

На правах рукописи



Пермяков Александр Игоревич

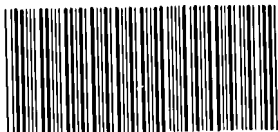
**ДОЛЖНОСТЬ В СТРУКТУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

30 ОКТ 2014



005553961

Саратов – 2014

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Манохин Василий Михайлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Поволжского института
управления им. П.А. Столыпина –
филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской
Федерации», заведующий кафедрой
служебного и трудового права
Чаннов Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный
университет», профессор кафедры
административного и финансового права
Майоров Владимир Иванович

Ведущая организация – **ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» (юридический факультет)**

Защита диссертации состоится «22» декабря 2014 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://www.ssla.ru>).

Автореферат разослан «16» октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук,
доцент



В.В. Нырко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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

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

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

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

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

15

сающихся вопросов организации государственной службы и правового положения государственных служащих (в качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 520 «О внесении изменений в Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574, и в Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»)².

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

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

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

Анализ норм действующего федерального законодательства, касающихся вопросов понятия должности в рамках государственной

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

службы Российской Федерации, показал, что в правовом регулировании этой сферы отношений отсутствует единый подход, а в основных юридических характеристиках данного института наблюдается неопределенность.

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

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

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

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

Кроме того, в рамках правового регулирования понятия «должность» на государственном уровне принято большое количество раз-

личных постановлений, указаний, распоряжений и приказов, которые не вносят нового, существенного, а только регулируют отдельные вопросы работы государственных структур, что не отвечает требованиям обеспечения эффективного функционирования государственной службы в федеративном государстве в целом.

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

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

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

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

Среди работ российских ученых, исследующих общетеоретические вопросы государственной службы в России следует отметить труды: Л.В. Акопова, Д.Н. Бахраха, И.Н. Барцица, В.Н. Бойко, К.С. Вельского,

В.Б. Гайдова, И.Р. Гимаева, В.Д. Граждана, А.А. Демина, В.Г. Игнатова, Л.М. Колодкина, Е.Г. Крыловой, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, А.Ф. Ноздрачева, Е.В. Охотского, И.Н. Пахомова, Ю.А. Розенбаума, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, И.Н. Сурманидзе, Ю.А. Тихомирова, В.А. Юсупова и др.

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

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

Вопросы прохождения государственной службы, должности государственной службы и ее замещения освещались в трудах современных ученых-административистов, среди которых следует назвать А.А. Аникитина, А.М. Артемьева, В.Р. Гильмутдинова, В.Б. Гайдова, Л.А. Гурьеву, Ю.А. Зенцову, А.К. Ишмухамедову, Н.М. Казанцева, А.Е. Калинина, С.В. Костромина, А.В. Кудашкина, А.П. Лаптева, В.И. Майорова, Н.А. Максимова, Е.В. Масленникову, В.Б. Муравченко, С.В. Одиноченко, Е.Л. Патрашко, Д.В. Пятибратова, М.В. Сидорову, А.З. Турисбека, И.В. Черепанову, М.С. Шамрая, С.В. Шанхаева и др.

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

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

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

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

Для реализации цели поставлены следующие **задачи**:

- рассмотреть историческое развитие института должности в России;
- проанализировать должность как базовый, ключевой элемент государственной службы и как основу ее формирования;
- изучить имеющиеся теоретические разработки в отношении понятия «должность»;
- сформулировать определение понятия «должность государственной службы»;
- рассмотреть структурные элементы государственной службы применительно к понятию должности;
- определить соотношение понятий государственной должности и должности государственной службы;
- показать характерные черты должностей, замещаемых в различных видах государственной службы;
- исследовать вопросы соотношения видов государственной службы, дать классификацию должностей государственной службы;
- обозначить проблемы в нормативно-правовом регулировании института должности в Российском государстве;
- определить основные направления совершенствования нормативно-правовой базы в области правового регулирования института должности в структуре государственной службы России.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Диссертантом разработаны дефиниции основных понятий в области государственной службы, в частности «должность государственной службы», «должность государственной гражданской службы», «должность военной службы», «должность правоохранительной службы». Представлена авторская классификация должностей государственной службы по четырем основным признакам, дана характеристика норм, гарантирующих административно-правовую природу рассматриваемого института.

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

Сформулированы выводы и положения, направленные на совершенствование института должности в структуре государственной службы Российской Федерации, а также конкретные предложения по изменению действующего российского законодательства. Выполнен-

ное диссертационное исследование может служить исходным материалом для дальнейших изысканий в области государственной службы федеративного государства.

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

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Обосновывается выделение следующих характерных черт должности как правовой категории: 1) общее (базовое) понятие, безличностная категория; 2) постоянная (или установленная на определенный срок) основа должности, в частности, у понятия «должность государственной службы» в качестве таковой выступает конкретное место (определенная ячейка) в системе государственной службы; 3) должность государственной службы является элементом правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы; она же определяет их права и обязанности, наделяет соответствующими государственно-властными полномочиями; 4) определенный принцип замещения должностей; 5) определенный характер полномочий лиц, ее замещающих (определяет правовой статус, объем полномочий служащих и должностных лиц, а также выполняемую ими социальную роль в обществе).

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

Такое определение объясняется непосредственной связью должности и статуса государственного служащего, должностного лица

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

3. Доказывается необходимость выделения следующих этапов: 1) доимперский период (становление понятия должности в рамках формирования служивого сословия и выделение чинов в рамках формирования системы чиновничества; появление должностей военной службы); 2) имперский период (детальное закрепление в законодательстве посредством создания типовой структуры государственной службы правового института должности; утверждение должности в государственном аппарате; создание предпосылок для перехода к постоянным должностям); 3) советский период (заложены основы государственной службы; «должность» рассматривалась с позиции номенклатуры должностей); 4) современный период («должность» рассматривается с позиции трех составляющих: организационной, социальной (функциональной) и правовой; понятие «должность» закреплено законодательно).

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

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

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

5. Раскрывается соотношение понятий «воинская должность» и «должность государственной военной службы».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. Предлагается принять Федеральный закон «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации». Структура данного правового акта должна включать общие вопросы, касающиеся государственной службы в Российской Федерации, виды должностей государственной службы, особенности службы на государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Российской Федерации, реестры государственных должностей и должностей государственной

службы в Российской Федерации. Необходимость принятия такого законодательного акта обусловлена как фрагментарностью нормативного регулирования вопросов государственной службы в Российской Федерации, так и значимостью данной сферы правовых отношений для государства.

10. Эффективное государственное управление можно обеспечить посредством реализации комплекса целенаправленных мероприятий по реформированию правового поля государства в области регулирования вопросов должности, а именно: принятие Стратегии формирования и развития системы государственной службы Российской Федерации до 2020 г.; систематизация законодательства в области государственной службы; наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по реализации положений настоящей стратегии; определение порядка взаимодействия органов разных уровней власти по вопросам государственной службы; приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным.

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

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

Результаты, полученные диссертантом в ходе исследования, и сделанные выводы позволяют пересмотреть действующий порядок соот-

ношения должностей в структуре государственной власти; определить политику и приоритетные направления в деятельности законодательных и исполнительных органов власти по обеспечению эффективного функционирования государственной службы; создать условия правовой определенности для государственных служащих, совершенствовать действующую нормативно-правовую базу.

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

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

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

Основные идеи диссертационного исследования отражены в выступлениях на конференциях: Международная научно-практическая конференция, посвященная 80-летию Саратовской государственной юридической академии «Право и его реализация в XXI веке» (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.); Межрегиональная научно-практическая конференция «Проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе» (Саратов, 21 ноября 2011 г.); Международная научная конференция «Интеграция и инновации – 2011» (Эн-

гельс, 9 декабря 2011 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы судоустройства и организации судебной деятельности в Российской Федерации» (Екатеринбург, 12 – 13 апреля 2012 г.); Международная научно-практическая конференция «Современные проблемы организации и деятельности публичной власти» (Саратов, 10 июня 2014 г.).

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

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

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы; определяются объект и предмет, цели и задачи работы; излагаются методы исследования, его теоретическая и нормативная основы; формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрываются положения, обосновывающие научную новизну, теоретическую и практическую значимость результатов исследования.

Первая глава «Должность: генезис, понятие, содержание» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «История развития института должности в Российской Федерации» подвергается анализу законодательство, регламентировавшее основные положения института должности на протяжении его истории.

Для более глубокого понимания юридической природы должности диссертант обращается к рассмотрению основных положений в области государственной службы, дает краткий анализ историческому развитию российской государственной службы.

Автор обосновывает мысль о том, что этапы развития государственной службы и этапы формирования должности совпадают, однако применительно к формированию понятия должности можно выделить несколько промежуточных этапов.

В допетровский период только происходит становление понятия должности. Диссертант выделяет несколько факторов, которые препятствовали формированию должностной структуры государственного управления в тот период времени.

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

Советский период формирования понятия должности, по мнению диссертанта, имеет протяженность до принятия Конституции Российской Федерации, а именно до 1993 года. В это время были заложены основы государственной службы. «Должность» рассматривалась с позиции номенклатуры должностей. Разработки, существовавшие в обозначенный период, легли в основу настоящего понимания должности.

Автор обращается к трудам дореволюционных ученых-государствоведов, советских ученых, соответствующим правовым актам, чтобы выявить особенности подходов к понятию «должность».

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

Институт должности, по мнению автора, необходимо рассматривать как правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регулирующих обусловленные частью функций и полномочий государственного органа в установленной сфере деятельности элементы правового статуса государственного служащего и должностного лица государственной службы. Именно данный подход к институту должности сделает возможным рассмотрение государственной должности в структуре государственной службы.

Второй параграф «Понятие должности государственной службы» посвящен исследованию понятия «должность» во взаимосвязи с элементами структуры государственной службы в Российской Федерации.

Определены значение и роль должности для формирования службы в целом и государственной службы в частности.

Автор обращается к исследованиям российских государствоведов, касающихся содержания понятия «государственная служба», поддерживает идею выделения нескольких подходов к определению указанной дефини-

ции, в основе которых положена нормативистская теория права, договорная теория происхождения государства, организационный подход.

Анализ современной научной литературы в области административного права позволяет выделить две основные тенденции к исследованию института государственной службы. Первая акцентирует внимание исключительно на организационном аспекте (В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах), вторая – рассматривает должность как социальное явление (К.И. Дзядуков). Диссертант полагает, что нельзя полностью согласиться с содержанием названных подходов и выделяемых на их основе дефиниций, так как они выражают либо социальную, либо организационную сущность, не учитывая дуалистическую природу понятия должности.

Должность определяется как базовый структурный элемент той или иной организации, непосредственно связанный с ее компетенцией, устанавливаемый и замещаемый в установленном порядке, определяющий правовой статус занимающего его лица и определенную социальную роль, выполняемую лицом, замещающим эту иерархическую ступень в организации.

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

На основе выделенных признаков, присущих должности государственной службы, формулируется определение данного понятия.

В третьем параграфе «Должность как основополагающий элемент структуры государственной службы» обосновывается значение должности как структурного первичного образования аппарата управления.

Для определения сущности понятия должности государственной службы, ее значения для формирования государственной службы, по

мнению автора, необходимо рассмотреть вопросы структуры государственной службы, поскольку последняя представляет собой комплекс стабильных взаимосвязей, обеспечивающих целостность и единство государственной службы самой по себе, то есть сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях.

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

В работе выделены три основных подхода к вопросу о содержании компетенции. Первый предлагает рассматривать компетенцию как совокупность властных полномочий (узкий подход). Недостатком в таком определении выступает сложность разграничения сферы общественных отношений, в которой реализуются те или иные полномочия. Второй предполагает, что в содержание компетенции, помимо предметов ведения, прав, обязанностей субъекта компетенции, должны включаться и другие элементы: цели, задачи, функции, предметы ведения, ответственность (широкий подход). Однако существование отдельной правовой дефиниции со столь широким содержанием, включающим в себя все вышеназванные элементы, представляется автору нецелесообразным.

Наиболее приемлемой, по мнению диссертанта, является третья точка зрения, разделяемая большинством исследователей вопросов компетенции, заключающаяся в том, что в качестве правовой категории компетенция включает в себя, помимо полномочий, такой важный элемент, как предметы ведения. Подобный подход, безусловно, должен лежать в основе раскрытия содержания компетенции как представительных, так и исполнительных органов государственной власти

и включать совокупность полномочий, наделение которыми происходит путем принятия нормативно-правового акта в отношении определенного органа или должностного лица по предметам ведения в отведенной области деятельности.

Рассматривается прохождение государственной службы как сложный элемент государственной службы. Пристальное внимание диссертант обращает на содержание должности.

Изучив основные элементы государственной службы, автор отмечает что структура государственной службы представляет собой комплекс взаимообусловленных и взаимосвязанных составляющих ее звеньев, отражающих ее содержание и напрямую зависящих от уровня и видов государственной службы. Отмечается также, что структура государственной службы представляет собой комплекс стабильных взаимосвязей, в качестве основного элемента которых следует выделять именно должность.

Проведенный анализ содержания государственной должности позволил дать характеристику норм, гарантирующих административно-правовую природу данного института.

Вторая глава «Должность государственной службы: понятие, содержание, особенности, виды» состоит из двух параграфов.

Первый параграф «Государственная должность и должность государственной службы: соотношение, особенности» посвящен изучению конституционно-правовых и административно-правовых основ понятий «государственная должность» и «должность государственной службы».

Сначала автор рассматривает разграничение таких понятий, как «государственная должность Российской Федерации» и «государственная должность государственной службы Российской Федерации». Это разделение, по мнению диссертанта, позволяет рассмотреть обособленно государственные должности Российской Федерации как должности, находящиеся вне пределов основной системы государственной службы.

Диссертант представляет основные признаки государственной должности, рассматривает их классификацию.

Дана отдельная характеристика лиц, которые замещают государственные должности. Автор отмечает, что если рассматривать правовое положение лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, несмотря на их отличный правовой статус, с точки зрения обеспечения организации и функционирования государственного аппарата, имеют место некоторые аспекты, которые связывают их с иными государственными служащими, например, распространение на отдельные категории государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, действия многих нормативно-правовых актов, например, связанных с противодействием коррупции.

Проанализировано законодательное регулирование видов государственной службы в Российской Федерации. С позиции должностей каждого из видов служб (государственной гражданской, военной и правоохранительной служб) выделены особенности в закреплении в законодательстве принадлежности к определенному федеральному органу исполнительной власти, персонифицированности, правовом статусе служащих, способах замещения должностей и специфике прохождения службы.

Относительно воинских должностей автор отмечает, что военизированными часто называют службы, которые входят в круг видов военной службы, однако не относятся к чисто военным, например, такие как дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти и спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти. Это, по мнению диссертанта, лишний раз доказывает наличие фрагментарности в правовом регулировании рассматриваемой сферы правоотношений.

В ходе анализа федерального законодательства затронута проблема неопределенности перечня правоохранительных служб. Автор призывает законодателя включить в конкретный перечень виды служб, относящихся к правоохранительной службе, устранив тем самым существенный пробел в законодательстве о государственной службе.

Диссертант является противником принятия отдельных федеральных законов «О правоохранительной службе Российской Федерации», «О военной службе в Российской Федерации» и т.д., поскольку полагает, что это приведет к увеличению массы законодательных актов, регулирующих сходную сферу правоотношений и склонен отстаивать принятие федерального закона о должностях государственной службы, который определит понятия видов государственной службы, специфику ее прохождения и особенности правового статуса служащих разных видов государственной службы, в том числе и правоохранительной.

Во втором параграфе «Классификация должностей государственной службы» определяются критерии классификации и представлена авторская классификация должностей государственной службы.

Диссертант анализирует имеющиеся классификации должностей государственной службы, высказывает свое отношение к каждой из них. Например, классификация по основанию – виды государственной власти – должна быть универсальной, включать все имеющиеся должности, поэтому автор считает, что необходимо выделять должности в законодательных органах, в органах исполнительной власти, в судебных органах, в иных государственных органах. Классификацию государственных должностей с учетом источника финансирования автор предлагает делить на государственные должности, финансируемые из федерального бюджета, должности, финансируемые из бюджета субъектов.

Относительно соотношения должностей государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы диссертант обращает свое внимание на то, что можно понять логику законодателя (указ Президента Российской Федерации о названном соотношении пока не принят), ибо определить с точностью соотношение должностей разных видов государственных служб действительно может быть не совсем оправданным.

Исходя из существа должности как основы организационной структуры государственного органа, обусловленной целями, задачами его деятельности, вполне очевидным является наличие разных переч-

ней должностей государственной службы. Правовой статус, объем полномочий государственных служащих и должностных лиц государственной службы, находящихся на конкретной должности, определяется спецификой государственной службы. Если бы они были одинаковыми, то и должности, их названия были бы одинаковыми в разных государственных службах, органах и учреждениях.

В качестве оснований классификации определяются следующие четыре наиболее значимых основания для классификации должностей государственной службы: территориальный аспект, сфера (область) правоотношений, способы замещения должностей и характер службы.

Обосновывается принятие федерального закона о государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации. Диссертант подробно описывает содержание данного законопроекта и определяет комплекс целенаправленных мероприятий по реформированию правового поля государства в области регулирования вопросов должности.

В **заключении** формулируются основные теоретические выводы и подводятся итоги настоящего исследования.

В **приложении** представлен проект Федерального закона «О государственных должностях и должностях государственной службы в Российской Федерации». Данный проект направлен в комитет по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

**Основные научные положения диссертации опубликованы в
следующих научных изданиях:**

***Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования
и науки РФ:***

1. *Пермяков А.И.* К вопросу о способах замещения должностей государственной службы / А.И. Пермяков // Вестник Северо-Кавказского гуманитарно-технического института. Ставрополь : Северо-Кавказский гуманитарно-технический институт, 2011. № 11. С. 148-151. (0,3 п.л.);

2. *Пермяков А.И.* К вопросу о структуре государственной службы в Российской Федерации / А.И. Пермяков // Вестник Саратовской государственной академии права. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2012. № 1 (83). С. 84-87. (0,27 п.л.);

3. *Пермяков А.И.* Принципы государственной службы как ее структурный элемент / А.И. Пермяков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. № 5 (94). С. 179-183. (0,27 п.л.);

публикации, в иных изданиях:

4. *Пермяков А.И.* Понятия «должность государственной службы», «должностное лицо», «государственный служащий», их соотношение / А.И. Пермяков // Интеграция и инновации – 2011 : матер. Междунар. науч. конф. / Поволжский кооперативный ин-т Российского ун-та кооперации. Энгельс : Ред.-изд. центр ПКИ, 2012. С. 93-96. (0,17 п.л.);

5. *Пермяков А.И.* Категория «должность» в административном праве / А.И. Пермяков // Право и его реализация в XXI веке : сб. науч. тр. (по матер. Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, 29 – 30 сентября 2011 г.) : в 2 ч. / под общ. ред. С.Н. Туманова; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : Изд-во

ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. Ч. 1. С. 204-205. (0,2 п.л.);

6. *Пермяков А.И.* К вопросу об истории становления категории «должность» / А.И. Пермяков // Проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе : сб. науч. тр. (по матер. межрегион. науч.-практ. конф., Саратов, 21 ноября 2011 г.) / ред. кол.: Е.В. Ильгова (отв. ред.) и др.; ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Саратов : Научная книга, 2011. С. 115-117. (0,3 п.л.);

7. *Пермяков А.И.* О ключевых понятиях института государственной службы / А.И. Пермяков // Право. Законодательство. Личность. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. № 1 (14). С. 53-56. (0,25 п.л.);

8. *Пермяков А.И.* Некоторые аспекты категории «должность» в сфере взаимодействия судов с иными органами / А.И. Пермяков // Современные проблемы судоустройства и организации судебной деятельности в Российской Федерации : матер. междунар. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 12 – 13 апреля 2012 г.: в 2 ч. Екатеринбург : Изд-во Уральской государственной юридической академии, 2013. Ч. 2. С. 150-154. (0,23 п.л.);

9. *Пермяков А.И.* К вопросу о классификации должностей государственной службы / А.И. Пермяков // Современные проблемы организации и деятельности публичной власти : сб. науч. тр. по материалам междунар. науч.-практ. конф., г. Саратов, 10 июня 2014 г. / ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2014. С. 73-76. (0,24 п.л.).

Подписано в печать 09.10.2014 г. Формат 60x84¹/₁₆.
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ 390

Отпечатано в типографии издательства
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.