

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 ведётся в соответствии с положениями Федерального закона от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Феде-

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» определялась 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 представляет собой нужный комплект компетенций (качеств, знаний, умений и навыков). Важными особенностями профессии в отличие 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 исполненный 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 службе 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 должна 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 непременно 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.