

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДОЛЖНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ – ГОСУДАРСТВА

© 2014 г. Артур Леонович Миронов¹

Краткая аннотация: статья посвящена таким институтам, как государственная должность и государственная служба. На примере должности министра юстиции государственная должность сопоставляется государственной службе. Анализируются ограничения, связанные с государственной службой и с замещением государственной должности.

Annotation: article is devoted to institutes the state position and public service. On the example of a position of the Minister of Justice the state position is compared to public service. Restrictions connected with public service and with replacement of the state position are analyzed.

Ключевые слова: государственная должность, государственная служба, министр юстиции, Министерство юстиции.

Key words: state position, public service, Minister of Justice, Ministry of Justice.

Лица, занимающие государственные должности, в известном смысле противостоят корпусу государственных служащих как любые руководители в отношении своих подчиненных. Да, цели их деятельности зачастую выходят за рамки формально-бюрократических устоев государственной машины в область более широких социально-политических реалий. Но при этом сами должностные лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, не перестают быть частью государства. Напротив, они включены в его состав. При этом, занимая руководящие позиции в государственных структурах, они одновременно обеспечивают их эффективное функционирование, динамику и постоянное совершенствование.

Иными словами, одной из важнейших составляющих службы на государственных должностях является функция государственного строительства и обеспечения эффективного функционирования самого действенного инструмента публичной власти – государства.

Таким образом, в службе на государственных должностях есть известная двойственность, состоящая в том, что лица, их занимающие, сочетают службу государству с его использованием в социально-политических целях. Обе эти ипостаси службы на государственных должностях органически связаны между собой, ибо насколько совершенна и отлажена в своем текущем функционировании государственная машина, настолько широки возможности лица, занимающего государственную должность, в ее использовании для достижения целей более широкого социально-политического контекста.

В этой связи весьма показательна идущая в стране административная реформа, частью которой является реформа государственной службы. Ведь осуществляется она силами государства по инициативе лиц, занимающих государственные должности, действующих ради повышения возможно-

стей государства в решении новых масштабных социально-политических и экономических задач.

Проиллюстрируем сказанное на примере одного из лиц, занимающих типичную государственную должность Российской Федерации, – федерального министра, скажем, министра юстиции, рассмотрев для этого Положение о данном Министерстве (далее – Положение)².

Прежде всего подчеркнем, что полномочия министра есть составная часть полномочий министерства, а сам он не рассматривается вне руководимой им структуры. Тем не менее его полномочия содержат элементы, которые прямо выделяют это должностное лицо из числа государственных служащих и других составляющих, входящих в структуру Минюста России.

Итак, в п. 10 Положения прямо указано, что министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Минюст России задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Иными словами, только это должностное лицо министерства, в отличие от всех других, является субъектом государственной политики и способно решать возложенные на Минюст задачи с высокой степенью усмотрения. Для этого министр самым активным образом участвует в формировании структуры, штатов, финансового и иного обеспечения деятельности своего министерства; руководит прохождением государственной службы государственными служащими, решает в пределах своей компетенции вопросы о поощрении работников центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов и федеральных государственных учреждений, а также подведомственных ему федеральных служб.

Министр активно воздействует на деятельность находящихся под патронажем министерства федеральных служб, вносит Президенту РФ и Правительству РФ проекты нормативных правовых актов, другие документы по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России и подведомственных ему служб.

¹ Главный редактор журнала “Вестник Московского университета МВД России”, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России, кандидат юридических наук (E-mail: arturmironov@yandex.ru).

² См.: Указ Президента РФ “Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации” от 13 октября 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

Министр представляет в установленном порядке Минюст России в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями. Он наделен правом в пределах своей компетенции отменять противоречащие Конституции РФ, законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам Минюста России решения его должностных и подведомственных министерству федеральных служб, если иной порядок отмены таких решений не установлен федеральным законом.

Руководя Федеральной регистрационной службой, министр вправе отменять ее решения об отказе в регистрации субъектов гражданского общества: международного или общероссийского общественного объединения, отделения международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации. Он может отозвать предупреждение, вынесенное регистрационной службой международному или общероссийскому общественному объединению, отделению международной организации, иностранной некоммерческой неправительственной организации.

Таким образом, министр от лица государства способен непосредственно участвовать в деятельности гражданского общества, проявляя себя должностным лицом, не принадлежащим к числу государственных служащих.

Решая свои задачи, министр согласовывает решения руководителей подведомственных Минюсту России федеральных служб о создании, реорганизации и ликвидации территориальных органов этих служб, если иной порядок не установлен законодательством Российской Федерации; планирует деятельность и издает нормативные правовые акты Минюста России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти. К полномочиям рассматриваемого должностного лица относится заключение международных договоров Российской Федерации межведомственного характера по вопросам, касающимся компетенции Минюста России.

Министр вносит Президенту РФ представления о присвоении классных чинов федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы высшей группы в Минюсте России, его территориальных органах и федеральных государственных учреждений, а также в подведомственных ему федеральных службах. То же касается и внесения президенту проекта перечня должностей высшего начальствующего состава сотрудников уголовно-исполнительной системы и соответствующих этим должностям специальных званий, а также представлений о назначении на должности, замещаемые лицами высшего начальствующего состава, и о присвоении специальных званий высшего начальствующего состава сотрудникам ФСИН России.

В других случаях министр присваивает подчиненным ему федеральным гражданским служащим классные чины в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также первые специальные звания среднего и старшего начальствующего состава, специальные звания среднего и старшего начальствующего состава досрочно или на ступень выше предусмотренного по занимаемой должности, специальное звание полковника внутренней службы сотрудникам ФСИН России. Министр представляет в установленном порядке работников центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов и федеральных государственных учреждений, подведомственных ему фе-

деральных служб, а также других лиц, оказывающих содействие в выполнении возложенных на Минюст России задач, к присвоению почетных званий Российской Федерации и награждению государственными наградами Российской Федерации. Он наделен правом учреждать ведомственные награды, имеет наградной и подарочный фонды для награждения работников центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов и федеральных государственных учреждений, подведомственных ему федеральных служб, а также других лиц, оказывающих содействие в выполнении возложенных на Минюст России задач.

Особое направление деятельности министра – организация работы по правовой и социальной защищенности работников центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов и федеральных государственных учреждений. Министр развивает коллегиальные начала в своей деятельности, лично возглавляет Коллегию Министерства юстиции, создает в установленном порядке научно-консультативные, экспертные, координационные и совещательные органы, утверждает положения о них и их состав.

Итак, и теоретически, и на конкретном примере вполне можно убедиться в том, что разделение службы на государственных должностях Российской Федерации и государственной службы имеет достаточно оснований. Вместе с тем проблема эта однозначно не разрешена, поскольку многие лица, занимающие государственные должности Российской Федерации, обладают помимо прочего статусом государственных служащих.

Обнаружить их просто – по признаку наличия у них классного чина, дипломатического ранга, воинского или специального звания. Сегодня это, например, – министры МЧС, МВД России и руководители других силовых ведомств, находящиеся на действительной военной службе и имеющие воинские звания. В числе государственных служащих – Генеральный прокурор России и министр юстиции, которые являются обладателями классных чинов, и другие лица, о чем будет сказано подробнее при анализе реальных режимов службы на государственных должностях Российской Федерации. Такое положение вряд ли можно признать нормальным, поскольку, как уже показано выше, служба на государственных должностях и государственная служба и по существу, и по содержанию существенно различаются. Поэтому обладание двумя этими статусами одновременно двух лиц, занимающих государственные должности, в противоречивое положение и затрудняет их деятельность.

Кроме того, ориентируясь на запреты и дозволения, существующие на государственной службе, обладатели двойных статусов способны уклоняться от ответственности за принятие решений социально-политического плана, ради которых, собственно, и учреждались государственные должности. Если такие решения все же принимаются, то это, в свою очередь, может противоречить статусу государственного служащего. В обоих случаях ситуацию вряд ли можно признать нормальной.

Основные обязанности лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации, по меньшей мере формально мало чем отличаются от обязанностей государственных служащих. Разве что контакты лиц, занимающих государственные должности, с политическими формированиями и другими структурами гражданского общества должны быть обязательными и по возможности конструктивными, ибо, персонализируя государство, эти лица своей деятельностью должны способствовать максимальному использованию его возможностей для удовлетворения коренных интересов общества.

Необходимо урегулировать и установить в качестве обязательного специальное медицинское освидетельствование в связи с возможным назначением на государственную должность Российской Федерации, а также в период прохождения службы на этих должностях. Причем отказ от подобного освидетельствования должен рассматриваться как отказ от занятия такой должности. Следует установить, что наличие даже погашенной судимости должно стать непреодолимым препятствием для службы на государственных должностях. Привлечение же лица, занимающего такую должность, к уголовной ответственности должно нести за собой отстранение от исполнения обязанностей на все время, пока его невиновность не будет доказана в установленном законом порядке.

Следует разработать и законодательно установить требования не только к служебному, но и к неслужебному поведению лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации. Целесообразно распространить на лиц, замещающих государственные должности, механизм разрешения конфликта интересов, урегулированный на государственной гражданской службе, с уточнением его положений сообразно специфике тех или иных должностей.

Помимо прав, которыми наделены государственные служащие и которыми в той или иной мере могут обладать лица, занимающие государственные должности, имеет смысл наделять их особыми правами, в частности правом прямого обращения к Президенту РФ по вопросам, находящимся в его компетенции, если исчерпаны все иные формы достижения поставленных целей. Кроме того, лицам, занимающим государственные должности, целесообразно предоставить право занимать руководящие должности в государственных корпорациях и коммерческих структурах с участием государства без получения какого-либо дополнительного денежного либо иного вознаграждения.

Для анализа ограничений, связанных со службой на государственных должностях Российской Федерации, сравним ограничения, предусмотренные для членов Правительства РФ и гражданских служащих. При ближайшем рассмотрении здесь обнаруживается некоторое несоответствие, поскольку то, что называется ограничениями, связанными с пребыванием в составе правительства, соответствует запретам, установленным для государственных гражданских служащих. Собственно же ограничений, установленных для гражданских служащих, для членов правительства не предусмотрено.

Ограничения, предусмотренные Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ для членов Правительства РФ	Ограничения, предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ для государственных гражданских служащих
Члены Правительства РФ не вправе: 1) быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатами выборных органов местного самоуправления; 2) занимать другие должности в органах государственной власти и местного самоуправления; 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы. Члены Правительства РФ обязаны передавать в доверительное управление под гарантию государства на время своего пребывания в составе Правительства РФ находящиеся в их собственности доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом; 4) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; 5) быть поверенными или представителями по делам третьих лиц в органах государственной власти; 6) использовать в неслужебных целях информацию, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные только для служебной деятельности; 7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве члена Правительства РФ; 8) получать в связи с осуществлением своих полномочий от физических и юридических лиц не предусмотренные федеральным законодательством ссуды, подарки, денежное и иное вознаграждение, в том числе услуги, оплату развлечений и отдыха;	1. В связи с прохождением гражданской службы запрещается 1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; 2) замещать должность в случае: а) избрания или назначения на государственную должность; б) избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; 3) осуществлять предпринимательскую деятельность; 4) приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами; 6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются, соответственно, федеральной

Ограничения, предусмотренные Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ для членов Правительства РФ	Ограничения, предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ для государственных гражданских служащих
9) принимать без разрешения Президента РФ почетные и специальные звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств; 10) выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.	собственностью и собственностью субъекта Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, где он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ; 7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями; 8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам; 9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; 10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности; 11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; 12) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума; 13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; 14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных

Ограничения, предусмотренные Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ для членов Правительства РФ	Ограничения, предусмотренные Федеральным законом № 79-ФЗ для государственных гражданских служащих
	(за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур; 15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Часть 2 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ вступает в силу после определения организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций). 2. В случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. 3. Гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе: 1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности; 2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей

Очевидно, направленность запретов в обоих случаях одна – пресечение неправомерного поведения, связанного с использованием должностного положения, в том числе политического протекционизма, возможностей неправомерного обогащения в отношении себя и своих родственников, сохранение конфиденциальной и государственной тайны, недозволенных связей с представителями других государств, профилактика явной и скрытой коррупции, охрана прав и законных интересов других лиц.

Нельзя, однако, не заметить, что ограничения, предусмотренные для государственных служащих, шире тех, что действуют в отношении членов Правительства РФ. Некоторые из этих ограничений можно распространить и на лиц, занимающих государственные должности. На наш взгляд, это могли бы быть следующие запреты:

допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, если это не входит в его должностные обязанности;

использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур.

В плане проектирования режима службы на государственных должностях Российской Федерации немалый интерес

вызывают ограничения, связанные с гражданской службой, перечисленные в ст. 16 Федерального закона № 79-ФЗ.

1. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также при наличии не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений;

4) заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством РФ;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства;

7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) непредставления сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В известной мере эти запреты перекликаются с ограничениями, о которых уже шла речь. Однако здесь много нового, что может представлять интерес для режима службы на государственных должностях в том же Правительстве РФ. Так, актуальным представляется вопрос о специальном медицинском освидетельствовании в связи с возможным назначением на государственную должность Российской Федерации. При этом отказ от такого освидетельствования должен рассматриваться как отказ от занятия такой должности. Целесообразно установить периодичность подобных освидетельствований и учитывать их результаты в качестве решающих для продолжения исполнения обязанностей по государственной должности государственной службы. Следует разработать перечень медицинских показаний, препятствующих службе на государственных должностях. И, что весьма важно, этот перечень и результаты освидетельствования не должны предаваться гласности, чтобы не подрывать авторитета государственных должностей и кандидатов на их замещение.

Для государственных служащих установлен запрет на службу в случае осуждения лица к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также при наличии не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости. Что касается поступления и продолжения службы на государственных должностях, то здесь требования должны быть жестче. Полагаем, что наличие даже погашенной судимости должно быть непреодолимым препятствием для службы на государственных должностях. Привлечение же лица, занимающего такую должность, к уголовной ответственности должно означать отстранение от исполнения обязанностей на все время, пока его невиновность не будет доказана в установленном законом порядке.

Как и на государственной службе, отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, должен служить непреодолимым препятствием для заключения служебного контракта или продолжения служебных отношений лиц, занимающих государственные должности Российской Федерации.

Препятствием для службы может считаться и наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) со служащим, если замещение государственной должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.