

Серия «Актуальные юридические исследования»

В.Р. Гильмутдинов, С.М. Петров

СЛУЖБА НА ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ДОЛЖНОСТЯХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора С.М. Петрова*

Москва – 2009

Содержание

УДК 352.075
ББК 67.401
Г 25

Гильмутдинов В.Р., Петров С.М. **Служба на государственных должностях Российской Федерации** / Под ред. д.ю.н., проф. С.М. Петрова. Научное издание. — М.: ЮРКОМПАНИ, 2009. — 160 с. — (Серия «Актуальные юридические исследования»).

Г 25
ISBN 978-5-91677-017-9

Настоящее издание посвящено анализу служебной деятельности на государственных должностях Российской Федерации. Данный вид службы рассматривается как важнейшая часть всей системы публичной службы. Представлена классификация различных видов службы на государственных должностях, охарактеризованы режимы этой службы. Сделана попытка сформулировать универсальные требования, предъявляемые к подобным режимам.

Книга адресована сотрудникам органов государственной власти и местного самоуправления, научным работникам, студентам и аспирантам, обучающимся по государственно-правовой специальности, а также всем гражданам, интересующимся проблемами публичной службы в России.

Материал подготовлен с использованием
СПС ГАРАНТ (www.garant.ru)

УДК 352.075
ББК 67.401

ISBN 978-5-91677-017-9

© ООО «ЮРКОМПАНИ», 2009

Введение	
Глава I. Понятие, сущность и содержание службы на государственных должностях Российской Федерации	
§ 1. Понятие государственных должностей Российской Федерации	
§ 2. Сущность и содержание службы на государственных должностях Российской Федерации	
§ 3. Режим службы на государственных должностях Российской Федерации.....	
Глава II. Состояние и пути совершенствования службы на государственных должностях Президента и членов Правительства Российской Федерации	
§ 1. Специфика службы на государственной должности Президента Российской Федерации	
§ 2. Особенности службы на государственных должностях Президента и членов Правительства Российской Федерации.....	
§ 3. Пути совершенствования службы на государственных должностях Российской Федерации	
Заключение	
Литература	

Введение

Административная реформа, которая проводится в нашей стране начиная с первых лет нового века, привела к многочисленным изменениям в структурах органов государственной власти всех уровней, изменила формы и методы государственного управления, создала целую сеть организаций, осуществляющих координационные функции Президента Российской Федерации, привела к усилению его роли во всех областях государственного и общественного строительства.

Ощутимо возрос объем промышленного производства, финансовые и технологические возможности государственных и коммерческих компаний, укрепилась обороноспособность и безопасность России, преодолен многолетний кровавый кризис в Чеченской Республике. Государство предприняло ряд мер к концентрации ресурсов на ключевых направлениях общественного развития, где воплощаются радикальные национальные проекты. Созданы государственные корпорации, позволившие вывести Россию на передовые рубежи технического прогресса. Все активнее происходит экспансия и интеграция отечественного бизнеса в мировую экономику. Страна вновь уверенно возвращает себе статус одной из главных мировых держав. Сегодня без участия Российской Федерации уже невозможно решение ни одной из значимых мировых проблем.

И все это стало возможным благодаря повороту вектора развития в сторону укрепления государства и усиления его

роли во всех областях жизни общества¹. Это отнюдь не означает какого-либо движения назад, в сторону тоталитарного строя. Напротив, вместо первоначального отрицания возможностей государства как одной из главных составляющих общественного прогресса, пришло осознание его созидательной роли и крайне широких возможностей в осуществлении масштабных реформ. Роль «ночного сторожа» в экономике, которую отвели государству младореформаторы начала 90-х годов, постепенно сменилась его доминированием в осуществлении наиболее прогрессивных преобразований, коснувшихся самых болевых точек современного российского общества.

Однако, чтобы это стало явью, публичная власть ускоренными темпами прошла путь радикальной модернизации в сторону основанного на мировых ценностях и правах человека правового государства. Не отрицая достижений 90-х годов, которые сегодня нередко замалчиваются или подвергаются жесткой критике, следует прямо сказать, что именно в те годы был заложен фундамент сегодняшних успехов и ускоренного движения вперед. Да, действительно, на первых порах российских реформ было допущено много ошибок, которые сейчас легко критиковать. Но, если бы тогда страна не прошла бесконечно трудный путь освоения новых для нее демократических ценностей и освоения основ рыночной экономики, вряд ли мы могли бы надеяться на овладение современными темпами развития.

И, хотя именно в 90-е годы государство достигло, пожалуй, пика своего падения, это падение было одновременно и ломкой старых представлений, и прежнего, советского, бюрократического аппарата. Вместе со структурными подвижками в России после нескольких десятков лет исторического

¹ См.: Буравлев Ю.М. Актуальные задачи совершенствования системы государственной службы в современной России // Российская академия юридических наук. Научные труды. Выпуск 3. Том 1. М.: Издательская группа «Юрист», 2003. С. 317–326.

перерыва вновь возродилась подлинная, во многом вобравшая в себя отечественную традицию государственная служба. Произошло это сразу после принятия Конституции Российской Федерации, не только закрепившей новый курс развития России, но и ставшей фундаментом теперь уже более чем пятнадцатилетних демократических преобразований². Появление и развитие современной государственной службы происходило также весьма быстро и потому довольно противоречиво.

Первой ступенью в этом процессе стало появление Указа Президента Российской Федерации 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»³. Вскоре в аппаратах федеральных органов государственной власти появилась целая корпорация федеральных государственных служащих. Апробация новинки была признана успешной, и 31 января 1995 г. на основе Конституции России 1993 г. был принят первый основополагающий для всей системы государственной службы законодательный акт – Федеральный закон № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁴. Затем последовал Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»⁵.

Одновременно принималась целая серия подзаконных нормативных правовых актов, ведущее место среди которых заняли указы Президента Российской Федерации, сформировавшие систему государственных должностей и их градацию, а также конкретные условия материально-технического и денежного обеспечения государственных служащих, благодаря чему они стали своего рода привилегированной кастой среди всего государственного аппарата. Здесь надо заметить, что на

² См.: Гришковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия: Практика России // Государство и право. 2004. № 1. С. 24–36.

³ САПП. 1993. № 52. Ст. 5073.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990 (утратил силу).

⁵ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 224 (утратил силу).

многие категории служащих статус государственных служащих и особенно условия государственной службы не распространялись. Это касалось лишь тех, чьи должности попали в специально созданный Реестр государственных должностей Российской Федерации⁶.

С самого начала оформления системы государственных должностей Российской Федерации и появления развитого законодательства о государственной службе была выделена особая должностная группа – государственные должности Российской Федерации, сводный перечень которых был утвержден Указом Президента России от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁷. Надо заметить, что самый первый Указ Президента, утвердивший Положение о федеральной государственной службе, исключил из предмета его регулирования лиц, вопросы прохождения которыми государственной службы и занятия государственных должностей были урегулированы законами Российской Федерации, принятыми до вступления в силу данного Указа. Видимо, именно они послужили прообразом должностных лиц, занимающих должности, позже названные государственными должностями Российской Федерации. Хотя, надо заметить, в Указе они все же были отнесены к системе государственной службы.

Однако уже в Федеральном законе № 119-ФЗ государственные должности Российской Федерации были вынесены за пределы законодательства о государственной службе. Такой же подход сохранился и в новом основополагающем Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁸.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 11 января 1995 г. № 33 «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 174 (утратил силу).

⁷ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

⁸ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

Подобная устойчивая традиция основывалась на том, что государственные должности Российской Федерации не просто выделялись своим статусом над должностями государственной службы. Последние обеспечивали исполнение полномочий по государственным должностям Российской Федерации и в силу этого не могли быть рядоположены с должностями государственной службы. При этом сами государственные должности обычно предусматривались Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, где в основном и осуществлялось регулирование их особенностей и деятельности лиц, замещающих государственные должности.

Одни из этих должностей носили выраженный военизированный характер, другие отражали особенности определенных ветвей власти (например, должности судей), третьи были сугубо гражданскими, а деятельность на них до сих пор регулировалась трудовым законодательством с определенными отягощениями (дополнительные запреты, ограничения, особые порядки назначения и увольнения с должности и т.д.), установленными для таких должностей.

В силу сказанного, современное служебное право (термин, которым все чаще характеризуют законодательство о государственной службе, подчеркивая его известную автономию внутри институтов административного права) начало формироваться и продолжает развиваться именно вокруг изначально систематизированного законодательства о государственной службе. Последнее, хотя и противоречиво, но довольно быстро и успешно продвигается вперед в осмыслении и уточнении своих подынститутов и даже схем построения государственной службы⁹.

⁹ Например, законодательство о государственной гражданской службе носит выраженный административно-правовой характер, о чем свидетельствует содержание Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ. Напротив, принятый вслед за ним Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» исходит из того, что муниципальная служба является разновидностью трудовой деятельности и основывается на трудовом договоре.

Глава I. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ СЛУЖБЫ НА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие государственных должностей Российской Федерации

Государственные должности Российской Федерации – это особая, специально выделенная из всей совокупности должностей, учреждаемых в государственных органах Российской Федерации, группа государственных должностей. Уже на первом этапе формирования современной системы государственных должностей в 1993–1995 гг., еще до принятия специальных законов о государственной службе, они были разделены на две группы – интересующие нас государственные должности Российской Федерации и государственные должности государственной службы Российской Федерации.

Первая группа была определена Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»¹⁰. Приведенный в нем перечень должностей сравнительно краток. Как подчеркнуто в п. 1 Указа, это должности, предусмотренные Конститу-

¹⁰ СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

22. Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» // 1998. № 23. Ст. 2501.

23. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

24. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

25. Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» // САПП. 1993. № 52. Ст. 5073.

26. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // 2004. № 11. Ст. 945.

27. Постановление Правительства РФ от 12 июля 1996 г. № 790 «О порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением льгот, предусмотренных Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статьи 15 и 23 Закона РФ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1996. № 29. Ст. 3496.

28. Постановление Правительства РФ от 11 октября 1997 г. № 1287 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 12 июля 1996 года № 790 «О порядке возмещения расходов, связанных с предоставлением льгот, предусмотренных Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в статьи 15 и 23 Закона РФ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4778.

29. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // 2004 г. № 23. Ст. 2313.

30. Положение о проведении аттестации руководителей и специалистов структурных подразделений, федеральных органов исполнительной власти. Утв. постановлением Правительства РФ от 23 июля 1993 г. // САПП РФ. 1993. № 32. Ст. 3010.

31. Разъяснения о порядке применения частей первой и второй статьи 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Утв. Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 18 ноября 1995 года № 47/402-П // Российская газета. 1995. 29 ноября.

32. Декрет ВЦИК и СНК «Об уничтожении сословий и гражданских чипов» // Декреты советской власти. М., 1975. Т. 1.

33. Постановление ЦИК СНК СССР от 13 октября 1929 г. «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик» // СЗ СССР. 1929. № 71. Ст. 670.

34. Положение о дисциплинарной ответственности в порядке подчиненности. Утв. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 марта 1932 г. // СУ РСФСР. 1932. № 32. Ст. 152.

35. Закон о государственной службе Республики Казахстан. Ст. 3 // Государственная служба в Республике Казахстан. Сборник нормативных правовых актов / Под общ. ред. А.М. Байменова. Астана, 2000.

Книги

36. Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996.

37. Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М., 2000.

38. Анисимов А.А. Государственное управление в странах капитала. М., 1970.

39. Бахрах Д.П. Административное право России: Учебник для вузов. М., 2002.

40. Бахрах Д.Н. Административное право России. Ч. II. Екатеринбург, 1996.

41. Бахрах Д.Н., Новоселова Н. Подарок или взятка (коллизия российских законов) // Социально-правовой альманах