

*Фролова Карина Андреевна*

студентка

ФГБОУ ВО «Московский политехнический университет»

г. Москва

*Мусаилов Георгий Рубенович*

канд. воен. наук, юрисконсульт

ФКУ «Центральный военный клинический

госпиталь им. П.В. Мандрыка» Министерства обороны РФ

г. Москва

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ВИДА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

*Аннотация: в статье рассматриваются система государственной службы, её принципиальные отличия от других видов трудовой деятельности, раскрываются особенности военной службы как составной части системы государственной службы, сравниваются квалификационные и государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих и военнослужащих, формулируются и обосновываются выводы о направлениях совершенствования правовых основ военной службы.*

*Ключевые слова: система государственной службы, военная служба, гражданская служба, муниципальная служба, принципы государственной службы, квалификационные требования к госслужащим, государственные требования к госслужащим, комплектование Вооружённых Сил Российской Федерации, дополнительное образование.*

Создание и развитие совокупности видов государственной службы, в том числе военной службы и федеральной государственной гражданской службы, в единую систему ведется в соответствии с положениями Федерального закона от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

рации» (далее – системный закон), а также результатов научных исследовательских работ, проводившихся в 2003–2013 гг. в рамках реализации федеральных программ по реформированию (совершенствованию) системы государственной службы Российской Федерации.

Составными частями (видами) госслужбы в России, образующими единую систему наряду со службой в правоохранительных структурах, являются государственная гражданская служба, а также военная служба.

Системный закон определяет военную службу как вид федеральной государственной службы (далее также – ФГС), являющий собой трудовую (служебную, профессиональную) деятельность граждан на воинских или не на воинских должностях в формированиях, входящих в военную организацию страны (далее также – ВОС). В этом случае предусмотрено присвоение воинских званий гражданам, замещающим воинские должности. Данное понятие военной службы вступает в силу со дня принятия системного законодательного акта о военной службе [5, с. 67–68].

До принятия такого законодательного акта армейская служба в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» определяется как особый вид госслужбы, осуществляемый гражданами, имеющими российское и иностранное гражданство, в военных организациях. В связи с чем правовое регламентирование видов государственной службы в настоящее время осуществляется Федеральными законами «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих».

Одним из основных отличительных свойств государственной службы является работа граждан, выполняемая на профессиональной основе. Данное положение закреплено ст. 4 Системного закона, согласно которой гражданская служба на государственных должностях представляет собой работу (профессиональную служебную), осуществляемую гражданами в целях реализации полномочий Российского государства, государственных органов, а также полномочий граждан, замещающих конкретные места (должности) на государственной службе.

Очень часто профессиональная деятельность в какой-либо сфере представляется собой нужный комплект компетенций (качеств, знаний, умений и навыков). Важными особенностями профессии в отличии от другой разумной деятельности становятся закрепление установленного набора функций за конкретным гражданином; осуществление их в течение определенного периода времени; присутствие специализированных компетенций и опыта, наработанных и применяемых во время трудовой деятельности; получение прибыли или платы за выполненный труд; создание модели поведения исполнителя на службе и вне её; его жизненного стиля, созданного социального статуса, формирование по профессиональному признаку организаций (союзов, объединений, групп) [2, с. 11–12].

На основе сказанного служба, с позиции профессии, означает функционирование (практические действия) чиновников (работников), включающее распределение обязанностей, ответственности и прав в сфере государственного управления, обозначением специфической группы взаимных контактов, проявляющихся в процессе службы, их управленческим содержанием.

В соответствии с действующим законодательством Президент России устанавливает:

- совокупности (перечни) гражданских должностей (должностей ФГГС);
- совокупности (перечни) воинских должностей (типовых);
- совокупности (перечни) типовых должностей для иных видов федеральной государственной службы.

Кроме того, согласно своим полномочиям, Глава государства:

- в отношении генералов и адмиралов – утверждает перечень воинских должностей, которые они могут замещать;
- закрепляет количество должностей, подлежащих замещению капитанами 1 ранга и полковниками.

Утверждение совокупностей (перечней) остальных воинских должностей (не для генералов/адмиралов и полковников/капитанов 1 ранга) производится руководителем военного ведомства [4, с. 41].

Гражданские лица, назначаемые на воинские должности, могут переводиться в перечень должностей гражданской службы. Такая норма закреплена соответствующим правовым актом Главы государства.

Также вышеназванным актом закреплено соответствие должностей федеральной госслужбы и типовых воинских должностей для граждан, проходящих военную службу в добровольном порядке.

Статья 10 Закона о системе госслужбы закрепила норму, устанавливающую положение, согласно которому федеральному государственному служащему должны быть присущи следующие обязательные характерные признаки: российское гражданство, служение на профессиональной основе, замещение должности государственной службы, оплата деятельности чиновника из федерального бюджета, при этом его нанимателем будет являться Российская Федерация.

Названные отличительные свойства приведены также и в ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о ГГС).

Для безошибочного использования названных свойств применительно к военной службе полагается обоснованным дополнить п. 1 ст. 32 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», включив в него положение, устанавливающее обязательность заключения служебного контракта государством с военнослужащими.

Важным условием повышения качественных характеристик госслужбы является установление и доведение требований к состоянию компетентности (уровню профессионализма) граждан, претендующих на прием на госслужбу, а также к чиновникам, выдвигающим свои кандидатуры для участия в конкурсе по назначению на высвободившиеся должности или в случае выдвижении их руководством [1, с. 34–35].

Требования к состоянию компетентности (уровню профессионализма) устанавливаются правовыми актами различных уровней государственной или муниципальной власти и, как правило, включают требования к сроку (стажу, опыту) работы; к компетенциям (знаниям, навыкам и умениям) и образования.

Согласно Закону «О воинской обязанности и военной службе», в случае поступления гражданина на службу в добровольном порядке (по контракту) ему предъявляются требования, введенные применительно к конкретным военно-учётным специальностям и включающие требования к состоянию здоровья (медицинские и профессионально-психологические показатели) и компетентности (уровню образования, профессиональной и физической подготовки).

Закон о гражданской госслужбе ввел требования (квалификационные) для чиновников (граждан) к уровню образования при замещении ими на должности в соответствующих группах. Так, для замещения должностей в категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп требуется среднее образование (профессиональное), совпадающее с направлением деятельности. Для замещения остальных должностей в других группах и категориях кандидатам в чиновники требуется иметь высшее образование.

Указом от 16 января 2017 г. №16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» Президент России определил состав компетенций, которыми должны обладать граждане, рассматриваемые в качестве кандидатов для назначения на должности гражданской службы.

Руководители государственных органов власти наделены правом устанавливать дополнительно требования к компетенциям, наряду с требованиями (квалификационными) к уровню образования и стажу службы (опыту работы по специальности).

В Минобороны России для гражданских служащих аналогичные требования (квалификационные) введены приказом Министра обороны Российской от 23 декабря 2005 г. №545 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими в Министерстве обороны Российской Федерации».

Установленные законодательными и иными НПА квалификационные требования должны закрепляться в должностных регламентах.

Так, требование к чиновнику проходить службу в строгом соответствии с должностным регламентом, который утверждает представитель нанимателя, установлено статьёй 47 Закона о ГГС, включающей перечень позиций, обязательных к наличию в должностном регламенте.

Что касается военнослужащих, то в Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. №1495, установлены должностные обязанности практически для всех служащих в армии, начиная с солдата и до командира полка.

Вместе с тем в названном уставе нет квалификационных требований и ряда других положений и поэтому должностной (служебный) регламент для воинских должностей необходим для приведения к единой основе (федеральных государственных служащих) правовых положений гражданских служащих и военнослужащих.

Переформатирование основ государственной службы в России началось с утверждения Главой государства в 2001 году Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, которая должно было обеспечить повышение качества труда госслужащих, наполнение, раскрытие и применение их правового положения, эффективное использование интеллектуального и кадрового потенциала госслужащих [5, с. 42].

Так, в рамках выполнения Указа Президента России от 28 декабря 2006 г. №1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» и Постановления Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. №362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» Приказом министра обороны Российской Федерации от 23 но-

---

ября 2016 г. №760 «О Порядке утверждения индивидуальных планов профессионального развития федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации» установлен соответствующий Порядок.

Системный закон по мере принятия федерального закона о каком-либо виде госслужбы предусматривает формирование и закрепление правового положения (статуса) федерального госслужащего, включающего помимо прав, обязанностей и ответственности ограничения, связанные со служебной деятельностью, порядок разрешения служебных споров, а также правила служебного поведения.

Закон «О статусе военнослужащих» сформулировал правовое положение граждан, служащих на воинских должностях (должностях) в военных организациях, как сумму предоставляемых государством и закрепляемых законодательными и подзаконными актами полномочий, представляющих совокупность свобод, прав, а ответственности и обязанностей. В то же время особенность правового положения (статуса) граждан, проходящих службу (исполняющих обязанности военной службы) в условиях отличных от мирного времени в период чрезвычайного положения, мобилизации, во время вооружённых конфликтов и в военное время, – регламентируется различными правовыми актами. При этом указанные действующие правовые акты содержат только общие, неконкретизированные формулировки норм, касающихся правового статуса военнослужащих [1, с. 56].

Определение статуса (правового положения) федерального государственного гражданского служащего является предметом регулирования Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3, с. 116], что закреплено в статье 2 названного Закона.

Всем чиновникам и военным до принятия федеральных законов о видах государственной службы требуется руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей основными правилами (принципами) поведения государственных служащих, представляющих собой свод (кодекс), этических и служебных норм. Эти правила были утверждены Указом Президента Российской

Федерации от 12 августа 2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Указанные правила приведены достаточно полно в положениях Закона о ГГС и изложены в статье 18.

Применительно к службе в военных организациях требования к поведению (правила поведения) отражены в статье 26 Закона «О статусе военнослужащих», но наиболее полно представлены в статьях с 64 по 71 раздела «О воинской вежливости и поведении военнослужащих» Устава внутренней службы.

Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» уделяет много внимания работе с кадровым составом на госслужбе в целом и вопросам создания кадрового состава федеральной госслужбы, в частности.

Статьей 60 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в целях эффективного формирования кадровой основы на государственной службе закреплены приоритетные направления, принципы и основные подходы.

В части касающейся прохождения военной службы и ее организации, необходимо отметить, что положения, касающиеся состава военных кадров в основном в целом сформулированы, хотя недостаточно систематизированы. Так, например, основания для назначения военных на воинские должности включены в Положение о порядке прохождения военной службы, утверждённое Указом Президента России от 16 сентября 1999 года №1237 «Вопросы прохождения военной службы». Также в Положении содержится большое количество отсылок к другим нормативным актам, во исполнение которых в период с 2000 по 2010 годы было издано 30 актов различного уровня, в том числе: 26 – министра обороны Российской Федерации и 4 – Правительства Российской Федерации.

Качественную реализацию кадровой политики обеспечивает предметное формулирование, конкретное закрепление и организация практической работы с кадрами в государственных органах.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в статье 44 в качестве основных направлений кадровой работы обозначил следующие:

- в целях комплектования должностей на гражданской службе необходимо подбор и подготовка соответствующего установленным требованиям кадрового состава;
- комплектование вакантных должностей гражданской службы необходимо проводить только на конкурсной основе с непременным включением чиновников, прошедших конкурс, в кадровый резерв;
- организовывать проведение для чиновников квалификационных испытаний (экзаменов), подтверждающих их квалификацию, и проводить их аттестацию;
- направлять на стажировки гражданских служащих, организовывать получение ими дополнительного профессионального образования (повышение квалификации и профессиональную переподготовку);
- формировать резерв кадров, организовывать работу с ним и его использовать его эффективно и своевременно;
- организовывать карьеру чиновников, их профессиональный и должностной рост и др.

В системе правового обеспечения военной службы закрепление направлений кадровой работы на законодательном уровне отсутствует. Частично направления работы командира (начальника) с военными кадрами приведены в ст. 84 Устава внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации. Так, на командира (начальника) возлагаются обязанности по всеобъемлющему изучению подчиненного личного состава; знанию его качеств – психологических, моральных и деловых; аттестации военнослужащих, их подбору и расстановке; формированию кадрового резерва; обеспечению открытости намеченных перемещений и др.

Системный закон установил основные направления роста качества государственной службы. В то же время применение сформированных требований одновременно ко всем видам государственной службы сегодня представляется маловероятным. Сравнительный анализ состояния правового регламентирования гражданской службы и службы в военных организациях позволяет прийти к выводу о том, что ряд правовых норм, касающихся гражданской службы, реализуемых в повседневной служебной практике и обусловленных Системным законом, не имеют аналогий и не претворены в правовых основах военной службы. Так, речь идет:

- о правилах (принципах) гражданской службы;
- о тщательном изучении (проверках) при поступлении (приеме) на гражданскую службу;
- о требованиях к квалификации (уровню профессионализма) относительно должностей гражданской службы;
- о взаимосвязи государственной службы иных видов и гражданской службы;
- об основных полномочиях (правах и ответственности) чиновников;
- о назначении и содержании должностного (служебного) регламента;
- о принципах (правилах) и основных направлениях формирования кадрового состава соответствующего качества на гражданской службе;
- о плане (программе) совершенствования гражданской службы.

Обозначенные проблемы и вопросы правового регламентирования военной службы представляется обоснованным решать не внесением изменений в Федеральные законы «О воинской обязанности и военной службе» и «О статусе военнослужащих», а разработкой и принятием законодательных актов «О военной службе по контракту» и «О воинской обязанности и военной службе по призыву».

Учитывая изложенное, законодательное разграничение военной службы на собственно военную службу и воинскую обязанность позволит свести в один закон все действующие правовые нормы и дополнить их нормами, названными

выше и отсутствующими в настоящее время, по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе.

### ***Список литературы***

1. Батюк Г.П. Конституционно-правовые основы военной службы и комплектования Вооруженных Сил Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Г.П. Батюк. – М., 2003. – 206 с.
2. Кудашкин А.В. Военная служба и военнослужащий в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: монография / А.В. Кудашкин. – М.: Воен. ун-т, 2001. – 166 с.
3. Сингилевич Д.А. Правовые аспекты регулирования образовательной деятельности / Д.А. Сингилевич // Маркетинг России: профессиональные и образовательные стандарты маркетолога в России. Требования времени: материалы Четвертой международной научно-практической конференции, посвященной 110-й годовщине РЭУ им. Г.В. Плеханова. – 2017. – С. 115–119.
4. Сингилевич Д.А. Формирование правовых основ комплектования вооруженных сил Советской Республики во время гражданской войны и военной интервенции // Военное право. – 2017. – №2 (42). – С. 39–46.
5. Щукин К.Н. Некоторые аспекты взаимосвязи военной службы с государственной гражданской службой Российской Федерации // Стратегическая стабильность. – 2006. – №4. – С. 67–72.