассмотреть случай и применить увольнение государственного служащего лишь в качестве особой меры воздействия, т.е. когда другие меры дисциплинарного принуждения не могут дать требуемого результата, а сама деятельность государственного служащего может привести к возникновению в функционировании государственного органа проблем и даже серьезных непоправимых отрицательных последствий.

Законодательство о государственной службе предусматривает специальные дополнительные основания для увольнения государственного служащего по инициативе руководителя государственного органа (ст. 25 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»)<sup>324</sup>.

**1. Достижение государственным служащим предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы.** Законодательство о государственной службе устанавливает предельный возраст нахождения на государственной службе — 60 лет. Вместе с тем увольнение государственного служащего по достижении

---

<sup>324</sup> Такие же основания устанавливает законодатель для прекращения муниципальной службы (ст. 20<sup>1</sup> ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в ред. ФЗ от 13 апреля 1999 г.) // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 1999. № 16. Ст. 1933).

этого возраста зависит также и от занимаемой государственной должности государственной службы. Увольнение лиц, замещающих высшие, главные и ведущие государственные должности государственной службы и достигших 60-летнего возраста, происходит неавтоматически, а зависит от инициативы руководителя (начальника) государственного органа, который может принять решение об оставлении служащего на государственной службе. При этом лица, занимающие старшие и младшие государственные должности государственной службы, по достижении 60-летнего возраста увольняются.

Федеральные законы, устанавливающие порядок прохождения государственной службы в специальных государственных органах, устанавливают особые возрастные ограничения для службы в этих органах. Например, ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. предусматривает, что сотрудники таможенных органов могут состоять на службе в таможенных органах до достижения ими возраста:

1) прапорщик таможенной службы, старший прапорщик таможенной службы, младший лейтенант таможенной службы, старший лейтенант таможенной службы, капитан таможенной службы — 50 лет;

2) майор таможенной службы, подполковник таможенной службы, полковник таможенной службы — 55 лет;

3) генерал-майор таможенной службы, генерал-лейтенант таможенной службы, генерал-полковник таможенной службы, действительный государственный советник таможенной службы Российской Федерации — 60 лет.

Сотрудники таможенных органов — женщины по своему желанию могут состоять на службе в таможенных органах на пять лет меньше указанных сроков. Пребывание на службе сотрудников таможенных органов, достигших предельного возраста, установленного указанным федеральным законом, может быть продлено председателем Государственного таможенного комитета РФ в каждом конкретном случае на срок до пяти лет.

В России действуют и другие нормативные правовые акты, регламентирующие возрастные ограничения для нахождения государственных служащих на государственной службе: например, Положение о службе в органах внутрен-

них дел РФ, Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции РФ.

Решение о продлении срока нахождения лица на государственной службе может исходить как от руководителя (начальника) государственного органа, так и от самого государственного служащего. Оно оформляется в виде приказа руководителя государственного органа, в котором должна быть указана ссылка на п. 3 ст. 25 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Если государственный служащий не желает продолжать государственную службу или если ему отказано в продлении нахождения на государственной службе, он может направить руководителю государственного органа заявление с просьбой об увольнении по собственному желанию (по своей инициативе), в том числе и в связи с выходом на пенсию. Если государственный служащий не написал такого заявления, то он может быть уволен в связи «с достижением предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы» (пп. 1 п. 2. ст. 25 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

**2. Прекращение гражданства Российской Федерации.** Наличие гражданства Российской Федерации является принципиальным требованием при поступлении на государственную службу (п. 1, пп. 6 п. 3 ст. 21 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»). Нахождение на государственной службе в Российской Федерации возможно только для граждан России. Наличие гражданства иностранного государства становится препятствием для нахождения лица на государственной службе (за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями). В случае утраты государственным служащим российского гражданства он подлежит в обязательном порядке увольнению с любой государственной должности государственной службы.

**3. Несоблюдение государственным служащим обязанностей и ограничений, установленных ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».** Для увольнения государственного служащего по данным основаниям требуется установление факта виновного нарушения им уста-

новленных законодательством о государственной службе обязанностей и ограничений, а также необходимые доказательства такого нарушения. В каждом конкретном случае руководителю государственного органа необходимо детально разобраться с фактами несоблюдения служащими установленных правоограничений и запретов.

**4. Разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну.** Для увольнения государственного служащего по этому основанию необходимо установить, что: 1) тайна была доверена государственному служащему в связи с исполнением им специальных должностных обязанностей; 2) государственный служащий виновно нарушил установленный административно-правовой режим соблюдения тайны. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, а также режим соблюдения государственной тайны содержится в следующих нормативных правовых актах: Закон РФ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. (в ред. ФЗ от 6 октября 1997 г.)<sup>325</sup>; Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне: Утв. Постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050<sup>326</sup>; Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне: Утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 (в ред. Указа Президента РФ от 24 января 1998 г. № 61)<sup>327</sup>; Перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне: Утв. распоряжением Президента РФ от 30 мая 1997 г. № 226-рп<sup>328</sup>; Положение о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне: Утв. Постановлением Правительства РФ от 22 августа 1998 г. № 1003<sup>329</sup>.

Сведения конфиденциального характера, которые также являются иной охраняемой законом тайной, установлены в

---

<sup>325</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

<sup>326</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4987.

<sup>327</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 561.

<sup>328</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 22. Ст. 2573.

<sup>329</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407.

«Перечне сведений конфиденциального характера» (утв. Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г.)<sup>330</sup>. К ним относятся:

а) сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, которые подлежат распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

б) сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства;

в) служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (служебная тайна)<sup>331</sup>;

г) сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (например, врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений);

д) сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);

е) сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

В соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 15 мая 1997 г. № 484 (в ред. Указа Президента РФ от 4 марта 1998 г. № 227) «О представлении лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» сведения, содержащиеся в декларации и справке, относятся к конфиденциальной информации, если законодательством РФ они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну. Государственные служащие,

<sup>330</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

<sup>331</sup> См.: Ф а т ь я н о в А. А. Проблемы формирования института служебной тайны в отечественном праве //ГиП. 1999. № 4. С. 14—22.

в служебные обязанности которых входят сбор и проверка указанных сведений, могут привлекаться за их разглашение к дисциплинарной и иной ответственности в соответствии с российским законодательством.

**5. Увольнение по другим основаниям.** Государственный служащий может быть уволен и при возникновении других обстоятельств, которые предусматриваются п. 3 ст. 21 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Этими основаниями являются: признание государственного служащего недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишение его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы связано с использованием таких сведений.

Увольнение государственных служащих при наступлении указанных обстоятельств представляет собой обязанность руководителя государственного органа, который вместе с тем обязан соблюдать законность проведения такого увольнения.

Часть 6 ст. 19 Закона РФ «О милиции» устанавливает исчерпывающий перечень оснований увольнения сотрудников милиции. Кроме тех, о которых уже шла речь, указанный закон фиксирует следующие основания для увольнения:

- окончание срока службы, предусмотренного контрактом;
- в связи с нарушением условий контракта;
- по болезни — на основании заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел;
- по ограниченному состоянию здоровья — на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и о невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе;
- за грубое либо систематическое нарушение дисциплины;

- за совершение проступка, порочащего честь сотрудника милиции.

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации устанавливает, например, в качестве оснований для прекращения службы в органах внутренних дел (кроме уже указанных) признание сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим, а также смерть (гибель) сотрудника органов внутренних дел. *Основаниями для увольнения* сотрудника из органов внутренних дел являются: 1) собственное желание; 2) достижение предельного возраста, необходимого для службы; 3) выслуга срока службы, дающего право на пенсию; 4) окончание срока службы, предусмотренного контрактом; 5) нарушение условий контракта; 6) сокращение штатов — при ликвидации или реорганизации органа внутренних дел в случае невозможности использования сотрудника на службе; 7) по болезни — на основании постановления военно-врачебной комиссии о негодности к службе; 8) ограниченное состояние здоровья; 9) служебное несоответствие в аттестационном порядке; 10) грубое нарушение или систематическое нарушение дисциплины; 11) совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел; 12) осуждение за преступление после вступления обвинительного приговора в законную силу. Увольнение по основаниям, предусмотренным в пунктах 2, 3, 4 и 5, может осуществляться как по инициативе сотрудника, так и по инициативе начальника соответствующего органа внутренних дел.

Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» устанавливает, например, такое основание для увольнения со службы в таможенных органах, как избрание сотрудника депутатом федерального органа законодательной власти, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Аналогичные основания для увольнения содержатся и в других нормативных правовых актах (например, Положение о прохождении службы в органах налоговой полиции).

Прекращение государственной службы может быть осуще-



ствлено в соответствии с личным заявлением государственного служащего об увольнении с государственной службы по основаниям, предусмотренным законами, регламентирующими прохождение службы в различных государственных органах, и законодательством о труде, например: призыв (поступление) государственного служащего на военную службу или поступление его в учебное заведение; перевод государственного служащего с его согласия в другой государственный орган; отказ служащего от перевода на службу в другую местность вместе с государственным органом, а равно отказ от продолжения службы в данном государственном органе в связи с изменением существенных условий службы; вступление в законную силу приговора суда, которым государственный служащий осужден к лишению свободы, исправительным работам или иному уголовному наказанию, исполнение которого исключает возможность продолжения исполнения служащим своих должностных обязанностей.

### 13.3. Правовая защита при увольнении государственного служащего

Общим положением о правовой защите государственного служащего является п. 2 ст. 9 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», в котором определяется, что государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам проведения квалификационных экзаменов и аттестации, их результатов, содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения, реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы, дисциплинарной ответственности государственного служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, увольнения с государственной службы.

Правовая защита государственного служащего при увольнении выражается в его возможности обращения за разрешением возникшего индивидуального трудового спора в соответствующий государственный орган или в суд, если госу-

дарственный служащий не согласен с решением государственного органа по возникшему трудовому спору либо государственный орган отказался рассматривать (или не рассмотрел) этот спор. Государственный служащий имеет право обратиться за правовой защитой сразу в суд, минуя соответствующее обращение к вышестоящему должностному лицу (соответствующий государственный орган).

Правовая защита должна гарантироваться и тогда, когда государственные служащие увольняются в тот период времени, в течение которого законодатель устанавливает запрет на увольнение. Например, не допускается увольнение со службы сотрудника таможенного органа по инициативе начальника таможенного органа в период нахождения указанного сотрудника в очередном отпуске или в период болезни, кроме случаев увольнения по болезни на основании заключения врачебной комиссии о негодности указанного сотрудника к службе в таможенных органах.

Таким образом, в случае увольнения государственного служащего обязательно должен обеспечиваться установленный законодательством правовой статус служащего. Это выражается в необходимости строгого соблюдения в соответствующих случаях выплаты увольняемому: а) выходного пособия; б) среднего заработка по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев; в) единовременного пособия; г) ежемесячного пособия.

Государственные служащие могут получить *выходное пособие* в случае их увольнения по следующим основаниям:

1) ликвидация государственного органа или сокращение его штата, т.е. проведение организационно-штатных мероприятий (выходное пособие выплачивается в размере среднего месячного заработка);

2) несоответствие государственного служащего занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации (в том числе по результатам аттестации) или состояния здоровья, препятствующих продолжению государственной службы;

3) восстановление на работе государственного служащего, ранее замещавшего эту должность;

4) призыв или поступление на военную службу;

5) отказ государственного служащего от перевода на ра-

боту в другую местность вместе с государственным органом, а также отказ от продолжения службы в связи с изменением существенных условий труда.

В соответствии с ч. 2 п. 2 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» при увольнении в связи с ликвидацией государственного органа или сокращения штата государственному служащему выплачивается средний заработок по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия). *Выплата среднего заработка по ранее занимаемой должности* в течение трех месяцев не зависит от того, поступил ли государственный служащий в течение указанных трех месяцев на другую работу (в том числе и на другую государственную должность).

*Выплата единовременного пособия* в связи с увольнением, как правило, осуществляется в случае увольнения служащего по достижении предельного возраста нахождения на государственной службе или выхода на пенсию после достижения предельного возраста нахождения на государственной службе (60 лет). Некоторые федеральные законы детально определяют порядок и условия выплаты единовременного пособия. Например, п. 1 ст. 51 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» устанавливает, что сотрудникам таможенных органов при увольнении со службы в таможенных органах по основаниям, предусмотренным пп. 2—9 п. 2 ст. 48 указанного федерального закона, выплачивается единовременное пособие при выслуге:

- 1) не менее 10 лет — в размере 5 окладов месячного денежного содержания;
- 2) от 10 до 15 лет — в размере 10 окладов месячного денежного содержания;
- 3) от 15 до 20 лет — в размере 15 окладов месячного денежного содержания;
- 4) свыше 20 лет — в размере 20 окладов месячного денежного содержания.

Размер единовременного пособия сотрудникам таможенных органов, награжденным в период прохождения службы в таможенных органах государственными наградами РФ, увеличивается на два оклада месячного денежного содержания.

Законодатель устанавливает также возможность выплаты

ежемесячного пособия государственным служащим в течение определенного срока после увольнения с государственной службы. Например, в соответствии с п. 2 ст. 51 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» сотрудникам таможенных органов, имеющим выслугу менее 15 лет и уволенным со службы в таможенных органах по основаниям, предусмотренным пп. 2—9 п. 2 ст. 48 указанного закона, в течение одного года после увольнения выплачивается пособие в размере одного месячного оклада по присвоенному специальному званию. Законодатель устанавливает и иные случаи выплаты ежемесячного пособия сотрудникам государственных органов после их увольнения.

Законы субъектов Российской Федерации о государственной службе соответствующих субъектов РФ устанавливают дополнительные льготы и компенсации государственным служащим в случае их увольнения.

Кроме денежных выплат и компенсаций государственные служащие в случае их увольнения с государственной службы имеют право и на иные льготы (например, сохранение социально-бытового обеспечения, медицинского обслуживания, санаторно-курортного обеспечения). Виды льгот и компенсаций зависят в данном случае от вида государственной службы, занимаемой до увольнения государственной должности государственной службы, стажа (выслуги лет) сотрудника государственных органов.

#### § 14. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В течение последних пяти лет в России появились учебники<sup>332</sup>, учебные пособия<sup>333</sup>, справочники<sup>334</sup>, комментарии<sup>335</sup>,

---

<sup>332</sup> См.: Н о з д р а ч ё в А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: «Статут», 1999.

<sup>333</sup> См.: А р х и п о в а Т. Г., Р у м я н ц е в а М. Ф., С е н и н А. С. История государственной службы в России XVII—XX веков. М., 1999; А т а м а н ч у к Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997; Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. Ростов н/Д.: Феникс, 1998; Б а х р а х Д. Н., Х а з а н о в С. Д. Государственная администрация, ее органы и служащие: (Анатомия государственной администрации). Екатеринбург, 1998; О в с я н к о Д. М. Государственная служба Российской Федерации. М.: «Юристъ», 1996; Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учеб. пособие / Сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999; Таможенная служба в Российской Феде-

монографии<sup>336</sup> и научные статьи<sup>337</sup>, посвященные проблемам российской и зарубежной государственной службы<sup>338</sup>. Однако лишь в немногих научных публикациях авторы пытаются обобщить пятилетний опыт нормативного регулирования государственно-служебных отношений. Между тем потреб-

---

рации: Сб. норм. актов: Учеб. пособие /Сост. Т. А. Матвеева, Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998; Т и х о м и р о в Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 302—343; Ч и к а н о в а Л. А. Государственные служащие. М.: Юристъ, 1998.

<sup>334</sup> См.: Д у б р о в и н В. Н., М и г а ч е в Ю. И. Юридическая ответственность военнослужащих: Справ. пособие. М.: «Юрлитинформ», 2000. С. 115—122; С е р г у н П. П. Служба в органах внутренних дел: Справочник. М.: Новый Юрист, 1997; Юридический справочник для военнослужащих / Под ред А. И. М у р а н о в а. М.: БЕК, 1997.

<sup>335</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств /Отв. ред. Л. А. О к у н ь к о в. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 1998; Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» /Под ред. В. И. Шкатуллы. М.: «Экономика», 1999.

<sup>336</sup> См.: М а н о х и н В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: «Юристъ», 1997.

<sup>337</sup> См.: К о з б а н е н к о В. А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации //ГиП. 1998. № 12. С. 37—46; К о л е с н и к о в Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000; К у д а ш к и н А. В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации //ГиП. 2000. № 3. С. 12—19; К у л е ш о в И. В. Служба в таможенных органах Российской Федерации — особый вид государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999; Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Круглый стол журнала «Государство и право» (подготовлено Л. А. Морозовой) //ГиП. 2000. № 3. С. 20—36; № 4. С. 15—30; Ч и к а н о в а Л. А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития // ЖРП. 2000. № 3. С. 48—54; Ш а р о в А. Законодательство субъектов Российской Федерации о государственной службе // РЮ. 1996. № 7. С. 40—42.

<sup>338</sup> См.: Административное право зарубежных стран /Под ред. А. Н. Козырина. М.: Спарк, 1996; В а с и л е н к о И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. М.: «Логос», 1998; Л о б а н о в В. В. Служба высших руководителей в США //ГиП. 1996. № 6. С. 131—139; О б о л о н с к и й А. В. Эволюция государственной службы в Великобритании //ГиП. 1996. № 6. С. 121—130; О н ж е. Государственная служба США: История и современность //ГиП. 1999. № 4. С. 103—111.

ность в серьезном анализе основных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории и на практике встречается множество проблем государственно-служебного характера.

Заслуживающим особого внимания является, по нашему мнению, учебник А. Ф. Ноздрачёва, в котором автор обосновывает научную принадлежность курса «Государственная служба», фиксирует его институциональный статус в структуре юридических учебных дисциплин, дает системную характеристику главных правовых институтов, регулирующих государственно-служебные отношения. Не признавая за курсом «Государственная служба» статуса новой отрасли (служебного права) в системе российского права, А. Ф. Ноздрачёв рассматривает государственную службу как комплексный институт публичного права, который имеет преимущественно административно-правовую природу<sup>339</sup>.

В современных дебатах о необходимости модернизации государственного управления, проведения административной реформы большое значение придается реформе государственной службы (становлению служебного права). Изменение законодательства о государственной службе обусловлено, в свою очередь, постановкой новых государственных задач, реформой государственного управления, активизацией исполнительной власти в субъектах РФ, реформой всей экономической и политической системы. Государственная служба играет все более важную роль в достижении предусмотренных Конституцией РФ целей и решении конституционных задач, несет основную долю ответственности за сохранение демократической стабильности и соблюдения принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан. Государственная служба обязана претворять в жизнь определяемую демократическим путем волю государства.

Реформа государственной службы в Российской Федерации началась вместе с принятием в 1990—1995 гг. новых за-

---

<sup>339</sup> См.: Н о з д р а ч ё в А. Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: «Статут», 1999. Данный учебник полезен не только для государственных служащих, но и для ученых, преподавателей, студентов и аспирантов, интересующихся проблемами современной государственной службы или изучающих ее главные элементы.

конов и других нормативных актов, регламентирующих государственно-служебные отношения. Ученые постоянно обращали внимание<sup>340</sup> на необходимость проведения реформы государственной службы, однако эти мероприятия осуществлялись без специально разработанного плана, без четких представлений об этапах и сути нововведений в сфере государственной службы. И только в конце 1993 г. одновременно с утверждением Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. Положения о федеральной государственной службе были опубликованы тезисы концепции реформирования государственной службы в России<sup>341</sup>. Впоследствии в научной литературе появились критические заметки по поводу этой публикации<sup>342</sup>. Ранее же, в 1992 г., в специальном издании Роскадров был опубликован еще один вариант концепции развития государственной службы<sup>343</sup>.

В научных публикациях последних двух-трех лет предлагаются различные пути реформирования законодательного регулирования государственной службы. Преследуя цель создания единого института государственной службы, некоторые ученые предлагают принять новый<sup>344</sup> ФЗ «О государственной службе в Российской Федерации», в котором были бы закреплены общие принципы и единые положения института государственной службы, единые организационно-правовые нормы и правила поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения, единые гарантии, ограничения и т.д. Другие же авторы предлагают, используя уже существующую правовую базу регулирования отношений го-

---

<sup>340</sup> См., например: А т а м а н ч у к Г. В. Основные положения концепции развития государственной службы в Российской Федерации // Вестн. гос. службы. М., 1992. Июнь. С. 5—16; М а н о х и н В. М. Концепция Закона о государственной службе // СГП. 1991. № 12. С. 90—98; Р о з е н б а у м Ю. А. Система работы с кадрами в условиях перестройки: Социально-правовой аспект // СГП. 1986. № 12. С. 11—20.

<sup>341</sup> См.: РГ. 1994. 23 дек.

<sup>342</sup> См.: Б е л ь с к и й К. С. О концепции реформы государственной службы в России // ГиП. 1994. № 4. С. 24—32.

<sup>343</sup> См.: Развитие государственной службы в Российской Федерации: (Тезисы концепции) // Вестн. гос. службы. М., 1992. Август. С. 2—8.

<sup>344</sup> См.: Р о з е н б а у м Ю. А. Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // ГиП. 1999. № 4. С. 57.

сударственной службы, принять Кодекс государственной службы Российской Федерации, включающий Общую часть (понятие государственной службы, ее виды, взаимосвязь с муниципальной службой; понятие должности государственной службы и их классификация; государственный служащий и его правовой статус) и Особенную часть (положения об основных институтах государственной службы: поступление на службу, ее прохождение, управление и финансирование службы и пр.)<sup>345</sup>.

Существует также точка зрения, в соответствии с которой более правильным направлением развития законодательства о государственной службе является совершенствование действующего ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», принятие на основе и в соответствии с ним ряда специальных законов, а также законов, регулирующих особенности государственной службы в отдельных государственных органах<sup>346</sup>. По мнению Л. А. Чикановой, только таким путем можно создать в России государственную службу, основанную «на общих принципах ее организации и функционирования, определить единые особенности правового статуса государственных служащих, в том числе в области трудовых отношений, не лишая их в то же время той социальной защиты, которая обеспечивается нормами трудового законодательства»<sup>347</sup>. Следует, правда, уточнить, что, создавая административное законодательство о государственной службе, законодатель не намерен ликвидировать (или уменьшить) сферу социальной защиты государственных служащих; более того, социально-правовая защита государственных служащих закрепляется как важнейший принцип государственной службы, и публичное служебное законодательство в этом смысле не уступает трудовому законодательству. Более того, административное законодательство

---

<sup>345</sup> См.: Н о з д р а ч ё в А. Ф. Кодекс государственной службы Российской Федерации /Административное право и административный процесс: Старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») //ГиП. 1998. № 8. С. 24.

<sup>346</sup> См.: Ч и к а н о в а Л. А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития //ЖРП. 2000. № 3. С. 54.

<sup>347</sup> Там же.



устанавливает весьма обширное число (оправданных, а часто и не оправданных) льгот, гарантий и компенсаций государственным служащим, не положенных «обычным работникам», статус которых устанавливается законодательством о труде.

Говоря о нецелесообразности создания публичного законодательства о государственной службе, представители науки трудового права отрицают необходимость разработки нового кодифицированного правового акта о государственной службе, ссылаясь на то, что два кодифицированных акта (предлагаемый Кодекс РФ о государственной службе и КЗоТ) будут содержать практически идентичные нормы, например, о порядке заключения трудового договора, привлечения к материальной ответственности, рабочем времени, времени отдыха, охране труда, порядке рассмотрения трудовых споров и т.д.<sup>348</sup> Следуя логике Л. А. Чикановой, можно легко прийти к простому вопросу: зачем вообще в 1995 г. принимался ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»? Не проще ли было сохранить правовое регулирование отношений государственных служащих нормами законодательства о труде и ожидать принятия нового КЗоТ РФ, в котором регламентировалась бы государственная служба?

Говоря о дальнейшем развитии законодательства о государственной службе, Л. А. Чиканова, на наш взгляд, неверно определяет две основные позиции в данном вопросе: 1) совершенствование действующего законодательства путем внесения в него изменений и дополнений, а также принятия его развитие ряда специальных законов; 2) «разработка и принятие принципиально нового законодательного акта, регламентирующего особые государственно-служебные отношения, основанные на принципе служения государству и обществу»<sup>349</sup>.

Как нам представляется, в данном случае речь идет о формальной стороне развития законодательства о государственной службе, т. е. мы получаем ответ на вопрос: в каком нормативном акте регламентировать государственно-служебные отношения — в действующем федеральном законе

---

<sup>348</sup> Там же. С. 53.

<sup>349</sup> Там же.

или в ждущем своего принятия Кодексе государственной службы РФ (КГС РФ) (или Кодексе гражданской государственной службы РФ — КГГС РФ). Однако вопрос о реформе государственной службе нельзя относить к формальным; в первую очередь, следует говорить о существовании предлагаемых новелл в законодательстве о государственной службе и рассматривать содержательную сторону реформирования государственной службы: ее основополагающие принципы и понятия, а также частные вопросы: выделять ли среди государственных служащих особую категорию должностных лиц, имеющих исключительно административно-правовой статус; в каких пределах должно действовать законодательство о труде в системе государственной службы и для каких категорий служащих; какие характерные черты имеет действующее в системе государственной службы дисциплинарное право. Вопрос же о конкретном законодательном акте — ФЗ о государственной службе либо Кодексе государственной службы, в котором следует устанавливать новые нормативные положения, непринципиален, хотя проблема принятия Кодекса государственной службы РФ должна быть основательно проработана, ибо этот уровень кодификации соответствующего нормативного массива (создание кодекса) отличается особыми признаками и процедурами, которые нельзя игнорировать в современном законотворческом процессе.

В заключение упомянем, что некоторые авторы (например, Л. А. Чиканова) не видят «серьезных»<sup>350</sup> оснований для признания административно-правовыми ряда отношений, связанных с поступлением на государственную службу, ее прохождением и прекращением, как то: публично-правовые основы организации и функционирования государственной службы; особый правовой статус государственных служащих; осуществление специальных прав и полномочий для решения государственных задач и функций; возможность осуществления государственно-властных организационно-распорядительных функций и мер административного принуждения; верность государственных служащих и их служение государству; назначение на должность соответствующим должност-

---

<sup>350</sup> Там же. С. 49.

ным лицом путем издания административного акта; обязанность соблюдать и исполнять служебные указания и приказы начальников. Однако анализ правового содержания и характера указанных отношений, установленных нормами публичного права, показывает, что их принадлежность к административно-правовым отношениям не вызывает сомнения.

Оставляя в стороне обсуждение этих вопросов<sup>351</sup>, отметим, что дискуссия между представителями науки административного и трудового права в вопросе правового регулирования отношений в системе государственной службы не теряет своей актуальности и едва ли прекратится в ближайшее время, даже несмотря на очевидные тенденции развития законодательства о государственной службе, направленные на усиление публично-правовых начал в регламентации служебных отношений.

Одной из важнейших задач реформы российской государственной службы является, на наш взгляд, создание чиновничества, компетентного и профессионального, базирующегося на проверенных временем во многих странах демократических принципах государственной службы. Профессиональное чиновничество — это категория людей, находящихся на государственной службе и выполняющих особо важные государственные функции, чей статус установлен в специальных законах и организуется на традиционных принципах (несменяемость чиновников; внепартийность публичной службы; верность государству; денежное содержание и обеспечение государством и т. д.). Чиновники представляют собой служащих со специальным набором прав и обязанностей. Во многих странах они являются субъектами реализации высших полномочий государственной власти, выполняют особо важные государственные функции, состоят в особенных правовых отношениях с государством (отношения верности и доверия) и назначаются на должность путем издания административно-правового акта.

Концепция реформирования государственной службы в Российской Федерации в первую очередь должна определяться постановкой следующих вопросов: цель и задачи рефор-

<sup>351</sup> См.: Стрилов Ю. Н. Служебное право. М.: БЕК, 1996.

мы государственной службы; этапы ее реформирования; модель государственной службы; принципы; система нормативных актов, характеризующих возможную модель государственной службы.

Говоря о необходимости реформы государственной службы, следует подчеркнуть, что она может занять достаточно длительный период времени. Как показывает опыт других стран, реформа государственной службы — это процесс, длящийся 10—15 лет, ибо политические и социально-экономические перемены требуют внесения соответствующих изменений в систему государственной службы. Поэтому важно установить пределы реформирования государственной службы на ближайшую перспективу и сделать выбор ее модели. В нашей стране, учитывая исторические корни русской государственной службы, а также традиционную историческую близость правовых систем России, Германии, Франции и некоторых других европейских государств, целесообразно использовать лучшее из того, что устанавливает чиновное право европейских государств. Особенно интересен, с нашей точки зрения, опыт построения публичной службы такого федеративного государства, как ФРГ. Анализ опыта правового регулирования соответствующих правоотношений в развитых странах мог бы быть полезным для российских законодателей.

В настоящее время существуют различные подходы к обоснованию концепции реформы государственной службы. По мнению К. С. Бельского, концепция реформы должна предусматривать решение следующих основных задач: 1) учреждение специализированной структуры на федеральном уровне, которая могла бы отвечать за реформирование государственной службы на всей территории России и во всех трех ветвях власти; 2) разработка пакета нормативно-правовых актов о государственной службе и определение этапов их реализации; 3) законодательное закрепление основных принципов построения и функционирования государственной службы и особенно принципа ранжирования должностей; 4) обеспечение социального контроля над служащими государственного аппарата в целях предупреждения администра-

тивного произвола и нарушения прав граждан<sup>352</sup>. К. С. Бельский справедливо критикует нормативные акты, устанавливающие правовой статус федеральных государственных служащих, и опубликованные Тезисы концепции по реформированию государственной службы за то, что в них отсутствует информация об органе, ответственном за формирование и функционирование системы государственной службы.

В середине 1997 г. работала группа ученых, главной задачей которой являлась разработка концепции и принципов реформы государственной службы, т.е., как отмечает А. Оболонский, создание «*публичной государственной службы*», отвечающей современным стандартам и потребностям формирующегося гражданского общества<sup>353</sup>. Следует, правда, подчеркнуть, что *принципы реформирования государственной службы* могут и не отражать самих *принципов государственной службы*, на которой основывается та или иная *модель* современной государственной службы. А. Оболонский выделяет в качестве главнейших десять принципов (десять заповедей) не состоявшейся реформы государственной службы<sup>354</sup>.

1. *Принцип приоритета профессиональных качеств государственных служащих.* Для этого в системе государственной службы должны эффективно работать такие правовые средства, как: конкурс на замещение вакантных должностей; четкая и объективная система отбора и оценки персонала управления; контрактная система взаимоотношений служащего и государственного органа, которая дает возможность для пожизненной административной карьеры чиновника, формализует государственно-служебные правоотношения, усиливает юридическую защищенность самого государственного служащего и способствует утверждению приоритета профессиональных достоинств.

2. *Принцип статусного разделения «политических» и «карьерных» государственных должностей.* Предусматрива-

---

<sup>352</sup> См.: Бельский К. С. О концепции реформы государственной службы в России // ГиП. 1994. № 4. С. 26.

<sup>353</sup> Оболонский А. В. Российское чиновничество и проблемы его реформирования // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2000. № 4/2001. № 1. С. 171.

<sup>354</sup> См.: Там же. С. 171—175.

ется, что увольнение с политических государственных должностей (например, государственных должностей категории «А») должно производиться в рамках упрощенной процедуры и, как правило, по сугубо политическим мотивам.

3. *Принцип компенсируемых ограничений.* Принятые государственным служащим при поступлении на государственную должность необходимые правоограничения должны материально и морально компенсироваться, т.е. посредством установления определенных льгот для государственных служащих.

4. *Принцип приоритета прямых денежных выплат государственным служащим над «теневыми» привилегиями.* Главный смысл данного принципа, по мнению разработчиков реформы государственной службы, заключается в существенном увеличении прямых денежных выплат чиновникам и сокращении предоставляемых государством льгот и привилегий. Как отмечается, это улучшит отношение общества к государственному аппарату и усилит публичные начала самой государственной службы.

5. *Принцип «маркетизации» значительной части функций государственной службы.* Статус государственных органов целесообразно, как это видно из материалов разработанной реформы, сохранить лишь за базовыми подразделениями министерств и ведомств. Следовательно, технические службы и их функции, обеспечивающие функционирование государственных органов, должны быть переведены в условиях рыночного хозяйства на конкурсные и договорные коммерческие начала. Тогда сократится и сам государственный аппарат. Думается, что этот принцип реформирования государственной службы подлежит тщательной проработке и более четкому объяснению со стороны авторов анализируемой реформы государственной службы.

6. *Принцип прозрачности.* Он заключается в обеспечении открытости и гласности деятельности государственных служащих, что позволит преодолеть стереотип о тайне государственной деятельности.

7. *Принцип ориентации на «клиента».* Данный принцип реформирования государственной службы ориентирован прежде всего на удовлетворение государственными служащими публичных интересов, интересов конкретного граждани-

на, ибо именно по отношению к ним профессиональные служащие являются в известном смысле «слугами», т.е. в своей деятельности они должны в первую очередь обеспечивать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц.

8. *Принцип служебной лояльности.* Называя аполитичность (политический нейтралитет) государственных служащих в принципиальном плане утопией, А. Оболонский считает абсолютно необходимой лояльность служебному долгу, которая включает и активную поддержку основ конституционного строя и общего политического курса<sup>355</sup>.

9. *Принцип этичности.* Здесь речь идет о формировании высокой административной морали, способствующей честному и профессиональному выполнению государственными служащими их должностных обязанностей. А. Оболонский предлагает разработать и принять неформальный Этический кодекс служащего<sup>356</sup>, который не носил бы юридически обязательного характера, но создавал систему нравственных ориентиров при осуществлении публичного управления.

10. *Принцип системности подготовки и переподготовки кадров.* Для обеспечения качественного функционирования государственной службы необходима эффективная система подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Рассмотрев перечисленные принципы реформы современной государственной службы, образующие ее концептуальную основу, отметим, что группой ученых в 1997 г. была проделана весьма серьезная работа. Однако, на наш взгляд, размышляя о реформе государственной службы, целесообразно говорить о принципах публичной службы (а не о принципах реформирования этой службы). Ведь именно они и создают характер, авторитетность, значимость для общества государственной службы, а также устанавливают правовое положение чиновников, способных качественно и честно в любых политических и экономических ситуациях сохранять стабильность и управляемость в государстве. Перечисленные принципы, по нашему мнению, легко вписываются в любые мо-

<sup>355</sup> См.: Там же. С. 174.

<sup>356</sup> См.: Там же.

дели проведения административных реформ, попытки осуществления которых предпринимались в истории нашей страны неоднократно. Если вспомнить советскую государственную службу, то и тогда отмечали: приоритет профессиональных качеств служащих; необходимость создания объективной системы отбора и оценки этих качеств; гласность и учет общественного мнения в деятельности государственного аппарата; отсутствие привилегий чиновников; служение обществу и государству; установление этики взаимоотношений в системе государственной службы: формирование системы подготовки и переподготовки кадров. Конечно, эти принципы действовали в те годы с известными ограничениями. Однако в той или иной степени они установлены и в ныне действующем государственно-служебном российском законодательстве.

Заканчивая короткое рассмотрение вышеперечисленных принципов реформирования современной государственной службы, нужно отметить, что модель современной государственной службы может быть создана на основе соединения позитивных черт всех имеющихся в настоящее время проектов (программ) административной реформы, коренных изменений государственной службы или нововведений, предполагаемых для внесения в ныне действующий ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Главной целью дискуссий является выработка единой концепции (или модели) будущей государственной службы, основывающейся на ясных и понятных всем конкретных принципах, которые целесообразно легитимировать в законодательном акте о государственной службе.

Оптимальная модель современной государственной службы в России предполагает установление дуализма: с одной стороны, определяется статус государственного служащего (его можно назвать «публичным государственным служащим», «должностным лицом» или иначе), выполняющего самые важные государственные функции и полномочия, осуществляющего административную деятельность (служащие федеральных органов государственного управления, работники администраций, сотрудники органов полиции, юстиции, налоговых органов и т. д.), а с другой — статус простых служащих и технического персонала (рабочих), занятых вы-



полнением специальных задач и функций на государственной службе. Такая модель уже длительное время эффективно работает в некоторых странах, характеризующихся развитой системой публичной службы (например, в Германии, Франции, Бельгии, Швейцарии). На наш взгляд, реформирование законодательства о государственной службе в рамках предлагаемой нами концепции невозможно без внесения кардинальных изменений в действующий «рамочный» закон о государственной службе, ибо, как было показано выше, предлагается иная *модель современной государственной службы*, базирующаяся на иных принципах, чем те, которые установлены действующим законодательством.

Государственная служба в более узком понимании может быть ограничена определением статуса чиновников (должностных лиц) и «простых» государственных служащих; в этом случае она будет относиться к системе публичного управления.

Право государственной службы и практика реального функционирования лиц, выполняющих должностные задачи и функции, по форме и по содержанию должны характеризоваться двойственностью профессиональных типов государственных и других публичных служащих. Статус особых категорий служащих, которых можно выделить из общего ряда государственных служащих (чиновников), изначально обусловлен сущностью государства, его конституционной структурой и задачами. Статус других публичных служащих (нечиновников), напротив, порожден существованием «частного торгового» общества. Так, с возникновением рыночных отношений формируется правовой статус служащих негосударственных (коммерческих, частных) организаций и предприятий, т.е. лиц, заключающих с работодателем классический трудовой договор.

Правоотношение в системе государственной службы должно оформляться на уровне государственно-правовых установлений. Это правоотношение строится на принципе одностороннего регулирования компетентными законодательными органами, устанавливаемыми Конституцией РФ, и реализуется посредством издания органом государственной власти административного акта, в котором, для признания его дей-

ствительным, необходимо указать также на согласие лица, назначаемого на должность. Закон должен устанавливать основы правового положения чиновников, т.е. границы осуществления их прав и обязанностей. Служебно-правовые обязанности и права чиновников могут определяться законами по общим и равным критериям.

Как уже отмечалось, на государственной службе находятся и частные служащие, правовое положение которых подчинено нормам частного права. Их статус основывается на частно-правовом договоре. Однако свобода индивидуального оформления трудового договора в значительной степени может быть поглощена стандартами тарифной автономии, которая в любом случае будет устанавливаться при учете мнения профессиональных союзов.

Можно сказать, что государственная служба (служебное право) и публичное трудовое право воздействуют друг на друга и сходны по содержанию; служебное право будет формироваться путем адаптации к публично-правовым отношениям масштаба тарифного регулирования о рабочем времени и заработной плате; трудовое право будет развиваться и учитывать устанавливаемые в публичном служебном праве специальные отношения, служебно-правовые обязанности и социальные гарантии государственных служащих.

На наш взгляд, в будущем предстоит изменение и соответствующее дополнение конституционно-правового регулирования отношений в сфере государственной службы. Конституция Российской Федерации также должна быть изменена и дополнена в части регулирования государственно-служебных отношений.

В предлагаемой модели государственной службы в Российской Федерации основополагающим началом являются конституционные гарантии формирования профессиональной государственной службы, функционирующей не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов РФ, а также органов местного самоуправления и других государственных и муниципальных учреждений и организаций. Смысл этих гарантий состоит в конституционно-правовом оформлении российской профессиональной государственной службы в качестве публично-правового установления. И лишь на этой ос-

нове следует определять субъективные права государственных служащих, поскольку эти права — один из многих элементов института профессиональной государственной службы, в рамках которого обязанности взаимосвязаны с конституционно-политическими функциями профессионального чиновничества.

Осуществление государственными служащими высших административных полномочий является их постоянной функцией; эти полномочия могут передаваться, как правило, только лицам, находящимся в специальном государственно-служебном правоотношении. Властные полномочия государственных служащих подразумевают не только применение принудительных государственных средств и механизмов, они обеспечивают также выполнение государственных задач в сфере образования, здравоохранения и пр., причем речь здесь идет о таких задачах, которые из соображений безопасности государства и общественной жизни не могут быть переданы лицам, состоящим с органами публичной власти в частно-правовом трудовом отношении.

Профессиональная государственная служба в соответствии с конституционными нормами обеспечивает исполнение законов, формирующих область функционирования исполнительной власти. Руководство деятельностью органов исполнительной власти осуществляется подчиненными парламента страны министрами, которые являются так называемыми политическими государственными служащими. Профессиональная государственная служба — это кадровая основа исполнительной власти, т. е. принципиально важный базис того, что обычно в современном правовом государстве называется «управлением».

Исполнение государственными служащими законодательных актов и выполнение других нормативных правовых предписаний, направленных на обеспечение исполнительной деятельности государства, должно быть объективно подчинено только закону. Исполнение профессиональными государственными служащими законов не должно определяться партийно-политическими, религиозными или любыми другими интересами. Осуществление полномочий по должности должно быть освобождено от партийно-политических влияний и другого воздействия политических партий.

Реализация управленческих действий должна служить интересам всего общества, а не отдельных личностей, администраторов и политических лидеров; принцип внепартийности управления должен применяться на практике в отношении всех граждан и без учета должностного положения государственных служащих и других лиц. Только так может быть создана политически нейтральная профессиональная государственная служба. На этом принципе основано конституционно-политическое значение профессионального чиновничества в парламентских демократиях и прежде всего в современном «управленческом» государстве, функции которого осуществляются в интересах граждан, в целях удовлетворения публичных интересов.

На наш взгляд, Конституция страны должна закрепить положение об институте профессиональных государственных служащих, построенном на принципах компетентности, способности служащих выполнять возложенные на них функции, верности служебному долгу и призванном обеспечивать стабильное публично-правовое управление, тем самым уравновешивая действия различных политических сил общества.

Все основные положения о государственной службе, на наш взгляд, должны быть конституционно обусловлены. Вместе с тем государственные служащие как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов должны обладать особыми правами, установленными не только в Конституции, но и в других законодательных актах, определяющих статус чиновников. Главным в регламентации публично-служебных отношений должен быть односторонний порядок установления статуса государственных служащих в законодательных актах. Одним из принципиальных условий организации государственной службы и комплектования персонала управления является положение, согласно которому важнейшие должностные посты должны замещаться лишь профессиональными государственными служащими, назначаемыми на должность пожизненно. Последние находятся в особом публично-правовом отношении с государством или другими публичными органами, которое обеспечивает им независимость при выполнении их должностных обязанностей и функций. Государственные служащие должны осуществлять свои пра-

ва и полномочия, соблюдая права и свободы граждан только на профессиональной основе. Они выполняют свои функции в любых политических условиях независимо от происходящих в стране изменений политического характера, т. е. для них действует принцип политического нейтралитета.

Важно подчеркнуть, что именно профессиональная государственная служба, построенная в рамках предлагаемой концепции, способна обеспечить последовательность государственного руководства при смене политических сил и политических партий. Высокоразвитому индустриальному государству на государственной службе необходимы только высококвалифицированные служащие.

Ядро служебного права составляют принципы профессиональной государственной службы, которые необходимо учитывать при разработке законодательства о государственной службе, совершенствовании государственного права и при реформировании служебного права. Принципы профессиональной государственной службы необходимо адаптировать к различным историческим условиям развития страны, государственного строительства и правового регулирования.

Особое значение в связи с этим приобретают следующие принципы профессиональной государственной службы:

1. *Принцип публично-правового характера государственной службы.* Государственно-служебное отношение — статутное отношение, урегулированное публичным правом; частноправовые средства регулирования в данном случае отсутствуют. Закон может определять особое правовое регулирование между государственным служащим и работодателем, т. е. государством, муниципальными органами и т. д. Государственный служащий выступает как фактор выравнивания действий сформированных политических сил; он служит в полной мере тому органу, в котором занимает государственную должность.

2. *Принцип верности государственного служащего* означает, что в любое время он должен быть готов выступить в защиту конституционного строя страны; государственный служащий должен обладать необходимыми для несения службы качествами и быть компетентным субъектом, способным выполнять поставленные перед ним задачи. Принцип верно-

сти обуславливает во многом и характер должностных обязанностей.

3. *Принцип пожизненного назначения государственного служащего на государственную службу*, суть которого состоит в том, что деятельность государственных служащих является профессией («профессиональное чиновничество»). При этом существуют категории государственных служащих, которые могут быть назначены на государственную должность временно: государственные служащие, назначаемые на определенный срок; государственные служащие, назначаемые с испытательным сроком; государственные служащие, назначаемые на неопределенный срок, т. е. с установлением их возможного увольнения со службы.

4. *Принцип прекращения государственно-правового отношения только в соответствии с установленными законом основаниями и при обязательном соблюдении определенных в нормативных актах правовых форм*. Для пожизненно назначаемых государственных служащих окончание государственно-правового служебного отношения возможно только после вынесения специального решения суда.

5. *Принцип обязательного денежного содержания и обеспечения государственных служащих за счет государства*, характеризующийся следующими особенностями:

а) денежное содержание и обеспечение государственных служащих не являются вознаграждением за работу, за служебно-должностную деятельность, т. е. это не прямое вознаграждение за проделанную работу. Денежное содержание представляет собой плату за то, что государственные служащие отдают все свои силы и способности государству, государственной службе, выполняют свой служебный долг. Денежное содержание и обеспечение государственных служащих предполагает их полную отдачу интересам государства и государственной службе. Принцип обязательности денежного содержания государственных служащих включает в себя также условие, согласно которому работодатели за полное подчинение государственных служащих интересам общества и государства должны гарантировать им постоянное высокое содержание и обеспечение;

б) принцип обеспечения государственного служащего га-

рантирует ему, независимо от квалификационного разряда, сложности работы и ответственности, в соответствии с развитием общего экономического, финансового положения в стране нормальный уровень жизнеобеспечения в различные периоды времени его службы. Таким образом, государство постоянно заботится о своих государственных служащих, обеспечивая достойный уровень жизни независимо от каких-либо процессов, происходящих в обществе;

в) должностные оклады (зарботная плата) государственных служащих должны быть установлены специальным законом. Одностороннее установление должностных окладов в законе обуславливает запрет на забастовки государственных служащих.

6. *Принцип призвания к службе и учета результатов служебной деятельности.* Этот принцип вступает в действие при поступлении государственного служащего на государственную службу, при повышении по службе и означает, что государственный служащий должен соответствовать требованиям государственной должности как при поступлении на службу, так и при ее прохождении, продвижении и повышении по службе; он должен быть постоянно пригодным к высококачественному осуществлению должностных полномочий.

7. *Принцип политического нейтралитета государственных служащих,* которые должны служить всему обществу, а не одной политической партии; при осуществлении обязанностей по должности ими должны игнорироваться собственные партийные пристрастия и политические интересы. Необходимо исключить партийное влияние только одной политической партии на государственных служащих как при осуществлении служебных обязанностей, так и при замещении государственных должностей. Целесообразно установить конституционный запрет на политический патронаж государственных должностей различными политическими партиями. В некоторых странах существует квота по разделению государственных должностей в соответствии с политическими, конфессиональными и другими группами интересов. Так, Основной закон и нормы чиновного права Германии запрещают подбор персонала для государственной службы по принципу политических взглядов.

8. *Принцип свободы политических взглядов (убеждений) профессиональных государственных служащих и их права на объединения в союзы и организации.* При этом государственные служащие не могут переступить границы установленной лояльности к конституционному порядку и строю. Невозможно ограничение участия государственных служащих в политической деятельности, а следовательно, принадлежности к политическим партиям. Политический нейтралитет государственных служащих и их политическая деятельность в частной жизни суть не связанные друг с другом явления.

В законе целесообразно установить, что принятый на службу государственный служащий обязан принести следующую присягу: «Я клянусь соблюдать Конституцию Российской Федерации и все действующие в Российской Федерации законы, добросовестно выполнять свои служебные обязанности, обеспечивать и защищать права и свободы граждан». Принятие присяги должно стать главнейшим формальным условием поступления на государственную службу. Если государственный служащий отказывается принести присягу, то решение о зачислении его на государственную службу принимать не следует.

Думается, что государственные служащие должны быть освобождены от самостоятельного обязательного страхования на случай болезни; их обязано страховать государство, т. е. государственные служащие не относятся к числу лиц, пользующихся услугами системы социального страхования. Выполняя свои обязательства по обеспечению государственных служащих, государство берет на себя часть их расходов в связи с болезнью, выплачивая им соответствующие пособия.

В будущем целесообразно разработать и принять Федеральный закон «О должностных окладах государственных служащих», в котором бы непосредственно и на единых основаниях регулировалось денежное содержание всех лиц, состоящих на государственной службе и находящихся в публично-правовом служебном отношении независимо от того, в каких органах публичной власти они служат: федеральных, региональных (субъектов РФ), органов местного самоуправления или же прочих государственных объединениях, учреж-



дениях и организациях, являющихся субъектами публичного права.

Служебные денежные доходы государственного служащего могут складываться из основного должностного оклада, местных доплат, возмещения расходов и надбавок. Государственные служащие, работающие в органе государственной власти, находящемся за границей, должны получать дополнительно денежные надбавки. Государственные служащие должны получать, (как, например, в Германии), дополнительное денежное пособие на детей.

Законотворческий процесс в области государственной службы России приведет к тому, что в ближайшем будущем появится новая отрасль права — *служебное право* — со своим предметом правового регулирования, т.е. как система правовых норм, регулирующих отношения в области государственной службы. С практической точки зрения итогом реформирования государственной службы станет, вероятно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы.

Служебное право должно стать регулятором государственно-служебных отношений не только в сфере деятельности государственных органов, внутри государственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Конечно, в системе государственной службы останется много места и для отношений, регулируемых частным правом, поскольку определенные государственные функции будут осуществляться служащими, имеющими отличное от правового статуса профессиональных чиновников правовое положение.

Устанавливая в законодательном порядке классическое государственно-правовое служебное отношение, необходимо создавать законодательство, регулирующее правовой статус других государственных служащих, состоящих в трудовых (частно-правовых) отношениях с государственными органами. Эти лица также заняты определенным трудом на государственной службе, однако они не должны выполнять специфических государственных задач и функций, которые находятся в компетенции высшей категории служащих. Государственно-служебное отношение «простых» государственных

служащих будет возникать на основе другого способа замещения должности в государственной администрации — путем заключения трудового договора, содержание которого подлежит регулированию частным правом (трудовым, например). Начало преобразованию всей системы государственной службы может положить реформирование административного права, регулирующего отношения публично-правового характера.

На наш взгляд, служебное право (право государственной службы) России должно стать Особенной частью административного права. В более широком плане служебное право представляет собой часть публичного права, устанавливающего принципы и содержание государственной организации. Государственная служба создает и определяет персональный состав государственной организации. Служебное право будет являться особым правом, устанавливающим правовой статус всех категорий лиц, занятых исполнением задач и функций на государственной службе.

В праве публичной службы (служебном праве) можно выделить две части: 1) систему правовых норм, устанавливающих правовой статус особых государственных служащих, имеющих специальные полномочия (которые в действующем в России праве государственной службы имеют должностные лица); 2) систему правовых норм, регламентирующих правовой статус обычных государственных служащих и представителей технического персонала, работающих на государственной службе.

## § 15. ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Законодательство многих зарубежных стран использует вместо термина «государственная служба» («государственный служащий») понятия «публичная служба», «профессиональное чиновничество», «чиновничество». Исторически чиновничество создавалось для выполнения служебных обязанностей. В чиновном праве стран Западной Европы чиновника определяют как носителя особых государственных функций. Именно исходя из этого признака чиновники выделяются из числа прочих лиц, работающих по найму в системе государ-

ственной службы. Чиновник — носитель публично-правовых функций. Эта теория получила наиболее широкое распространение в Западной Европе. Во многих ее государствах институт профессионального чиновничества (или чиновное право) структурно является одной из важнейших частей Особенного административного права.

Поскольку известные особенности французской государственной службы<sup>357</sup>, а также государственной службы Великобритании<sup>358</sup> и США<sup>359</sup> проанализированы в специальной и доступной для читателя литературе, здесь ограничимся лишь самыми общими рассуждениями о зарубежной государственной службе. На наш взгляд, целесообразно коротко рассмотреть, во-первых, наиболее детально регламентированный институт публичной службы (например, институт профессионального чиновничества в ФРГ) и, во-вторых, — одну из малоисследованных в специальной литературе систем публичной службы (например, такой европейской страны, как Швейцария).

Теоретическому исследованию правовых вопросов публичной службы Германии, проблемам современного чиновного права, профессионального чиновничества, установления правового статуса чиновников и других лиц, находящихся на публичной службе, в немецкой литературе посвящено множество работ, учебников, практических пособий<sup>360</sup>. В Высшем Административном суде Германии также анализируются и решаются многие вопросы применения действующего законодательства о профессиональном чиновничестве<sup>361</sup>.

Институт профессионального чиновничества традиционен

---

<sup>357</sup> См., например: О б о л о н с к и й А. В. Государственная служба во Франции // ГиП. 2000. № 11. С. 60—66; Ш е в а л л ь е Ж. Государственная служба. Люберцы: Изд-во «Композит», 1996.

<sup>358</sup> См., например: О б о л о н с к и й А. В. Эволюция государственной службы в Великобритании // ГиП. 1996. № 6. С. 121—130.

<sup>359</sup> См., например: О б о л о н с к и й А. В. Государственная служба США: история и современность // ГиП. 1999. № 4. С. 103—111.

<sup>360</sup> См., например: Battis U. Neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenrecht // ZBR. 1988. Heft 6. S. 177—181; I d e m. Bundesbeamtengesetz. München, 1980; S. 235—266; Entwicklung des Beamtenrechts im Jahre 1990 // NJW. 1991. Heft 25. S. 1586—1591.

<sup>361</sup> См.: В е с к е r Н. J. Das Beamtenrecht im Spiegel der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts // ZBR. 1990. Heft 9. S. 269—284.

для Германии. Чиновник — это настоящая профессия, для которой требуются специальное образование и сдача соответствующих государственных экзаменов, а также наличие профессиональных убеждений. Профессионально выполняя выбранную на всю жизнь деятельность, чиновники должны гарантировать стабильность государства, безупречность управленческой деятельности, ее независимость от политических изменений, которые происходят в обществе регулярно.

Немецкое законодательство подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на *чиновников*, *служащих* и *рабочих*. Чиновники — это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у союза (федерации), земли, органа самоуправления или в иных учреждениях. Правовое положение федеральных чиновников регулируется двумя важнейшими законами: Федеральным законом о государственных служащих (в ред. от 27.02.1985 г.) и Федеральным законом о правовом положении чиновников (в ред. от 27.02.1985 г.). Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям Федерального закона. Особые права и обязанности чиновничества в отличие от прочих лиц, работающих по найму, выражаются, например, в порядке назначения на эту должность (не путем заключения соглашения о приеме на работу, как для служащих); в порядке увольнения с должности (как правило, по достижении определенного возраста, связанного с уходом на пенсию). Ответственность за действия чиновников перед третьими лицами во всех случаях несет учреждения публичного права — работодатели чиновника, а дела о проступках чиновников по службе рассматриваются особыми судами, но не судами по разрешению трудовых споров, как это имеет место в отношении рабочих и служащих. Чиновники ограничиваются в праве свободного выражения мнений: они не могут участвовать в забастовках. Как полагают законодатели и теоретики немецкого административного права, государство имеет полное право требовать от чиновников политической благонадежности и преданности, поскольку они служат всему народу, а не какой-либо политической партии. В качестве важнейшего принципа професси-

онального чиновничества устанавливается внепартийность государственной службы и чиновников.

Анализ законодательства Германии приводит к выводу о том, что 1) чиновником является тот, кто состоит с государством в публично-правовом служебном отношении и отношении верности государству; 2) данное публичное служебное отношение основывается на изданном административном акте о назначении лица на конкретную должность (чиновнику вручается этот административный акт, в котором точно в соответствии с требованиями закона стоят слова «при назначении в публично-правовое служебное отношение»); субъектом, назначающим на должность чиновника, могут быть федерация, земли, общины или союзы общин; 3) чиновники осуществляют самые важные функции государства, обеспечивающие его безопасность и безопасность общественной жизни.

В ФРГ в зависимости от содержания государственной службы и характера деятельности чиновников занимаемые ими должности и, соответственно, виды прохождения государственной службы подразделяются на 4 уровня:

- 1) простые должности (простая публичная служба);
- 2) средние должности (средняя публичная служба);
- 3) высокие должности (повышенная публичная служба);
- 4) высшие должности (высшая публичная служба).

Анализируя зарубежный европейский опыт, следует отметить малоизвестную деталь: несмотря на схожесть конституционно-правового развития в европейских государствах, существуют системы публичной службы, отличающиеся от классической немецкой или французской. В качестве примера можно привести публичную службу Швейцарии.

Хотя это государство имеет географическую близость с Германией и другими странами, обладающими детально регламентированным чиновным правом, его публичная служба отличается от систем профессионального чиновничества многих стран. Швейцарской публичной службе не свойственна традиционно высокая степень разработанности соответствующей отрасли законодательства, характерная, например, для Германии.

Праву публичной службы Швейцарии присуща двойственность правового регулирования: во-первых, каждое публич-

но-правовое территориальное образование (федерация, кантоны, общины) имеет полномочия по созданию специальных правовых основ служебных отношений; во-вторых, существуют различные виды публичных служебных правоотношений.

В праве публичной службы Швейцарии традиционно выделяются *три вида публично-правовых служебных отношений*: 1) *чиновное правоотношение* (устанавливающее правовой статус чиновника); 2) *публично-правовое, отношение служащих*; 3) *частно-правовое отношение* служащих. Чиновники в отличие от двух других групп занятых на публичной службе лиц осуществляют суверенные функции государства, т.е. реализуют властные полномочия государственных органов, влекущие правовые последствия.

Законодательство о публичной службе Швейцарии состоит из федерального законодательства, кантонального и нормативных актов общин. На уровне Швейцарской Конфедерации (союзных органов) содержание публично-правовых служебных отношений весьма детально регламентировано в действующем ныне Законе о чиновниках от 30 июня 1927 г.

В Швейцарии и поныне действует Обязательственный кодекс 1881 г. (с изменениями от 30 марта 1911 г.), содержащий нормы об обязательствах, отдельных видах договоров, об обязательствах из правонарушений, о коллективном трудовом договоре, заработной плате и условиях труда и пр. Статья 342 (абз. 1, пп. «а») Обязательственного кодекса устанавливает, что федерация, кантоны и общины могут регулировать отношения со своими чиновниками и служащими либо гражданско-правовым путем, т. е. по нормам этого Обязательственного кодекса, либо нормами публично-правового регулирования службы в рамках специальных законов о чиновниках (о публичной службе). Кантоны избрали второй путь регламентации отношений в системе публичной службы, создавая и развивая специальное чиновное право.

Научное издание  
Старилов Юрий Николаевич  
**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**Часть 2**

**Книга первая:**  
**Субъекты**  
**Органы управления**  
**Государственная служба**

Редакторы *О. Е. Макарова, А. С. Зайцева*  
Художественный редактор *Л. А. Клочков*  
Электронная верстка *С. Н. Володиной*  
Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрева*

ИБ № 2624

ЛР 040088 от 24.03.97. Подп. в печ. 17.07.2001.

Форм. бум. 60 × 90/16. Бумага офсетная № 1. Офсетная печать.

Усл. п. л. 39,0. Уч.-изд.л. 35,7. Тираж 1500. Заказ 3189.

Издательство Воронежского государственного университета

394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Издательско-полиграфическая фирма "Воронеж"

394000 Воронеж, пр. Революции, 39