

§ 4 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Занко Т.А.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЛУЖАЩИЙ», «ЛИЦО, ЗАМЕЩАЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ДОЛЖНОСТЬ», «ДОЛЖНОСТНОЕ ЛИЦО», «ЧИНОВНИК»

Аннотация: В статье на основе исследования нормативных правовых актов по вопросам организации и прохождения государственной службы Российской Федерации, законодательства об уголовной и административной ответственности, судебной практики, исторических документов проводится анализ и сопоставление понятий «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «должностное лицо», «чиновник». Статья направлена на последовательное установление отличительных особенностей указанных выше понятий, формирование их юридически верного понимания на основе практических ситуаций и примеров организации системы государственной службы. При проведении исследования использовались формально-юридический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой и исторический методы, которые позволили обеспечить комплексное изучение рассматриваемых понятий. Корректное, юридически выверенное использование понятий «должность государственной службы», «государственная должность», «должностное лицо», «чиновник» позволят избежать ошибок и недоразумений при публичных выступлениях, а также в политико-правовых текстах, в особенности при анализе или комментировании принятых нормативных правовых актов по вопросам организации и прохождения государственной службы.

Ключевые слова: Государственная гражданская служба, гражданский служащий, система государственной службы, классный чин, государственное управление, реестр должностей, правовое регулирование, государственная должность, правовой статус, должностное лицо.

Abstract: This article presents the analysis and comparison of the concepts of “civil servant”, “person holding public office”, “official”, and “officer” based on the research of normative legal acts on the questions of organization and service in the public offices of the Russian Federation, criminal and administrative legislation, legal precedent, and historical documents. This work is aimed at sequential determination of the specifics of the aforementioned concepts, formation of their proper legal understanding based on practical situations and examples of organization of the system of public service. The proper legally determined usage of the concepts of “civil servant”, “person holding public office”, “official”, and “officer” will allow avoiding mistakes and confusion in public speeches, as well as in the political legal texts, especially in the analysis or commentary on the past legislation pertaining to organization and service in the public office.

Keywords: Public position, legal regulation, register of posts, public administration, class rank, system of public service, civil servant, civil service, legal status, official.

Нередко в средствах массовой информации, в повседневной жизни, а зачастую и в практической деятельности, понятия «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «должностное лицо», «чиновник» необоснованно отождествляются, используются как синонимы, что абсолютно неверно с точки зрения их правового и сущностного содержания, и, соответственно, ставит задачу сопоставления данных понятий. Тезисы о том, что государственный служащий

не является лицом, замещающим государственную должность; не каждое должностное лицо – государственный служащий; не всякий чиновник – государственный служащий нередко вызывают удивление и непонимание, ставят в тупик. Сложившуюся ситуацию можно объяснить тем обстоятельством, что нормативно закреплённые определения указанных выше понятий (кроме понятия «чиновник») содержатся в различных актах, что требует их последовательного рассмотрения в рамках статьи.

Государственная должность и должность государственной службы

Прежде всего необходимо обратиться к части определения государственной службы, закреплённого в ст. 1 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» [1], из которого следует, что государственная служба заключается в обеспечении исполнения полномочий Российской Федерации и федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации и государственных органов субъектов, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (которые, в свою очередь, создаются для непосредственного исполнения полномочий соответствующих государственных органов). Таким образом, **должности государственной службы создаются для обеспечения исполнения полномочий, а государственные должности – для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.**

С учётом того, что система государственной службы предусматривает разделение на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов (пока только в отношении государственной гражданской службы субъектов), **законодательно предусмотрены соответствующие перечни (реестры) должностей государственной службы** (например, Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 г. № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» [2]). Должности государственной службы подразделяются на группы (например, в отношении федеральной государственной гражданской службы: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие) и категории (руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты).

В отличие от должностей государственной службы, которые устанавливаются указом Президента (нормативным актом подзаконного характера), государственные должности устанавливаются актами законодательного характера (Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) или законами субъектов). При этом Сводный перечень государственных должностей федерального уровня, утверждённый Указом Президента Российской Федерации от 11.01.1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» [3], всё же существует, но данный подзаконный акт носит не устанавливающий, а скорее систематизирующий характер. На данный момент Сводный перечень содержит 44 государственные должности,

начиная с Президента Российской Федерации, членов Правительства Российской Федерации и завершая Генеральным директором Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации – по сути действует практически универсальное и простое правило: любая должность, которая встречается в Конституции, является государственной.

Наиболее ярким для понимания является пример с государственной должностью федерального министра (предусмотрена ч. 2 ст. 110 Конституции) и должностью федеральной государственной гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей – первый заместитель федерального министра, предусмотренной Разделом 5 упомянутого Реестра должностей Федеральной государственной гражданской службы (Указ № 1574). Т.е. в целом в федеральных министерствах только министр замещает государственную должность (непосредственно исполняет полномочия государственного органа), а все остальные, включая даже первого заместителя федерального министра, являются государственными служащими (обеспечивают исполнение полномочий).

Но среди федеральных министерств встречаются и исключения, в частности, в системе МИД России помимо государственной должности Министра иностранных дел Российской Федерации существуют государственные должности Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (в иностранном государстве) и Постоянного представителя (представителя, постоянного наблюдателя) Российской Федерации при международной организации (в иностранном государстве). При этом для дипломатической службы характерна уникальная практика чередования замещения государственных должностей (например, при нахождении в заграничной командировке в статусе Чрезвычайного и Полномочного Посла) и должностей государственной гражданской службы (например, при работе в центральном аппарате Министерства в должности заместителя Министра) с учётом механизмов ротации в системе МИД России [4].

Таким образом, лица, замещающие государственные должности, государственными служащими не являются, их правовой статус урегулирован отдельными актами законодательного характера, что, однако, не исключает перехода в течение карьеры с должности государственной службы на государственную должность и обратно.

Должностные лица

Определение понятия должностного лица содержится в примечании к ст. 2.4. КоАП

(«Административная ответственность должностных лиц»), а также в примечании к ст. 285 УК РФ («Злоупотребление должностными полномочиями»). Общее в этих определениях то, что под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Таким образом, к должностным лицам законодательство относит далеко не всех государственных служащих, а только выполняющих функции представителя власти, организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции. И, с другой стороны, не все должностные лица являются государственными служащими (например, руководители государственных и муниципальных учреждений, предприятий). При этом с учётом характера задач и функций лица, замещающие государственные должности, всегда являются должностными лицами.

Важным документом для понимания сущности должностного лица является Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [5], в котором раскрывается содержание функций представителя власти, организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Так, лицо, считается осуществляющим функции представителя власти в случае наличия распорядительных полномочий в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости, либо наличия права принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от ведомственной принадлежности и формы собственности. Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия, связанные с руководством трудовым коллективом, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организацией порядка про-

хождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т.п. К административно-хозяйственным функциям относятся полномочия по управлению и распоряжению имуществом и/или денежными средствами, а также по совершению иных действий (например, по принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения, учета и контроля за их расходованием).

Чиновники

Сразу необходимо отметить, что нормативно закреплённого определения понятия «чиновник» не существует – это скорее термин, который употребляется повсеместно, и не всегда оправданно, в отношении государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, приводя к известной путанице. Толковый словарь Ожегова даёт следующее определение: государственный служащий (в России до 1917 г. обязательно имеющий один из служебных разрядов Табели о рангах). Таким образом, возникновение понятия «чиновник» относится ко времени создания Табели о рангах в 1722 году, которая просуществовала с различными изменениями практически два столетия до 1917 года, и связано с присвоением служащим чинов.

Петровская Табель о рангах визуально и содержательно схожа с действующей в настоящее время Таблицей соотношения классов чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классов чинов юстиции, классов чинов прокурорских работников, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим». Пункт 7 упомянутого Указа № 113 предусматривает, что первый классный чин присваивается федеральному гражданскому служащему после успешного завершения испытания (от 1 месяца до года), а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через три месяца после назначения федерального гражданского служащего на должность гражданской службы. Следовательно, формально-юридически гражданин, впервые поступивший на гражданскую службу и не имеющий классного чина, не может именоваться чиновником, равно как и, например, лицо, замещающее государственную должность, не состоявшее до этого на государственной службе и не имеющее таким образом классного чина.

Корректное, юридически выверенное использование понятий «должность государственной службы», «государственная должность», «должностное лицо», «чиновник» позволит избежать ошибок и недоразумений при публичных высту-

плениях, а также в политико-правовых текстах, в особенности при анализе или комментировании принятых нормативных правовых актов по вопросам организации и прохождения государственной службы.

Библиография:

1. О системе государственной службы: Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.
2. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы: Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 г. № 1574 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 1. – Ст. 118
3. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 г. № 32 // Российская газета. – 1995. – № 11-12
4. Занко Т.А. Особенности и основные направления совершенствования правового регулирования дипломатической службы Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: 2013 / РАНХиГС. – М., 2003. – 26 с.
5. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 г. № 19 // Российская газета – 2009. – № 207.

References (transliterated):

1. Zanko T.A. Osobennosti i osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya diplomaticheskoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. kand. yurid. nauk: 2013 / RANKhiGS. – M., 2003. – 26 s.