

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи

СЕМИН Алексей Николаевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ДОЛЖНОСТНОЙ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ
СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Занко Тигран Антонович,
кандидат юридических наук, доцент

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретико-институциональные основы должностной структуры государственной гражданской службы в России.....	19
1.1. Понятие, элементы и функциональное назначение должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.....	19
1.2. Эволюция правового регулирования должностной структуры гражданской службы России.....	62
Глава 2. Подходы к нормативному правовому регулированию должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах.....	90
2.1. Сравнительно-правовой анализ законодательных основ регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах.....	90
2.2. Особенности подзаконного регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах .	147
Глава 3. Совершенствование нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.....	183
3.1. Проблематика дифференциации должностей в системе государственного управления Российской Федерации	183
3.2. Основные направления совершенствования нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации	203
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	242
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	250

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью совершенствования теоретико-правовых основ должностной структуры государственной гражданской службы в условиях развития единой системы публичной власти в Российской Федерации. Современные преобразования и вызовы, с которыми сталкивается государственный аппарат, требуют разработки обновленных научно-правовых подходов к формированию должностной структуры государственной гражданской службы как одного из центральных элементов механизма публичного управления.

Однако, несмотря на объективную потребность в новых подходах, уже более четырех лет продолжается нормотворческая пауза в сфере планирования развития гражданской службы на федеральном уровне. Так, на данный момент последний раз основные направления развития гражданской службы были заданы Президентом Российской Федерации на период 2019 – 2021 гг.¹ и план мероприятий², направленных на их реализацию, уже исчерпан. Очевидно, что развитие государства, общества и технологий приведет к необходимости преодоления этой паузы. При этом, возобновление системного планирования в данной сфере возможно лишь при условии дальнейшей разработки его теоретико-правовых основ, что требует глубокого исследования должностной структуры государственной гражданской службы как целостного явления.

Между тем ни сложившиеся в науке исследовательские приоритеты, ни практические подходы не ориентированы на должностную структуру гражданской службы в ее целостности, в центре внимания по-прежнему находятся либо макроуровень (структура и система государственных органов), либо

¹ Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.07.2019 № 1646-р (ред. от 16.06.2020) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4669.

микроуровень (должность как отдельная единица). В результате исследования должностной структуры гражданской службы, играющей ключевую функциональную роль в реализации государственно-властных полномочий и обеспечивающей динамику управленческих процессов, остаются достаточно фрагментарными и малочисленными. Вопросы классификации и дифференциации должностей гражданской службы, их систематизации и установления внутренних соответствий и соотношений с должностями различных видов государственной службы, а также разграничения с государственными должностями зачастую рассматриваются лишь косвенно и разрозненно.

Вместе с тем должностная структура государственной гражданской службы, являясь системообразующим элементом института гражданской службы, задает организационно-функциональную рамку государственного аппарата и тем самым оказывает определяющее влияние на эффективность государственного управления. При этом ее современное состояние характеризуется рядом системных проблем, проявляющихся в формализме и недостаточности оснований классификации должностей гражданской службы, их разграничения с государственными должностями, в отсутствии устойчивой взаимосвязи между должностными обязанностями гражданских служащих, предъявляемыми квалификационными требованиями и оплатой труда, в несовершенстве механизмов взаимодействия между лицами, замещающими различные должности в государственном аппарате. Устранение названных недостатков возможно лишь в рамках комплексного научно обоснованного подхода, требующего фундаментального исследования теоретических, правовых и организационных основ должностной структуры гражданской службы.

Должностная структура государственной гражданской службы Российской Федерации требует глубокого целостного научного исследования и детального нормативного правового регулирования и по причине возникновения под влиянием развития государства, общества и технологий ряда актуальных вопросов, вызовов и дилемм, разрешение которых будет иметь принципиальное значение для модернизации государственного аппарата.

Среди этих вопросов прежде всего следует выделить связанный с поиском вектора кадрового обновления государственного аппарата. Реализация заданного Президентом Российской Федерации В.В. Путиным курса по обновлению управленческих кадров за счет привлечения ветеранов специальной военной операции³ потребует двухсторонней сбалансированной адаптации, заключающейся как в уже осуществляемых обучении и интеграции новых кадров⁴, так и в повышении прозрачности и переосмыслении должностной структуры в соответствии с современными управленческими реалиями и кадровым потенциалом, что в конечном итоге повысит ее привлекательность для широкого круга квалифицированных специалистов.

Другой вызов является прямым следствием цифровой трансформации государственного управления, которая уже привела к значительному сокращению рутинных задач, стоящих перед гражданскими служащими, что естественным образом вызвало и будет вызывать в будущем сокращение государственного аппарата и видоизменять сущность деятельности служащих, причем повсеместное внедрение искусственного интеллекта лишь ускорит эти процессы. Системная оптимизация государственного аппарата, инициированная Председателем Правительства Российской Федерации М.В. Мишустиним⁵, только на уровне центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти повлекла сокращение более 30 000 гражданских служащих⁶, а на текущем этапе запланировано не менее чем 10% сокращение предельной штатной численности государственных служащих и в территориальных органах федеральных государственных органов⁷. Одновременно с этим повышаются требования

³ Путин: Ветеранов СВО нужно привлекать к управленческой работе на всех уровнях // Парламентская газета. 2025. 21 апреля. URL: <https://www.pnp.ru/social/putin-veteranov-svo-nuzhno-privlekat-k-upravlencheskoj-rabote-na-vsekh-urovnyakh.html?ysclid=matj09lefm948923568> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // РГ. 2024. № 46.

⁵ Мишустин дал три месяца на сокращение штата министерств и ведомств // РГ. 2020. 16 ноября. URL: <https://rg.ru/2020/11/16/mishustin-dal-tri-mesiaca-na-sokrashchenie-shtata-ministerstv-i-vedomstv.html?ysclid=matohkhdm7696929634> (дата обращения: 29.05.2025).

⁶ Встреча Михаила Мишустина с членами Совета палаты Совета Федерации Федерального Собрания // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. 2022. 28 июня. URL: <http://government.ru/news/45844/> (дата обращения: 29.05.2025).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 29.10.2024 № 922 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных

к качеству и оперативности деятельности гражданских служащих в рамках реализации функций государства и оказания государственных услуг⁸. Такая двойственная динамика – сокращение численности при росте требований к результативности в условиях цифровизации и стремительного развития технологий – требует формирования более эффективной и адаптивной должностной структуры государственной гражданской службы.

В то же время проходят и процессы унификации и стандартизации должностных структур государственных органов, продиктованные как административной реформой⁹, так и продолжающимся формированием универсальной системы подбора, развития и ротации кадров для органов государственной власти и местного самоуправления в рамках единой цифровой платформы¹⁰. Таким образом, должностная структура гражданской службы должна отвечать двум разнонаправленным требованиям: быть гибкой и адаптивной в условиях стремительного развития информационных технологий и одновременно с этим гарантировать единообразие кадрового обеспечения государственного аппарата, основанное на принципах равного доступа к государственной службе и приоритета профессиональных знаний и квалификаций.

В условиях развития единой системы публичной власти принципиальное значение имеет и вопрос границ самой государственной гражданской службы – каков круг лиц, чья деятельность может и должна подпадать под ее определение, а, следовательно, для них должны быть установлены соответствующие гарантии и изъятия из правового статуса? В равной степени допустимо как сужение, так и расширение круга таких лиц, в том числе посредством формирования института публичной службы. Проявлением данной проблемы является отсутствие

арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 45. Ст. 6780.

⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637-р «О стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1837.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 06.06.2023) «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным служб и федеральным агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7532.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

объективных и содержательных критериев разграничения государственных должностей и должностей государственной гражданской службы, а соответственно и правового статуса лиц, замещающих их. Формализм законодательно установленных критериев делает неизбежным обращение к вопросам о возможности и необходимости дифференциации таких должностей внутри аппарата государственного управления.

В качестве проблемного аспекта следует выделить и сложившуюся практику формирования реестров должностей государственной гражданской службы, которая обнаруживает существенные нормативные и методологические изъяны, выражающиеся в отсутствии регулирования процедур оценки и классификации должностей, а также методологической базы этих процессов. Подобная ситуация приводит к устойчивым дисбалансам в оплате труда, ослаблению взаимосвязи между фактическими должностными обязанностями и предъявляемыми квалификационными требованиями. Что, в свою очередь, проецируется и на уровень служебных контрактов и должностных регламентов, зачастую страдающих излишним формализмом, шаблонностью и не отражающих реального функционала гражданских служащих. В совокупности это закономерным образом актуализирует вопрос организационного проектирования государственной гражданской службы, в частности, выработки научно обоснованного и концептуально целостного подхода к оценке и классификации ее должностей.

Таким образом, научное осмысление и выработка на его основе практических рекомендаций по разрешению этих и других вопросов и дилемм и совершенствованию нормативного правового регулирования требуют всестороннего и системного исследования должностной структуры государственной гражданской службы и смежных с ней элементов в их взаимосвязи. Именно комплексное рассмотрение должностной структуры как организованной совокупности должностей и взаимосвязей между ними, формирующих функциональную иерархию, от места в которой зависят особенности правового статуса и карьерного развития лиц, замещающих соответствующие должности, представляется наиболее перспективным

направлением для разработки в контексте современных вызовов и задач, стоящих перед системой государственного управления.

Степень разработанности научной проблемы.

Как уже было отмечено, исследования должностной структуры государственной гражданской службы и ее нормативного правового регулирования носят достаточно ограниченный характер, однако, глубоко изучен ряд смежных тем и аспектов, большой вклад в исследование института государственной службы в целом и государственной гражданской службы в частности внесли: Г.В. Атаманчук, Т.В. Баранник, И.Н. Барциц, Д.Н. Бахрах, В.Б. Башуров, К.С. Бельский, Л.Е. Вахнин, В.Д. Граждан, А.А. Гришковец, А.Г. Гуринович, Т.А. Занко, Е.Ю. Киреева, А.В. Малько, В.М. Манохин, Р.В. Нагорных, С.П. Назарова, А.В. Оболонский, Е.В. Охотский, И.В. Понкин, Ю.Н. Стариков, В.Е. Чиркин.

Теоретические и нормативные аспекты понятий «должность», «государственная должность», «должность государственной службы» и связанных с ними категорий отражены в работах, в том числе И.Е. Андреевского, С.Н. Братановского, В.А. Винокурова, В.Б. Гайдова, А.Д. Градовского, В.С. Груздева, А.А. Демина, Н.К. Нелидова, А.И. Пермякова, Г.И. Петрова, Ю.А. Розенбаума, В.А. Саковича, С.С. Студеникина, Б.Н. Чичерина.

Отдельные этапы развития института гражданской службы и ее правового регулирования в России освещены в работах таких ученых, как М.О. Акишин, А.А. Белых, С.Б. Веселовский, В.А. Воропанов, В.О. Ключевский, О.В. Новохатко, Н.А. Петровичев, Е.В. Туфанов.

При изучении зарубежного опыта построения и правового регулирования должностной структуры гражданской службы отдельное внимание уделялось работам иностранных исследователей, таких как К.Р. Балабиев, И.А. Демидова, Д.Н. Джамshedов, А.Б. Ломян, А.Г. Рзаев, А.З. Турисбек, М.О. Хаитов, М. Ходжабеков, а также А.А. Белман (A.A. Belman), К.Э. Бредсгор (K.E. Brødsgaard), В. Вильсон (W. Wilson), Ц. Ган (C. Gang), Л. Гулик (L. Gulick), М. Льюис (M. Lewis), Д.Д. Ли (D.D. Li), М. Мартинс (M. Martins), Дж.Т. Милкович

(G.T. Milkovich), Г. Минцберг (H. Mintzberg), А. Рабренович (A. Rabrenović), Д.Х. Розенблюм (D.H. Rosenbloom), Т. Саптефрати (T. Saptefrati), У.Р. Скотт (W.R. Scott), Л. Урвик (L. Urwick).

Цель и задачи исследования.

Целью диссертационного исследования является разработка научно обоснованных теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.

Исходя из цели исследования необходимо выделить ряд **задач диссертационного исследования:**

- разработать предложения по совершенствованию теоретико-правовой концепции должностной структуры государственного управления и гражданской службы, раскрывающие их сущность, элементы и взаимосвязь;
- установить исторически обусловленные характерные черты, сформировавшие российскую модель организации и правового регулирования должностной структуры гражданской службы;
- на примерах Российской Федерации и иностранных государств выделить и систематизировать основные модели законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы;
- выявить особенности подзаконного регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах;
- оценить достаточность нормативно установленных критериев разграничения должностей государственного аппарата на государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должности государственной гражданской службы;
- выработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.

Объект и предмет исследования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования организации и функционирования должностной структуры гражданской службы.

Предметом диссертационного исследования являются нормы права, регулирующие должностную структуру гражданской службы Российской Федерации и иностранных государств, материалы судебной и иной правоприменительной практики, а также научные труды по исследуемой теме.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды ученых, посвященные проблематике гражданской службы и ее правового регулирования, специфике государственно-служебных отношений, месту и роли, различных должностей в системе государственного управления и иным смежным аспектам, в том числе Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.Д. Градовского, В.Д. Граждана, А.Г. Гуриновича, Т.А. Занко, В.М. Манохина, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, Ю.Н. Старилова, В.Е. Чиркина, Б.Н. Чичерина, а также М. Вебера, В. Вильсона, Л. Гулика, У.Р. Скотта, Л. Урвика.

Методологическая основа диссертационного исследования представлена совокупностью философских, общенаучных, частнонаучных и специально-юридических методов. С помощью диалектического метода, в частности, осуществлялось выявление закономерностей и противоречий развития должностной структуры гражданской службы как системы взаимосвязанных элементов, посредством метафизического метода научного познания проводилось исследование понятий «должность», «государственная должность», «должность государственной службы», «должность государственной гражданской службы». Посредством индукции были выделены общие закономерности и уникальные особенности формирования и нормативного правового регулирования должностных структур гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах; метод дедукции применялся в том числе для выявления противоречий между концептуальными основами классификации

должностей государственного аппарата и сложившейся практикой. Анализ и синтез использовались при определении ключевых элементов категории «должностная структура» и ее производных. С помощью применения исторического метода проводилось изучение эволюции нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы в России, статистический метод применялся при оценке числа гражданских служащих различных категорий и групп. Формально-юридический метод использовался в том числе для анализа норм, регулирующих отдельные компоненты должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации, а также принципов и определений, установленных действующим законодательством Российской Федерации; сравнительно-правовой метод применялся при сопоставлении подходов к формированию и правовому регулированию должностных структур гражданской службы Российской Федерации и иностранных государств, а также при выявлении корреляции между концептуальными подходами к пониманию различных компонентов должностной структуры гражданской службы в России и иностранных государствах. Телеологическое толкование применялось при выявлении целей нормативного закрепления дифференциации государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы. С помощью правового моделирования были выявлены потенциальные уровни организации должностей государственного аппарата и публичного сектора в целом, а также сконструирована концептуальная модель должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации, определены потенциальные системные ограничения.

Информационная база исследования.

Информационную базу диссертационного исследования образует ряд источников, в том числе Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, среди которых необходимо выделить Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ

«О государственной гражданской службе Российской Федерации», указы Президента Российской Федерации, в частности, Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы», постановления Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законодательство и иные нормативные правовые акты Азербайджанской Республики, Киргизской Республики, Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Туркменистана, Китайской Народной Республики, Соединенных Штатов Америки, Федеративной Республики Бразилия, Федеративной Республики Германия и Южно-Африканской Республики. А также материалы судебной и иной правоприменительной практики, научные труды по исследуемой теме, статистические и аналитические материалы Федеральной службы государственной статистики, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, результаты и данные статистических и социологических исследований, размещенные в научных изданиях и средствах массовой информации, иные материалы, имеющие значение для исследуемой темы.

Обоснованность и достоверность результатов исследования.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обеспечена методологической и информационной базами его осуществления.

Достоверность полученных результатов подтверждается:

- анализом широкого круга доктринальных и нормативных правовых источников, статистических и аналитических данных, отражающих отдельные аспекты организации и функционирования должностной структуры гражданской службы;
- использованием разнообразных методов научного познания, соответствующих цели и задачам диссертационного исследования;

- комплексным и системным характером исследования должностной структуры гражданской службы Российской Федерации и иностранных государств;
- апробацией результатов и выводов исследования в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена тем, что в его рамках разработаны предложения по совершенствованию теоретико-правовой концепции должностной структуры государственного управления и должностной структуры гражданской службы, в том числе выявлены их элементы, функциональное назначение и взаимосвязь.

Кроме того, в ходе исследования определены исторически обусловленные характерные черты и закономерности формирования и правового регулирования должностной структуры гражданской службы в России. На основе сравнительного анализа отечественного и зарубежного опыта выявлены и систематизированы основные подходы к законодательному регулированию должностной структуры гражданской службы, а также установлено наличие корреляций между особенностями организации гражданской службы и применяемыми подходами к формированию и правовому регулированию ее должностной структуры.

Научной новизной обладает и сформированная система дефиниций, включающая формализованные и уточненные определения понятий «государственная должность» и «должность государственной гражданской службы». Фиксация содержательных характеристик и взаимосвязей указанных дефиниций вносит вклад в устранение терминологической неоднозначности в научном дискурсе. При этом выявленная концептуальная схожесть данных категорий создала методологическую основу для выработки предложений по совершенствованию сложившегося подхода к разграничению государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы.

На защиту выносятся следующие научные положения:

1. Разработана и теоретически обоснована комплексная категория «должностная структура государственного управления», в качестве которой понимается упорядоченная и унифицированная система должностей, учрежденных в государственном аппарате, устанавливающая их организационную иерархию и взаимосвязь, а также функциональное разделение в соответствии с распределением должностных полномочий. При этом установлено, что должностная структура государственной гражданской службы является подсистемой должностной структуры государственного управления и включает должности государственной гражданской службы Российской Федерации и взаимосвязи между ними *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

2. Выявлен ряд основополагающих характеристик и устойчивых свойств должностной структуры гражданской службы в России, определяющих ее специфику и проявляющихся на большинстве этапов исторического развития, а именно:

- отсутствие строгого разделения должностей государственного аппарата в соответствии с дихотомией «политические и административные должности»;

- централизованное формирование должностной структуры с выраженным превалированием статусного критерия разграничения должностей;

- неравномерность объемов и содержательной глубины правового регулирования различных компонентов должностной структуры гражданской службы (отсутствие системного регулирования терминологического аппарата и механизма формирования должностной структуры при детализированном регулировании организационно-категориальных основ) *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

3. Выявлены и систематизированы на основе анализа законодательного регулирования терминологического аппарата, организационно-категориальных

основ и механизма формирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах следующие модели законодательного регулирования должностной структуры:

- детализированная – характеризуется доминирующей ролью законодательного регулирования, которое помимо регламентации основных компонентов, также полностью или частично закрепляет и саму должностную структуру гражданской службы (Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Республика Молдова);

- рамочная – характеризуется установлением на законодательном уровне базовых положений о должностной структуре гражданской службы (Российская Федерация, государства-участники Содружества Независимых Государств (за исключением Республики Молдова), Китайская Народная Республика);

- ограниченная – отличается минимальным объемом законодательного регулирования, устанавливающего некоторые определения и организационно-категориальные основы (Соединенные Штаты Америки, Южно-Африканская Республика) *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

4. Установлена и обоснована в результате сравнительного анализа подзаконного регулирования механизма формирования должностной структуры гражданской службы иностранных государств следующая закономерность: наличие детализированной методологии оценки и классификации должностей гражданской службы свойственно государствам, в которых не формируется единая централизованная должностная структура гражданской службы. Методологическая основа формирования должностной структуры исполняет компенсаторную функцию, обеспечивая организационное единство системы гражданской службы *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

5. Доказано, что формальный характер законодательно установленных критериев разграничения государственных должностей Российской Федерации

(субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы влечет преобладание политико-управленческих аспектов дифференциации, не имеющих строгой юридической формализации, в результате чего нарушается системная взаимосвязь между должностными обязанностями, квалификационными требованиями, ограничениями и запретами, а также оплатой труда лиц, замещающих различные должности в государственном аппарате *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

6. Выявлена и обоснована неполнота нормативного правового регулирования порядка учета воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников при присвоении классных чинов гражданским служащим субъектов Российской Федерации, что нарушает принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, а также создает неравные условия поступления и прохождения гражданской службы субъектов Российской Федерации для ряда лиц, в том числе ветеранов специальной военной операции. В связи с этим доказана необходимость внесения в статью 11 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» изменений, закрепляющих универсальный порядок присвоения гражданскому служащему субъекта Российской Федерации первого классного чина в случае наличия у него более высокого воинского или специального звания, классного чина юстиции, классного чина прокурорского работника *(соответствует пункту 30 паспорта научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки)*.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обусловлена его новизной и выводами и состоит в развитии и углублении теоретико-правовой концепции должностной структуры государственного управления и должностной структуры гражданской службы. Авторские выводы вносят вклад в формирование целостного представления о системе уровней организации должностей государственного аппарата, а также способствуют уточнению понятийно-

категориального аппарата науки административного права. Сформулированные в работе выводы и предложения могут послужить основой для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования его положений, теоретико-правовых выводов и рекомендаций для дальнейшего нормативного правового регулирования рассматриваемой сферы. Кроме того, материалы исследования могут быть использованы в процессе подготовки учебно-методических пособий, а также преподавания курсов административного права Российской Федерации, системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, системы государственной службы Российской Федерации и иностранных государств.

Апробация результатов исследования.

Основные результаты и выводы исследования прошли обсуждение на кафедре правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации; опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; представлены в выступлениях автора на XI Международной научно-практической конференции «Национальная правовая система Республики Таджикистан и стран СНГ: анализ тенденций и перспектив развития», II Международной научно-практической аспирантской конференции памяти В.Ф. Яковлева «Межотраслевой подход в юридической науке: Экономика. Право. Суд», круглом столе «Актуализация служебного законодательства» Конференц-сессии ИГСУ РАНХиГС при Президенте Российской Федерации «Государственное управление и развитие России: новые горизонты и образ будущего».

Перечень публикаций автора.

1. Семин А.Н. Особенности нормативного правового регулирования должностной структуры государственной службы Республики Казахстан // Административное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 46-57.

2. Семин А.Н. Должностная структура государственной гражданской службы России в XVI-XVII вв. // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 47-58.

3. Семин А.Н. Советский период развития правовой регламентации должностной структуры государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 1-9.

4. Семин А.Н. Ограничение права государственных служащих на выполнение иной оплачиваемой работы: опыт государств-участников СНГ // Административное и муниципальное право. 2024. № 2. С. 14-23.

5. Семин А.Н. Совершенствование нормативного правового регулирования запрета разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, служебную информацию // Современное право. 2024. № 12. С. 48-52.

Глава 1. Теоретико-институциональные основы должностной структуры государственной гражданской службы в России

1.1. Понятие, элементы и функциональное назначение должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации

Государство – это прежде всего люди, как в целом, так и внутри государственного аппарата. И каждый государственный служащий, будучи независимой личностью со своими взглядами и убеждениями, общегражданскими правами и свободами, потребностями и предпочтениями, все же еще является и частью чего-то большего, а именно – механизма государства, роль и место в котором определяют его правовой статус, предписывают особые права и обязанности, устанавливают ограничения, диктуют цели и задачи.

Действительно, государственная служба – это особый вид профессиональной деятельности, который, с одной стороны, представляет собой общественное служение, а с другой – процесс самореализации и саморазвития. Государственные служащие представляют государство, а не себя лично и даже не свое ведомство¹¹.

И эта двойственная природа государственной службы находит свое институциональное отражение в юридической конструкции – должности. Именно через призму должности раскрывается дуализм правового статуса государственного служащего: с одной стороны, он остается гражданином со всеми присущими ему характеристиками, а с другой – становится частью государственного аппарата.

В этом контексте, пожалуй, следует согласиться с немецким философом Георгом Кристофом Лихтенбергом, который утверждал: «Мы считаем, что человек занимает должность, тогда как в действительности именно должность занимает человека»¹².

¹¹ Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести // Государственная служба. 2019. № 2 (118). С. 6-15.

¹² Tester S. Georg Christoph Lichtenberg: Philosophical Writings. Albany: State University of New York Press, 2012. P. 83.

Именно должность и ее место в должностной структуре детерминируют правовой статус лица, занятого в системе государственного управления. Дальнейшее исследование вопросов формирования и функционирования должностной структуры как упорядоченной системы взаимосвязанных должностей невозможно без четко определенного понятийного аппарата. Ведь как показывает практика, понятия «должность», «государственная должность», «должность государственной службы», «должность государственной гражданской службы» нередко смешиваются и путаются, а в общественном сознании и вовсе заменяются универсальными терминами «чиновники», «бюрократы», не имеющими нормативного закрепления¹³, зато зачастую обладающими ярко негативной коннотацией¹⁴.

Так, по последним опубликованным Федеральной службой государственной статистики данным, на конец 2022 года в Российской Федерации более 631 тыс. граждан замещали должности государственной гражданской службы, еще более 38 тыс. граждан замещали государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации¹⁵. Однако в средствах массовой информации можно встретить абсолютно другие цифры, вплоть до утверждений о наличии в России от 2,4¹⁶ до 3,3¹⁷ миллионов «чиновников». Такие оценки строятся на непонимании разницы между должностями системы государственного управления и публичного сектора в целом, неверной оценке взаимосвязи между этими должностями, целеполагании и функциональных особенностей деятельности, а также отличий в правовом статусе лиц, замещающих их, что лишь

¹³ Занко Т.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «должностное лицо», «чиновник» // Право и политика. 2016. № 7. С. 870-873.

¹⁴ Тихонова Н.Е., Дудин И.В. Основные противоречия российского общества в восприятии населения страны: сравнительная значимость, динамика, факторы // Социологическая наука и социальная практика. 2023. Т. 11. № 2. С. 6-24.

¹⁵ Численность и состав работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁶ Минфин назвал общую численность чиновников в России // РБК. 2019. 23 сентября. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/09/2019/5d8868bb9a7947414a3753bd> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁷ Сейчас не время для административных реформ // Коммерсантъ. 2024. 14 августа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6892926?ysclid=m98ухm6t9z550057172> (дата обращения: 29.05.2025).

в очередной раз подчеркивает важность использования корректного терминологического аппарата.

Таким образом, структура исследования понятия, элементов и функционального назначения должностной структуры гражданской службы Российской Федерации выстраивается в соответствии с логикой последовательного формирования терминологического аппарата через систему взаимосвязанных дефиниций, обеспечивающую концептуальную целостность работы. В целях создания терминологического фундамента видится необходимым последовательно раскрыть и конкретизировать содержание понятий «должность», «государственная должность», «должность государственной службы», а также оценить их отражение в теоретико-правовых подходах и на основе этого сформировать дефиниции, отвечающие задачам исследования. Избранный подход позволит выявить элементы должностной структуры и определить ее общеродовые признаки как социально-правового явления для дальнейшего исследования ее видовых модификаций от наиболее общих к частным, а также предложить дополнительные конструкции, необходимые как для системного рассмотрения ее эволюции в России, так и для последующего анализа подходов к нормативному правовому регулированию должностной структуры в Российской Федерации и в иностранных государствах.

Понятие «должность»

Формирование корректного терминологического аппарата прежде всего следует начать с определения понятия «должность». Парадоксальным образом, несмотря на кажущуюся простоту и повсеместное использование этого понятия, действующее российское законодательство не раскрывает его определение. Вместе с тем, термин и его производные широко распространены, употребляется в разных значениях и смыслах и подразумевают крайне различные правовые статусы и социальные роли. В Конституции Российской Федерации встречаются такие понятия как «государственные и муниципальные должности», «должности государственной и муниципальной службы», а также перечисляется ряд должностей, например, Президента Российской Федерации, Председателя

Центрального банка России, Генерального прокурора и др.¹⁸. Понятием «должность» оперирует Трудовой кодекс Российской Федерации, а Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях выделяют должностных лиц в качестве специальных субъектов ответственности. Очевидно, что статус, объем полномочий и общее содержание этих должностей весьма отличны.

В науке существуют различные подходы к определению термина «должность». Прежде всего обратимся к толковым, энциклопедическим и этимологическим словарям. Так, Этимологический словарь русского языка Г.А. Крылова указывает, что слово «должность» образовано от должный – «обязанный», образованного от старославянского «дългъ» – долг. Таким образом, первоначальное значение – «человек, должный выполнять определенные обязанности»¹⁹.

Согласно Толковому словарю русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова, должность – «служебное место в учреждении или предприятии, связанное с исполнением определенных обязанностей»²⁰.

Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона определяет должность как «постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства. Наиболее характерный признак этого понятия заключается в том, что каждой должности присвоен определенный круг дел»²¹.

В соответствии с Большим юридическим словарем «должность – установленная в определенном порядке первичная структурная единица штатного расписания той или иной государственной или негосударственной организации,

¹⁸ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // РГ. 2020. № 144.

¹⁹ Этимологический словарь русского языка. СПб.: ООО «Полиграфуслуги», 2005. С. 116-117.

²⁰ Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 1 / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ, 1935. С. 756.

²¹ Энциклопедический словарь / под ред. И.Е. Андреевского. Санкт-Петербург: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 10а: Десмургия - Домициан. 1893. С. 928.

определяющая содержание и объем полномочий, размер денежного содержания и место в иерархической структуре организации лица, ее замещающего»²².

Энциклопедия социологии предлагает следующую дефиницию: «должность – это определенная формальная позиция в институциональной служебной иерархии и связанные с ней права и обязанности»²³.

Таким образом, лексикографические источники на русском языке раскрывают термин «должность» как многогранную правовую и социально-управленческую категорию, содержательно совмещающую в себе личное долженствование лица, замещающего ее, и элемент безличного механизма государства. Следовательно, должность выступает формой опосредования отношений человека и системы – индивидуального бытия и институционального порядка.

В этом контексте методически значимым представляется проведение краткого семантического и этимологического анализа языковых форм выражения концепта должности в иностранных языках. Поскольку несмотря на современную фиксацию через нормативные дефиниции, они продолжают оказывать глубокое влияние на рассматриваемую категорию. Кроме того, такое исследование позволит выявить как универсальное содержание термина «должность», так и его уникальные характеристики в различных языках.

В английском языке понятие «должность» как правило представлено терминами «post», «position» и «office». Так, Кембриджский словарь определяет термин «post» как работу в организации или компании²⁴. При этом само слово «post» происходит от латинского «positio» (размещение, положение) и означает место несения службы²⁵. Словарь Уэбстера раскрывает понятие «position» (позиция, должность), имеющее аналогичную этимологию, как социальное или официальное положение, статус, либо как работу, на которую наняли

²² Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 195.

²³ Энциклопедия социологии. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁴ Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/post> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵ Oxford English Dictionary. URL: https://www.oed.com/dictionary/position_n?tab=etymology (дата обращения: 29.05.2025).

человека²⁶. Наибольший же интерес представляет понятие «office», определяемое как особая обязанность, полномочие или положение, предоставляемые в связи с осуществлением государственной власти в общественных целях, т.е. позиция, дающая полномочия для осуществления государственных функций и получения вознаграждения²⁷. Происходит данный термин от латинского «officium» – личная, официальная или моральная обязанность²⁸. Таким образом, с содержательной точки зрения наиболее близким к русскоязычному понятию «должность» является термин «office», однако следует отметить, что и он зачастую означает лишь место, определенное рабочее пространство²⁹.

В китайском языке для обозначения термина «должность» в наиболее общем виде используется понятие 职位 (zhíwèi) – служебное положение, должность, пост, состоящее из двух иероглифов, означающих обязанность и место³⁰.

В испанском и португальском наиболее часто встречается термин «cargo», обозначающий достоинство, должность или обязанность сделать что-либо³¹, и происходящий от латинского «carrus» – телега, повозка, в позднелатинском превратившегося в «cāricum» – груз³².

Немецкое «die Position» – позиция, употребляется для универсального обозначения места в организации³³, в то время как больший интерес представляет «das Amt» – должность, сфера деятельности, официальная обязанность, происходящее от древневерхненемецкого «Ambaht» – слуга³⁴.

Проведенный анализ демонстрирует фундаментальную двойственность концепта должности в ряде языков мира, семантическое ядро категории сочетает в

²⁶ Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/position> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷ Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/office> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁸ Oxford English Dictionary. URL: https://www.oed.com/dictionary/office_n?tab=etymology (дата обращения: 29.05.2025).

²⁹ Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/office> (дата обращения: 29.05.2025).

³⁰ Китайско-русский, русско-китайский онлайн словарь. cidian.ru. URL: <https://cidian.ru/s.php?q=%E8%81%8C%E4%BD%8D> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹ Diccionario de la lengua Española. URL: <https://dle.rae.es/cargo?m=form> (дата обращения: 29.05.2025).

³² Online Etymology Dictionary. URL: <https://www.etymonline.com/word/cargo> (дата обращения: 29.05.2025).

³³ Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache. URL: <https://www.dwds.de/wb/Position?o=position>

³⁴ Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache. URL: <https://www.dwds.de/wb/Amt>

себе два неравнозначных аспекта: доминирующий – формально-статусный (место) и второстепенный – функционально-обязывающий (исполнение, задача, долг).

Смысловая чистота русскоязычного понятия «должность», построенного на концепте личного долженствования без примеси формального статуса, подчеркивает глубокие философские различия в отношении к рассматриваемой категории. Особенно интересны они в контексте государственной службы: с учетом того, что слово «служба» восходит к древнерусскому «слуга» и праславянскому «служити», означавшему «исполнять обязанности, нести послушание»³⁵, ярко высвечивается принципиально иная динамика государственно-служебных отношений, характеризующаяся превалированием морального долга и персональной ответственности государственного служащего над его формальным статусом и местом в организационной структуре. Подобный подход, с одной стороны, привносит влиятельный нравственный императив в деятельность государственных служащих, но, с другой стороны, осложняет формирование четкой и формализованной архитектуры государственной службы.

Кратко затронув вопросы должности государственной службы, нельзя не отметить, что в российской правовой науке в качестве одного из подходов к определению должности сложилось представление о взаимосвязи этого понятия с государственно-управленческим аспектом. В наиболее кристаллизованном виде эта взаимосвязь сформулирована В.С. Груздевым, напрямую указывающим, что понятие «должность» присуще только служащим, все остальные лица – работают по специальности³⁶. С учетом общей направленности настоящего исследования принятие такого подхода с общим государственно-управленческим акцентом представляется не только оправданным, но и желательным.

Так, непосредственно обращаясь к позициям российских правоведов, следует отметить, что Б.Н. Чичерин полагал, что должность является основой

³⁵ Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4 т. Т. 3 / Пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. С. 677.

³⁶ Груздев В.С. Правовой статус госслужащих Российской Федерации и организационно-правовые основы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения их квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 34.

государственного управления и «с каждой должностью соединяются известные права и обязанности, истекающие из самой ее цели и занимаемого ей места в государственном устройстве»³⁷.

Ю.А. Розенбаум отмечал, что «должность – это государственно-правовое установление, образуемое в целях реализации задач, стоящих перед государственным органом (организацией), и определяющее служебное место и социально-трудовую роль гражданина в этом органе, возложенные на него обязанности и предоставленные ему права, а также требования к его профессиональной подготовке»³⁸.

Д.Н. Бахрах предлагал дефиницию, характеризующуюся меньшим акцентом на государственно-управленческой составляющей, и определял должность как социальную роль, которую лицо исполняет в аппарате государственного управления, общественных и частных организациях и т.п.³⁹.

Таким образом, несмотря на некоторые различия приведенных дефиниций, следует отметить, что категории «должность» в целом присущи следующие черты:

- является неделимой первичной единицей определенной иерархической структуры;
- производна от органа или организации, в структуре которого создана;
- конституирована и формально определена;
- определяет объем прав и обязанностей лица, замещающего ее.

При этом следует дополнительно подчеркнуть, что должность хоть и является первичной структурной единицей определенной иерархической системы и производна от нее, но простая совокупность должностей не формирует государственный орган, организацию или предприятие.

Однако, с учетом проведенного семантического и этимологического анализа рассматриваемого термина и его сущностного содержания, представляется необходимым отметить, что выявленные черты концептуально обусловлены

³⁷ Чичерин Б.И. Курс государственной науки: в 3 ч. Ч. 1: Общее государственное право. М.: Типография тов. И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. С. 354.

³⁸ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовой аспект. М.: Наука, 1982. С. 58.

³⁹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: ЭКСМО, 2011. С. 236.

взаимосвязью категории «должность» с феноменами государства и службы. Таким образом, должность не является просто рабочей позицией, она в обоих направлениях опосредует отношения служащего и системы (в первую очередь – государства).

Понятие «государственная должность»

Установленная концептуальная взаимосвязь позволяет перейти к исследованию конкретизированного термина – «государственная должность», нередко и в соответствии с действующим законодательством некорректно используемого в качестве собирательного по отношению ко всем должностям, учрежденным в системе государственного управления.

Понятие «государственная должность» имеет богатую историю исследования в отечественной правовой науке. Представители дореволюционной науки рассматривали понятие «государственная должность» в нескольких аспектах, так, А.Д. Градовский отмечал, что должность «есть постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства»⁴⁰. Отдельного внимания в данном контексте заслуживает акцент на принципе постоянства и непрерывности – т.е. стабильности должности.

И.Е. Андреевский акцентировал внимание на взаимосвязи должностных обязанностей и ответственности, указывая, что государственная должность «есть определенная совокупность точных обязанностей, соединенных с определенной в законе ответственностью», при этом «не всякое служащее лицо есть должностное, но всякое должностное есть служащее»⁴¹.

Н.К. Нелидов же считал, что «лицо, не занимающее должности, не есть служащее лицо», а государственную должность ученый определял через понятие агента – т.е. лица, являющегося «проводником деятельности органов государственного начала», при этом правовед не соглашался и с постоянным характером должности, указывая на существование временных должностей.

⁴⁰ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том II. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1876. С. 176.

⁴¹ Андреевский И.Е. Русское государственное право. Т. 1. Введение, ч. 1. О правительстве. СПб.: М.О. Вольф, 1866. С. 468.

Под государственной должностью Н.К. Нелидов понимал «совокупность всех действий каждого агента, которые он обязан предпринять для выполнения порученной ему задачи», т.е. для реализации своей компетенции. Ученый отмечал, что «соединение нескольких должностей для выполнения общей задачи составляет «установление» – орган государственной власти. Из изложенного проистекает и определение государственной службы как исполнения должности в рамках установления⁴². Фактически правовед рассматривал государственную должность в двух аспектах – как определенное место в должностной иерархии и как совокупность установленных обязанностей.

Подход В.А. Саковича представляет интерес в силу особого внимания к взаимосвязи должностных полномочий и задач государства, так, ученый отмечал, что «государственная должность – есть установленный законом постоянный объем прав и обязанностей лица, при посредстве которых действует государство для непрерывного осуществления своих задач»⁴³.

Несмотря на более персонифицированный подход к должности, предложенный Н.К. Нелидовым и В.А. Саковичем, в противовес позициям А.Д. Градовского и И.Е. Андреевского, видится возможным выделить некоторые общие черты термина «государственная должность» в трактовке этих ученых, в частности это наличие полномочий (определенного объема прав и обязанностей), направленных на решение задач и достижение целей государства. Таким образом, государственная должность учреждается для проведения воли государства в определенной сфере через реализацию должностных полномочий.

Обращаясь к определению «государственная должность», сформированному в советской юридической науке, необходимо учитывать особенности государственного управления и общественного строя СССР, включая доминирование публичного сектора и центральную роль государства

⁴² Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль: Типография Губернской Земской Управы, 1874. С. 125.

⁴³ Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1-2. СПб.: Типолитография Берман и Рабинович, 1896-1897. С. 28.

в общественных отношениях. Так, советский правовед Г.И. Петров рассматривал государственную должность как «установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющий место и роль служащего в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении»⁴⁴, фактически не отделяя государственные должности от других должностей всеобъемлющего публичного сектора.

С.С. Студеникин подчеркивал взаимосвязь государственной должности с государственными функциями, определяя государственную должность как «постоянное государственное установление с точно определенным комплексом прав и обязанностей лица, занимающего эту должность, для непрерывного выполнения той или иной работы по осуществлению государственных функций»⁴⁵.

Значительный интерес представляет предложенное В.М. Манохиным определение термина «государственно-служебная должность – часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах, с соответствующей частью компетенции госоргана (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления»⁴⁶.

Несмотря на указанные особенности государственного управления в советский период, а также различия в предлагаемых дефинициях, необходимо отметить некоторые концептуальные черты государственной должности, выделенные учеными, а именно – институциональную взаимосвязь должности и определенной иерархической структуры государства, связь должностных обязанностей и компетенции государственного органа, функций государства.

Рассматривая дальнейшее развитие юридической науки в части исследуемого вопроса, необходимо отметить позицию К.С. Бельского, в соответствии с которой «государственная должность есть учрежденная в установленном порядке компетентным органом государственной власти

⁴⁴ Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 199.

⁴⁵ Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. 1949. С. 61-96.

⁴⁶ Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. С. 72.

или управления первичная единица государственного органа с целью реализации задач, стоящих перед этим органом, и определяющая служебное место и социальную трудовую роль гражданина в аппарате государственного органа, возложенные на него обязанности и предоставленные ему права, а также требования к профессиональной подготовке»⁴⁷. Подобный интегральный подход одновременно подчеркивает статусное и функциональное значение государственной должности, а также ее взаимосвязь с государственным органом.

В этом контексте представляет интерес системное определение, предложенное Г.В. Атаманчуком: «государственная должность – это юридическое (правовое) установление, характеризующее в каждом государственном органе специально выделенный объем и содержание деятельности (участия) в реализации его компетенции (функций и полномочий)»⁴⁸. Таким образом, Г.В. Атаманчук подчеркивает связь государственной должности с государственным органом, а также указывает на роль исполнения должностных обязанностей в реализации компетенции государственного органа.

Внимания заслуживает и подход С.Н. Братановского, имеющий ярко выраженный акцент на структурной роли государственной должности, ученый указывает, что «государственная должность – это структурный элемент государственного органа, в котором заключена часть его компетенции, она образуется в структуре государственного аппарата или его подразделения в распорядительном порядке, соответствующим правовым актом определяются ее название и место в иерархии должностей»⁴⁹.

Таким образом, несмотря на ряд исторических особенностей и разночтений, следует отметить системность и преемственность подходов к определению понятия «государственная должность» в отечественной юридической науке. На основе рассмотренных определений следует выделить следующие ключевые аспекты государственной должности:

⁴⁷ Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы // Государство и право. 1994. № 4. С. 26.

⁴⁸ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 200.

⁴⁹ Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 79.

1. Правовой аспект – характеризует полномочия, присущие данной должности, т.е. должностные права и обязанности лица, замещающего ее и основные формы и методы их реализации;

2. Организационный аспект – характеризует место должности в иерархии как внутри государственного органа, так и во всей системе государственного управления;

3. Социальный аспект – характеризует социальный статус, который государственная должность дает лицу, замещающему ее, фактически – место лица в общественной иерархии.

В целом, государственная должность может рассматриваться как неделимое многокомпонентное понятие, одновременно характеризующее социальный, государственно-управленческий и правовой статус замещающего ее лица – своего рода «координаты» лица, замещающего ее, в социальном, государственно-управленческом и правовом полях.

Большинство рассмотренных авторов указывают на непосредственную связь государственной должности и государственного органа, что требует более детального рассмотрения. Ввиду того, что различие понятий «государственный орган» и «орган государственной власти» не являются предметом настоящего исследования, представляется допустимым согласиться с предложенной С.А. Авакьяном широкой трактовкой термина «государственный орган (орган государства)» как коллектива граждан или одного гражданина, которые уполномочены государством на осуществление его функций⁵⁰. Фактически государственная должность выполняет двойную функцию: связывает гражданина, замещающего ее, с государственным органом, и одновременно служит инструментом реализации компетенции государственного органа, который в свою очередь является институциональной основой существования государственной должности.

⁵⁰ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. С. 469-470.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ), подтверждает эту взаимосвязь, устанавливая, что государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации учреждаются для непосредственного исполнения полномочий различных государственных органов⁵¹.

Также следует отметить, что даже в случае замещения государственной должности в единоличном государственном органе (например, должности Президента Российской Федерации в государственном органе, осуществляющем государственную власть – Президент Российской Федерации⁵²) выявленная взаимосвязь государственной должности и государственного органа сохраняется.

Однако рассмотрение государственной должности в таком контексте естественным образом подталкивает к выводу о том, что данное понятие может являться общеродовым для всех должностей системы государственного управления. Несмотря на то, что подобный подход не соответствует действующему нормативному правовому регулированию, он представляется заслуживающим теоретического осмысления.

Понятие «должность государственной службы», разграничение с понятием «государственная должность»

Для подтверждения или опровержения допустимости такой трактовки, прежде всего видится необходимым рассмотреть некоторые подходы к определению термина «должность государственной службы».

Осмыслению термина «должность государственной службы» в отечественной правовой науке посвящено сравнительно небольшое количество исследований. При этом во многих случаях данное понятие определяется через положения действующего законодательства. Подобный подход может быть объяснен достаточно недавним выделением данной категории, которое произошло

⁵¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁵² Краснов М.А. Президент в системе публичной власти смешанной модели // Труды по Россиоведению. 2018. № 7. С. 397-421.

лишь с утратой силы Федеральным законом от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»⁵³ (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ) в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом ни пояснительная записка, ни заключение ответственного комитета, ни официальный отзыв Правительства Российской Федерации не рационализируют выделение данного понятия из категории «государственная должность»⁵⁴.

Многие из выработанных на данный момент научных определений термина «должность государственной службы» не обеспечивают теоретический базис для разделения первоначальной категории «государственные должности» на собственно государственные должности и должности государственной службы. Так, например, А.И. Пермяков указывает, что «должность государственной службы – 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 поставленных властно-распорядительных полномочий»⁵⁵. Подобное определение не позволяет дифференцировать государственные должности и должности государственной службы.

Предложенная В.А. Винокуровым дефиниция должности государственной службы – «должность в государственных органах (федеральных и субъектов) с установленным кругом прав и обязанностей, вводимая для исполнения полномочий соответствующих государственных органов»⁵⁶, также не выявляет содержательных особенностей должности государственной службы, которые позволили бы выделить ее из категории «государственные должности».

⁵³ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

⁵⁴ Законопроект № 369418-3. Система обеспечения законодательной деятельности // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/369418-3> (дата обращения: 29.05.2025).

⁵⁵ Пермяков А.И. Должность в структуре государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 56-57.

⁵⁶ Винокуров В.А. Должности Российского государства: понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133-143.

Позиция А.А. Демина о том, что «должность государственной службы – это организационное звено, связывающее орган государства с физическим лицом – служащим, который замещает должность и исполняет определенные по ней полномочия»⁵⁷, представляется еще более общей.

Аналогичная проблема просматривается и в дефиниции А.А. Гришковца, определяющего должность государственной службы как административно-бюджетное установление, совокупность бюджетных средств⁵⁸.

А также в определении В.Б. Гайдова: «должность государственной службы – это часть государственного органа с долей его компетенции, обязанностями и правами»⁵⁹.

В этом контексте определенный интерес представляют дефиниции, выработанные на основе действующего законодательства, например, определение С.П. Назаровой «должность государственной службы – это государственно-правовое установление, определяющее служебное место государственного служащего в системе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленным кругом прав и обязанностей по реализации полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации, федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации»⁶⁰.

Признавая оправданной эклектичность данного подхода, следует отметить, что в дефиниции С.П. Назаровой утеряна ключевая онтологическая связь

⁵⁷ Демин А.А. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. для магистров. М.: Юрайт, 2012. С. 69.

⁵⁸ Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004. С. 17.

⁵⁹ Гайдов В.Б. Административно-правовой статус должности государственной службы // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2005. № 8 (48). С. 79-84.

⁶⁰ Назарова С.П. Институт государственной службы в Российской Федерации: современное состояние и перспективы: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 11.

должности государственной службы и государственного органа, что объясняется достаточно описательным характером определения.

При этом следует отметить, что на данном этапе исследования анализ законодательно установленных определений представляется малопродуктивным, в силу формально-описательного характера дефиниций, не отражающего их сущностных характеристик. Однако критическое осмысление действующего нормативного правового регулирования рассматриваемых дефиниций и разграничения категорий «государственная должность Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)» и «должность государственной службы» (прежде всего гражданской) через призму выработанных теоретических конструкций является предметом дальнейших разделов настоящей работы.

С учетом исследованных дефиниций, не позволяющих однозначно дифференцировать государственные должности и должности государственной службы, следует осуществить поиск потенциальных критериев для разграничения рассматриваемых категорий. На первый взгляд, наиболее простым направлением дифференциации государственных должностей и должностей государственной службы могла бы стать дихотомия «политические и административные должности». Тем более, вопросы общетеоретического разграничения таких должностей остаются дискуссионными на протяжении сотен лет.

Так, в работах М. Вебера, предложено логически обоснованное деление политических и служебных (административных) должностей в государстве на основе нескольких признаков. В первую очередь, должности следует различать по источнику власти, для первых – это народ, для вторых – властно-политическая элита, соответственно лица, замещающие государственные должности, должны иметь первичный мандат, т.е. избираться народом напрямую или опосредованно, в то время как на административные должности лица назначаются. Из этого отличия проистекают и иные – так, за деятельностью лиц, замещающих политические должности, осуществляется прежде всего общественный контроль

(они несут политическую ответственность)⁶¹, так как их деятельность сосредоточена на выработке политики, служащие же находятся под административным контролем, их основная деятельность – реализация политики. Однако четкое разделение должностей по таким основаниям представлялось некоторой идеализацией фактического разделения труда в государственном аппарате даже в эпоху М. Вебера.

Схожий подход высказан и в теоретических изысканиях В. Вильсона, подчеркивавшего дихотомию политической и административной власти. Так, по мнению автора, указанное разделение обусловлено двойственной природой государства, которое, с одной стороны, определяет основные направления развития общества (функция политиков), а с другой стороны, должно реализовывать социально значимые решения (функция государственных служащих)⁶².

Обращаясь к последующим исследованиям следует выделить позицию Н. Лумана, который поставил под сомнение традиционное соотношение ролей политических лидеров и административного аппарата, указывая на то, что чиновники также играют значительную роль в выработке политики как функционально, так и по причине наличия у них собственных политических взглядов, не подвергающихся влиянию руководителей – политиков⁶³.

В этом контексте следует согласиться с В.С. Колчиной, отмечающей, что политика и администрирование в государстве могут существовать только в единстве, при этом роль государственных служащих также связана с выполнением политических функций (в основном оперативных)⁶⁴.

Таким образом, даже вне эмпирического контекста конкретного государственного аппарата, вполне очевидно, что разграничение государственных должностей и должностей государственной службы на основе дихотомии «политические и административные должности» является достаточно условным.

⁶¹ Вебер М. Политические работы (1895-1919) / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2003. С. 147-148.

⁶² Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. № 2 (2). P. 197-222.

⁶³ Луман Н. Власть / Пер. А. Ю. Антоновского. М.: Праксис, 2001. С. 63.

⁶⁴ Колчина В.С. Взаимодействие политики и администрирования при подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2006. С. 82.

В этой связи следует не согласиться с позицией Г.Л. Купряшина, указывающего на то, что смешение политических и административных функций бюрократии ведет к потере системности государственного управления⁶⁵. Фактически такое разделение без определенных условностей и допущений в целом затруднительно на современном этапе развития государственного управления.

Другое потенциальное основание разграничения государственных должностей и должностей государственной службы заложено позицией Н.К. Нелидова относительно «установлений». Ученый полагал, что в случае, если за государственную задачу отвечает одно должностное лицо, оно само по себе является «установлением», если же за отдельные элементы конкретной задачи отвечают несколько лиц, то установлением будет являться их совокупность, при этом каждому «установлению» и каждому должностному лицу предоставляется четко означенный круг действий, «относящихся к отправлению государственного начала», т.е. к их сфере деятельности⁶⁶. Применение данной концепции для разграничения государственных должностей и должностей государственной службы представляется перспективным и органичным. Однако действительно ли могут государственные должности рассматриваться в качестве единоличных «установлений», а должности государственной службы в качестве элементов составных «установлений»? Для ответа на этот вопрос прежде всего необходимо в некоторой степени актуализировать терминологический аппарат и таким образом установить взаимосвязь «круга действий», «задачи» и «государственного начала», т.е., говоря современным языком, должностных полномочий, компетенции государственного органа и функций государства.

Так, согласно позиции В.С. Нерсисянца, функции государства реализуются посредством его механизма (аппарата), представляющего собой систему органов, учреждений и должностных лиц, которые в установленном правовом порядке наделены государственновластными полномочиями и реализуют функции

⁶⁵ Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 1-16.

⁶⁶ Нелидов Н.К. Указ. соч.

государства. При этом компетенция государственного органа, учреждения, должностного лица представляет собой совокупность его прав и обязанностей – государственно-властных правомочий. Таким образом, В.С. Нерсесянц рассматривает должностных лиц, учреждения и государственные органы как равнозначные элементы механизма государства, более того, ученый напрямую указывает на то, что государственные органы и учреждения представляют собой институализированные (организованные) группы граждан⁶⁷.

При этом в соответствии с позицией М.И. Байтина задачи и функции государства реализуются посредством деятельности его механизма, состоящего из государственных органов⁶⁸.

М.А. Краснов определяет компетенцию государственного органа как совокупность полномочий, соответствующих его функциям, которые, в свою очередь, соответствуют предназначению данного органа в рамках установленной конституцией системы публичной власти⁶⁹.

Весьма системно соотношение функций государства и компетенции государственного органа отражено В.В. Эмих в следующем определении: «Компетенция государственного органа представляет собой нормативно закрепленную систему направленных на осуществление функций государства государственно-властных и иных полномочий и публичных прав государственного органа, которые необходимы для воздействия на общественные отношения, составляющие предметы его ведения»⁷⁰.

Под должностными полномочиями при этом следует понимать строго определенную совокупность прав и обязанностей в их неразрывном единстве, определенную нормативными правовыми актами и реализуемую на основании и во исполнение законов⁷¹. Также необходимо согласиться с позицией

⁶⁷ Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА М, 1999. С. 262.

⁶⁸ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М.: Юристъ, 2001. С. 65.

⁶⁹ Краснов М.А. Указ. соч.

⁷⁰ Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Антиномии. 2010. № 10. С. 378-393.

⁷¹ Греков К.А. Соотношение категорий «Злоупотребление должностными полномочиями» и «Превышение должностных полномочий» в уголовном праве России // Юристъ-Правовед. 2007. № 2 (21). С. 115-117.

В.Б. Гайдова, в соответствии с которой, государственно-властные должностные полномочия исходят из компетенции государственного органа и вторичны по отношению к ней⁷².

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что рассматриваемые категории образуют своеобразную иерархию реализации государственных функций: государственные функции реализуются через компетенцию государственных органов посредством осуществления должностных полномочий конкретными лицами, занятыми в системе государственного управления. Таким образом, должности, учрежденные в системе государственного управления, опосредовано связаны с реализацией функций государства через исполнение должностных обязанностей в рамках компетенции государственных органов.

Подчеркивая согласие с такой концепцией следует отметить, что в современной практике случаи полного совпадения компетенции государственного органа и должностных полномочий лица, замещающего государственную должность, достаточно редки, в качестве примеров единоличных государственных органов обычно выделяют глав государств и уполномоченных по определенным вопросам⁷³, но даже в этих случаях речь идет о способе принятия решений и ответственности за них, а не единоличной реализации компетенции. Следовательно разделение государственных должностей и должностей государственной службы на этом основании представляется затруднительным.

Другим потенциальным основанием для разграничения исследуемых категорий является содержание государственных функций, с реализацией которых связаны должностные полномочия лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы. В этом контексте важно отметить, что круг лиц, участвующих в реализации функций государства не ограничивается лишь теми, кто замещает государственные должности и должности государственной службы. Так, в соответствии с позицией Г.В. Атаманчука, в реализации социальной

⁷² Гайдов В.Б. Указ. соч.

⁷³ Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 113-117.

функции государства участвуют в том числе врачи, учителя и правозащитники⁷⁴. С точки зрения действующего законодательства Российской Федерации все эти лица не являются ни государственными служащими, ни лицами, замещающими государственные должности.

Впрочем, такой подход не универсален, например, в немецкой правовой доктрине традиционно выделяется стойкая взаимосвязь между решением государственных задач (*hoheitliche Aufgaben*) и статусом государственного служащего⁷⁵. Как будет рассмотрено позднее, и на практике в ряде иностранных государств исполнение государственных функций напрямую сопряжено с особым статусом и наличием государственно-служебных (публичных) отношений.

Однако, возвращаясь к вопросу разграничения должностей, следует отметить, что прямая взаимосвязь между содержанием опосредовано реализуемых функций государства и классификацией должности не прослеживается. В этом контексте интерес представляет одна специфическая функция государства – самообеспечение функционирования. Так, в соответствии с позицией И.В. Понкина, одной из функций государства, а как следствие и функций публичной администрации, является самовоспроизводство и функционирование самой системы публичного управления⁷⁶. Но даже эта «техническая» функция государства в той или иной мере связана с должностными полномочиями и лиц, замещающих государственные должности, и государственных (в особенности гражданских) служащих.

Таким образом, можно констатировать, что ни дихотомия «политические и административные должности», ни соотношение компетенции государственного органа и должностных полномочий, ни особенности опосредовано реализуемых функций государства не позволяют системно и обосновано разграничить государственные должности и должности государственной службы.

⁷⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. С. 53.

⁷⁵ Forsthoff E. *Lehrbuch des Verwaltungsrechts: Bd. 1: Allgemeiner Teil*. München; Berlin: Beck, 1951. P. 89.

⁷⁶ Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. С. 76.

При этом и государственные должности, и должности государственной службы характеризуются:

- принадлежностью к системе государственного управления;
- организационно-правовой связью с государственным органом;
- наличием формализованных должностных полномочий (прав и обязанностей), производных от компетенции государственного органа.

Следовательно, с содержательной, а также, что наиболее важно в рамках настоящего исследования, с организационной и структурной точки зрения государственные должности и должности государственной службы могут и должны рассматриваться в качестве единой совокупности должностей, учрежденных в системе государственного управления.

В этом контексте представляется допустимым использование термина «государственная должность» в качестве общеродового. Под такой должностью следует понимать базовый структурный элемент организации механизма государства, институционально обособленный в рамках государственного органа по функциональному признаку, обладающий регламентированным объемом полномочий, производных от компетенции государственного органа, которая в свою очередь обусловлена его ролью в реализации функций государства.

Решив методологическую задачу по выработке общеродового определения для различных должностей аппарата государственного управления, обратимся непосредственно к вопросу должностной структуры, одним из основных элементов которой и являются рассмотренные должности.

Должностная структура государственного управления: понятие, элементы и уровни организации

Непосредственно переходя от осмысления категорий «должность», «государственная должность» и «должность государственной службы» к анализу их организации, обеспечивающей целостность аппарата государственного управления, необходимо определить, что же собой представляет понятие «должностная структура» в целом.

В науке не сложилось единого понимания данного термина. В наиболее общем значении, предлагаемом Энциклопедией государственного управления, должностная структура – это упорядоченная и объединенная целью совокупность должностей, основными элементами которой выступают непосредственно должности и взаимосвязи между ними⁷⁷.

А.В. Рудченко и Е.Е. Асташина под должностной структурой понимают «модель формально установленных отношений между предписанными социальными ролями, то есть должностями, задачами и функциями персонала для организации согласованных действий»⁷⁸.

Более общее понятие «профессионально-должностная структура» раскрывается И.И. Санжаревским как «совокупность взаимосвязанных типов социальных групп, различающихся содержанием труда, занятий»⁷⁹.

А.И. Турчинов, используя термин «организационная и должностная структура», указывает, что это «установленное формальное разграничение отношений, задач, функций в организации для достижения ее целей»⁸⁰.

Зачастую в научных работах на русском языке термин «должностная структура» используется без раскрытия его содержания⁸¹. В научной литературе на английском языке наиболее часто используются термины «организационная структура» (organizational structure), «трудовая структура» (job structure), «административная структура» (administrative structure) и «бюрократическая структура» (bureaucratic structure). При этом в большинстве случаев непосредственно должностная структура рассматривается в качестве одного

⁷⁷ Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. Т. 1 / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 198.

⁷⁸ Рудченко А.В., Асташина Е.Е. Гендерный анализ должностной структуры вузов России // Вестник Международного института рынка. 2021. № 1. С. 111-119.

⁷⁹ Санжаревский И.И. История, методология и техника исследования проблем общества и личности в социологии. Тамбов: ОГУП «Тамбовская типография «Пролетарский светоч», 2002. С. 303.

⁸⁰ Управление персоналом: Учебник / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 201.

⁸¹ См., например: Ксенофонтова Е.В. Основные принципы построения и функции института профессиональной государственной службы в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2007. № 3. С. 177-184; Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. Оценка потенциала дистанционной занятости государственных служащих // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). С. 35-47.

из элементов вышеуказанных структур, а должности государственной службы анализируются в совокупности с лицами, замещающими их⁸².

Например, Л. Гулик и Л. Урвик в своей работе «Papers on the Science of Administration», не давая прямого определения организационной структуре, указывают на ее ключевые функции – обеспечение специализации (функционального разделения труда) и координации усилий⁸³.

У.Р. Скотт в работе «Organizations: Rational, Natural, and Open Systems» указывает, что бюрократическая структура состоит из формализованного набора ролевых ожиданий, которые определяют кто, что, как и когда должен выполнять⁸⁴.

Г. Минцберг в «The Structuring of Organizations» определил организационную структуру как совокупность способов разделения трудовой деятельности на отдельные задачи и обеспечения координации между ними⁸⁵.

В том или ином виде все рассмотренные определения указывают на организационный и функционально-трудовой аспекты в основе исследуемого термина. Соглашаясь с содержанием этих определений, следует отметить, что должностная структура является комплексной категорией, неразрывно связанной со всеми основными элементами должности. В случае рассмотрения должности как двусоставной категории, состоящей из формы и содержания⁸⁶, можно утверждать, что должностная структура, являясь по отношению к должности внешним понятием, одновременно включает в себя как все структурирующие (форма), так и все содержательные характеристики должности.

Другим ключевым элементом должностной структуры наравне с должностью является система взаимосвязей – регламентированных отношений между должностями, определяющих:

⁸² Rosenbloom D., Kravchuk R. Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector. New York: McGraw-Hill Education, 2015. P. 63.

⁸³ Papers on the Science of Administration. Institute of Public Administration / ed. by Gulick L., Urwick, L. Concord: The Rumfort Press, 1937. P. 3-6.

⁸⁴ Scott W. Organizations: rational, natural, and open systems. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981. P. 96.

⁸⁵ Mintzberg H. The structuring of organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979. P. 2.

⁸⁶ Пермяков А.И. Указ. соч. С. 85.

- иерархическую подчиненность – т.е. систему вертикальных связей между выше- и нижестоящими должностями, обеспечивающую субординацию;
- горизонтальное взаимодействие – т.е. систему связей между должностями одного уровня, являющуюся основой межведомственного взаимодействия;
- процедурно-управленческую согласованность – т.е. регламентированный порядок совместного участия в различных процессах.

Таким образом, в наиболее общем смысле должностная структура представляет собой упорядоченную систему должностей, отражающую их организационную иерархию и взаимосвязь, а также функциональное разделение в соответствии с распределением должностных полномочий.

Однако, с учетом фокуса данной работы, опираясь на ранее выработанные дефиниции и выявленные сущностные характеристики, видится необходимым осуществить переход от исследования общетеоретического понимания должностной структуры к ее анализу в контексте государственного аппарата.

Значительный интерес представляет позиция А.Г. Гуриновича⁸⁷, указывающего на то, что должности государственной службы совместно с государственными должностями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации образуют должностную структуру механизма государственного управления. Несмотря на то, что данное определение исходит из нормативно закреплённого разграничения государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной службы, следует отметить, что, как было выявлено, все должности, учрежденные в государственном аппарате, выступают в качестве базовых структурных элементов организации механизма государства, институционально обособленных в рамках государственных органов по функциональному признаку, и формируют систематизированную иерархию. Однако, важно отметить, что данная иерархия не является монолитным образованием. С учетом ранее доказанной

⁸⁷ Гуринович А.Г. Должности дипломатической службы и должностная структура Министерства иностранных дел // Право и управление. XXI век. 2012. № 1 (22). С. 136-147.

содержательной, организационной и структурной схожести различных должностей системы государственного управления, можно утверждать, что ключевым основанием дифференциации должностной структуры является разница в силе и характере связей между должностями.

На основе эмпирических данных представляется возможным выделить три уровня организации должностной структуры государственного управления.

Интегральный уровень – непосредственно должностная структура государственного управления, включающая в себя государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должности государственной службы. Связи между должностями носят номинально-координационный характер, который обеспечивается конституционным принципом единства системы государственной власти, выражающимся в данном случае в наличии общих принципов и методов деятельности, проведении единой политики⁸⁸. На практике особую роль в функционировании таких связей играют Президент Российской Федерации и Администрация Президента Российской Федерации, например, посредством деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах⁸⁹. Однако следует отметить, что с юридической точки зрения такие связи достаточно слабы, между должностями не устанавливается четкая иерархия, не регулируется функциональное взаимодействие, отсутствует формальное закрепление процессуальной согласованности действий.

Системный уровень организации, представляющий собой должностную структуру государственной службы, характеризуется наличием более сильных связей между элементами. Связи между должностями носят формально-институциональный характер, прежде всего обеспечиваемый наличием единой законодательной базы – Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 58-ФЗ), который, помимо

⁸⁸ Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юрист, 1994. С. 44.

⁸⁹ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (ред. от 26.06.2023) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

прочего, закрепляет принцип единства правовых и организационных основ государственной службы⁹⁰. Таким образом, данный уровень организации объединяет должности государственной гражданской службы, военной службы, государственной службы иных видов.

Именно на этом уровне организации появляются формально закрепленные соотношения между должностями различных видов государственной службы, устанавливаемые посредством определения соотношений классов чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классов чинов юстиции, классов чинов прокурорских работников⁹¹. Подчеркивая усиление взаимосвязи между элементами – должностями государственной службы, тем не менее следует отметить, что каждая из систем должностей, выделенных в зависимости от вида государственной службы, сохраняет определенную функциональную автономию, впрочем, размываемую в федеральных государственных органах, в которых могут учреждаться должности государственной службы различных видов.

И, наконец, уровень организации с наиболее сильными связями – функциональный, т.е. должностная структура государственной гражданской службы, должностная структура военной службы и должностные структуры государственной службы иных видов. Связи между должностями на данном уровне характеризуются органически-функциональным характером, обеспечиваемым едиными принципами службы, единым организационным каркасом, а также однородностью функционального предназначения. В целях настоящего исследования данный уровень организации будет рассмотрен на примере должностной структуры государственной гражданской службы.

⁹⁰ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 12.03.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁹¹ Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 113 (ред. от 01.03.2024) «О порядке присвоения и сохранения классов чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

***Должностная структура государственной гражданской службы:
гносеологические компоненты, функции***

Соглашаясь с позицией о том, что именно эффективная государственная гражданская служба является ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма⁹², следует подчеркнуть как значительный теоретический, так и практический потенциал исследования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.

Должностная структура государственной гражданской службы, формируемая посредством диалектического взаимодействия статики нормативного правового регулирования и динамики функциональных связей, будучи внутренне сложной категорией, содержит:

- атрибутивный аспект – систему показателей, непосредственно связанных с должностью и определяющих ее сущностное наполнение, в том числе должностные полномочия (права и обязанности по должности), оплата труда, квалификационные требования, запреты и ограничения;

- организационный аспект – совокупность характеристик, определяющих параметры связи между должностями, в частности, это нормативы штатной численности, «цепочка управления» – субординация, нормы соотношения руководителей и исполнителей, а также в качестве дополнительного элемента, расширяющего данную категорию, соответствия между должностями гражданской службы и должностями иных видов государственной службы.

Вышеуказанные аспекты обретают свою концептуальную завершенность посредством системы гносеологических компонентов, образующих методологический фундамент исследования должностной структуры государственной гражданской службы. Таким образом, сущностное наполнение и содержательная специфика должностной структуры гражданской службы определяются взаимной связью и зависимостью следующих компонентов:

⁹² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: КНОРУС, 2007. С. 7.

1. Терминологического аппарата, представляющего собой систему определений основных терминологических единиц. Терминологический аппарат обеспечивает унификацию понятийного пространства института гражданской службы, систематизирует процессы нормотворчества и правоприменения, а также формирует научную основу для исследований в области государственного управления и административного права.

2. Организационно-категориальных основ – комплекса оснований и направлений классификации должностей гражданской службы. Организационно-категориальные основы формируют каркас должностной структуры, определяя параметры как внутренней кластеризации должностей гражданской службы, так и их разграничения с иными должностями системы государственного управления.

3. Механизма формирования – совокупности правовых и организационных инструментов и процедур, предназначенных для оценки и классификации должностей гражданской службы. Среди прочего данный механизм обеспечивает объективность и прозрачность кадровых процессов.

Основной целью существования должностной структуры гражданской службы является формирование системы должностей гражданской службы, обеспечивающей эффективную работу государственного аппарата и полноценную реализацию функций государства. Таким образом, должностная структура гражданской службы является центральным элементом института, способствующим эффективной дистрибуции функций государства, реализуемых через компетенцию государственных органов посредством осуществления должностных полномочий гражданскими служащими.

Кроме того, должностная структура гражданской службы непосредственно связана с рядом смежных элементов института гражданской службы и по этой причине к ее задачам, помимо организации, систематизации и унификации должностей гражданской службы, относится обеспечение системной взаимосвязи между должностными обязанностями, квалификационными требованиями и оплатой труда гражданских служащих.

Среди основных функций должностной структуры государственной гражданской службы следует выделить:

1. Институциональную – проявляющуюся посредством формализации и систематизации должностей гражданской службы как элементов социально-правового института;
2. Регулятивную – обеспечивающую упорядочение государственно-служебных отношений и служебных взаимодействий.

Необходимо отметить, что выявленные цель, задачи и функции характерны и для должностной структуры государственного управления в целом. В этом контексте значительный интерес представляет возможность выделения иных уровней организации должностей аппарата государственного управления, что не только позволит определить дополнительные закономерности формирования и функционирования должностных структур, но и в дальнейшем будет способствовать более системному исследованию как исторической эволюции должностной структуры гражданской службы, так и пониманию ее современного состояния и нормативного правового регулирования, а также содержательной оценке ее зарубежных аналогов.

Должностная структура публичного управления: понятие и элементы

Рассматривая данный вопрос, необходимо отметить, что характеристики выявленных уровней организации должностей государственного аппарата подтверждают наличие следующей тенденции: с увеличением масштаба и организационной сложности системы снижается степень регламентации взаимосвязей между ее структурными элементами – должностями. Выявленная закономерность естественным образом вызывает вопрос о пределах возможного объединения должностей в единую структуру в рамках государства.

Кроме того, данная закономерность актуализирует и проблематику поиска оптимальных организационных форм интеграции должностей в рамках единой системы публичного управления. В этой связи видится необходимым обратиться к конституционной регламентации системы публичной власти. В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации органы местного

самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории⁹³.

В этом контексте нельзя не согласиться с позицией С.А. Авакьяна, который еще до внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации, отмечал «существование и единство в главных контурах системы органов публичной власти», несмотря на различия в масштабе деятельности⁹⁴. Следует признать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления по своей сути являются частями единого механизма реализации функций государства в наиболее общем смысле. Однако возможность экстраполяции данного утверждения и на должности, учрежденные в их структурах, нуждается в подтверждении.

Рассматривая проблематику структурной и организационной взаимосвязи должностей, учрежденных в системе государственных органов и органов местного самоуправления, обратим внимание на то, что Федеральный закон № 58-ФЗ прямо устанавливает принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы⁹⁵. И наиболее системно данная взаимосвязь проявляется между муниципальной и государственной гражданской службой. Так, в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ взаимосвязь муниципальной и гражданской службы обеспечивается посредством ряда инструментов, отдельно остановимся на каждом из них.

Единство квалификационных требований, предъявляемых для замещения должностей гражданской и муниципальной службы, заключается в общем подходе к их установлению. В обоих случаях предъявляются требования к уровню профессионального образования, стажу службы или работы по специальности, знаниям и умениям, а при наличии решения представителя нанимателя –

⁹³ РГ. 2020. № 144.

⁹⁴ Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7-13.

⁹⁵ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

к специальности и направлению подготовки. Для гражданских служащих дополнительно по решению представителя нанимателя могут предъявляться требования к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки. Таким образом, можно утверждать, что квалификационные требования, предъявляемые для замещения должностей гражданской службы и должностей муниципальной службы, однородны.

Единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы проявляется в их системной согласованности. Однако конкретный состав ограничений и обязательств может варьироваться. Так, например, наличие не снятой или не погашенной судимости препятствует прохождению гражданской, но не муниципальной службы⁹⁶. Действительно, единство не может и не должно означать идентичности правового регулирования, данная позиция нашла отражение как в научных работах⁹⁷, так и в позиции Конституционного Суда Российской Федерации⁹⁸.

Оценивая схожесть обязательств гражданских и муниципальных служащих, обратимся к их обязанностям, к числу которых среди прочего относятся соблюдение и обеспечение исполнения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, уставов (конституций), законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, исполнение должностных обязанностей, соблюдение служебного/трудового распорядка, предоставление сведений о себе и членах своей семьи и т.п. Таким образом, составы ограничений и обязательств также схожи.

Единство требований к подготовке кадров и профессиональному развитию служащих проявляется в общности концептуального подхода. При этом нельзя

⁹⁶ Колесников А.В. непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник СГЮА. 2022. № 5 (148). С. 142-148.

⁹⁷ См., например: Карев Д.А. О принципе взаимодействия государственной гражданской службы и муниципальной службы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11 (191). С. 53-55.

⁹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.02.2020 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ. 2020. № 8. Ст. 1118.

не отметить, что Федеральный закон № 79-ФЗ формирует более целостную нормативную основу профессионального развития гражданских служащих, устанавливая цель и состав мероприятий, входящих в профессиональное развитие гражданских служащих⁹⁹. В то же время Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» лишь указывает, что получение дополнительного профессионального образования за счет средств местного бюджета является одним из основных прав муниципального служащего, а подготовка кадров для муниципальной службы и дополнительное профессиональное образование являются одними из направлений формирования ее кадрового состава¹⁰⁰. Однако системная оценка приведенных норм позволяет сделать вывод о единстве требований к подготовке кадров и профессиональному развитию гражданских и муниципальных служащих.

Взаимный учет стажа гражданской и муниципальной службы является одним из наиболее линейных и прикладных инструментов обеспечения их взаимосвязи. Как в данном контексте, так и для исследования в целом интересна позиция Конституционного Суда Российской Федерации по смежному вопросу – включению в стаж гражданской и муниципальной службы периодов работы в органах государственной власти и управления СССР, а также в аппаратах партийных органов. Обосновывая необходимость учета этих периодов, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из властно-публичного характера деятельности таких служащих и функциональной схожести этой деятельности как с государственной службой, так и с муниципальной службой¹⁰¹.

Рассматривая вопрос соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий, в том числе пенсионного обеспечения, отметим, что в отличие от гражданских служащих, муниципальные служащие не имеют единого

⁹⁹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹⁰⁰ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

¹⁰¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3990

перечня дополнительных гарантий, так как они устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Однако с учетом особенностей прохождения гражданской службы, можно сделать вывод о соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих.

Таким образом, законодательно закрепленная взаимосвязь между гражданской и муниципальной службой носит системный характер, что в сочетании с функциональной схожестью соответствующих должностей неизбежно актуализирует вопрос необходимости дифференциации государственной гражданской и муниципальной службы¹⁰².

Внимания в рамках настоящего исследования заслуживает и вопрос взаимосвязи муниципальной службы с военной службой и государственной службой иных видов. Такая взаимосвязь обеспечивается преимущественно посредством учета стажа государственной службы при исчислении стажа муниципальной службы, что нашло отражение в ряде профильных федеральных законов¹⁰³. Вместе с тем, ни Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»¹⁰⁴, ни Федеральный закон «О статусе военнослужащих»¹⁰⁵ не регламентируют каких-либо инструментов обеспечения взаимосвязи между военной службой и муниципальной службой.

Также следует обратить внимание на то, что рассматриваемые федеральные законы регламентируют и вопросы обеспечения взаимосвязи гражданской службы,

¹⁰² Киреева Е.Ю. Государственная и муниципальная служба: единство и различие правовых подходов // Государственная служба. 2008. № 4. С. 33-37.

¹⁰³ См., например: Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020; Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089; Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532; Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488.

¹⁰⁴ Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2025) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

военной службы и государственной службы иных видов, предлагая более широкий инструментарий, включающий в себя соотносительность основных условий и гарантий, установления ограничений и обязательств, соотносительность специальных и воинских званий, классов чинов и дипломатических рангов, а также учет стажа государственной службы иных видов при исчислении стажа гражданской службы. Корректность подобного одностороннего подхода к учету стажа требует дополнительного осмысления вне рамок настоящей работы в целях выработки научно обоснованной позиции относительно возможности изменения действующего нормативного правового регулирования.

Возвращаясь непосредственно к вопросу реализации принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы, следует подвести итог и отметить, что:

- взаимосвязь государственной и муниципальной службы преимущественно выражается через взаимосвязь гражданской и муниципальной службы, что объясняется их функциональной и содержательной схожестью;

- взаимосвязь между гражданской службой, военной службой и государственной службой иных видов имеет ассиметричный характер, выражающийся в превалировании взаимосвязи военной службы и государственной службы иных видов, а также в ослабленной «обратной связи» между ними и гражданской службой, что объясняется их разнородностью.

В этом контексте также необходимо отметить позицию ряда ученых, подчеркивающих целесообразность формирования единого института публичной службы, отдельного внимания заслуживает подход Т.В. Баранник, при определении понятия публичной службы, включающей в него и службу на государственных и муниципальных должностях¹⁰⁶. Подобное универсальное понятие «службы» представляется основой не только формирования единой должностной структуры, но и сближения правового статуса лиц, замещающих различные должности в системе государственного и муниципального управления.

¹⁰⁶ Баранник Т.В. Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 57.

Таким образом, обоснованным представляется выделение дополнительного уровня организации должностей – должностной структуры публичного управления, включающей в себя государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), должности государственной службы, муниципальные должности, а также должности муниципальной службы. При этом взаимосвязи между должностями на этом уровне организации характеризуются низкой степенью институализации и могут быть охарактеризованы как политически-координационные.

Должностная структура публичного сектора: понятие и элементы

Продолжая исследование потенциальных уровней организации должностей в государстве, необходимо рассмотреть вопрос выделения еще более широкой категории – должностной структуры публичного сектора. Помимо ранее рассмотренных должностей этот уровень организации может включать должности, установленные в системе государственных и муниципальных учреждений, а также должности в государственных корпорациях и компаниях, замещаемые по трудовому договору, но непосредственно связанные с реализацией функций государства.

Следует отметить, что определенные основы такого подхода нашли развитие в юридической науке. Так, в частности В.М. Манохин, предлагал рассматривать такую категорию как «служащие в государственных организациях»¹⁰⁷, включающую в себя:

- служащих, занимающих государственные должности;
- собственно государственных служащих;
- служащих в государственных предприятиях и учреждениях.

Отмечая некоторую архаичность данного подхода, основанного на советском опыте построения системы государственного управления, следует подчеркнуть, что и в современных условиях ряд лиц, не являющихся ни государственными служащими, ни лицами, замещающими государственные должности Российской

¹⁰⁷ Манохин В.М. К вопросу о понятии службы и служащих // Вестник СГЮА. 2012. № Дополнительный (85). С. 85-89.

Федерации (субъектов Российской Федерации), в значительной степени включены в процесс реализации функций государства.

В подтверждение данного тезиса рассмотрим ряд примеров. Так, в соответствии с Положением о региональном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий¹⁰⁸ государственный контроль (надзор) совместно с Министерством природных ресурсов и лесопромышленного комплекса осуществляется и ГБУ «Центр природопользования и охраны окружающей среды», при этом инспекторы осуществляют все полномочия независимо от своего должностного положения – т.е. напрямую устанавливается тождественность полномочий, исполняемых гражданскими служащими и работниками государственного бюджетного учреждения. Кроме того, и оплата труда таких работников осуществляется из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Схожая ситуация складывается и с рядом работников государственных корпораций. Прежде всего, необходимо отметить, что действующее законодательство напрямую устанавливает, что государственные корпорации создаются для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹⁰⁹. Кроме того, видится возможным согласиться с позицией, высказанной Н.Г. Канунниковой, о том, что государственные корпорации обладают особым правовым статусом, поскольку создаются государством, наделяются властными полномочиями, а, следовательно, выступают носителем государственной воли, государственных прав и обязанностей¹¹⁰. Фактически перечень функций государства, в реализации которых участвуют государственные

¹⁰⁸ Постановление Правительства Архангельской области от 21.09.2021 № 514-пп (ред. от 26.02.2025) «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» // Официальный интернет-портал правовой информации. 24.09.2021. № 2900202109240010. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁰⁹ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹¹⁰ Канунникова Н.Г. Актуальные проблемы правового статуса государственной корпорации как формы некоммерческой организации // Лучшая научная статья 2021: сборник статей XLI Международного научно-исследовательского конкурса. 2021. С. 87-90.

корпорации, достаточно обширен¹¹¹, однако вновь обратим внимание на вопросы осуществления государственного контроля (надзора).

Так, в соответствии с Положением о федеральном государственном строительном надзоре при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций, единственными лицами, которые вправе осуществлять данный вид государственного контроля (надзора), являются работники Госкорпорации «Росатом»¹¹². Таким образом, работники государственной корпорации – юридического лица с особым правовым статусом, буквально являются единственными исполнителями данной государственной функции. В этом контексте нельзя не вспомнить предложение Ю.Н. Старилова о целесообразности формирования единого понятия, объединяющего все виды служащих – служащие публичных учреждений, включающего также лиц, находящихся на службе у юридических лиц публичного права¹¹³. Также следует отметить и общие элементы правового статуса гражданских служащих и работников государственных корпораций, заложенные в действующем законодательстве, например, универсальные антикоррупционные ограничения¹¹⁴.

Другим примером, заслуживающим внимания, являются должности, учрежденные в государственных и муниципальных учреждениях, чья деятельность направлена на обеспечение исполнения полномочий государственных органов. Например, обратимся к Распоряжению Правительства Москвы от 22.06.2021 № 425-РП «О создании Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Управление обеспечения деятельности Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы»¹¹⁵, согласно которому основной целью

¹¹¹ Пожарский Д.В. Государственные корпорации в механизме публичной власти Российской Федерации // Вестник КГУ. 2022. № 4. С. 130-134

¹¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2021 № 1468 «Об особенностях осуществления в 2021 году федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций» // СЗ РФ. 2021. № 37. Ст. 6502.

¹¹³ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (Теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. С. 22.

¹¹⁴ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

¹¹⁵ Распоряжение Правительства Москвы от 22.06.2021 № 425-РП «О создании Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Управление обеспечения деятельности Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности данного ГБУ является осуществление мероприятий, направленных на сопровождение деятельности органов исполнительной власти города Москвы, входящих в состав Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы, и подведомственных им организаций – фактически обеспечение исполнения их полномочий. Для сравнения обратившись, например, к Положению об Аппарате Государственной Думы¹¹⁶, констатируем, что его деятельность по организационному, финансовому, юридическому и т.п. обеспечению деятельности Государственной Думы не отличается от целей деятельности рассмотренного ГБУ.

Следовательно, и повседневная деятельность работников рассматриваемого ГБУ по своему содержанию и масштабу решаемых задач практически не отличается от функционала 75 000 обеспечивающих специалистов¹¹⁷, должности которых учреждаются для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов¹¹⁸ и достаточно слабо связаны с их содержательной деятельностью. В этом контексте нельзя не отметить позицию таких ученых как С.М. Жукова¹¹⁹, которая обосновывает необходимость исключения категории «обеспечивающие специалисты» из должностной структуры гражданской службы и перевода служащих с государственно-служебных на трудовые отношения.

Тем не менее, проведенный анализ свидетельствует о возможности расширения должностной структуры публичного управления за счет включения в нее отдельных должностей государственных и муниципальных учреждений, а также государственных корпораций и компаний. Данная совокупность должностей может быть обозначена как должностная структура публичного сектора. Однако состав включаемых в нее должностей и принцип его

¹¹⁶ Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.03.1996 № 112/1р-1) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁷ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 29.05.2025).

¹¹⁸ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

¹¹⁹ Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. С. 12.

формирования нуждаются в дополнительной проработке. Кроме того, связи между должностями при подобном уровне организации теряют прямоту, становятся опосредованными или и вовсе перестают иметь юридически фиксируемый характер, корректнее всего их можно было бы назвать политическими.

Таким образом с учетом государственного устройства и действующего нормативного правового регулирования должностная структура публичного сектора является в большей степени теоретической категорией, демонстрирующей потенциал формирования единой должностной структуры в рамках государства. При этом должностная структура публичного управления имеет практический потенциал институализации, особенно в контексте конституционно регламентированного единства системы публичной власти.

Выработанные концептуальные конструкции – дополнительные уровни организации должностной структуры – позволят в дальнейшем не только более глубоко осмыслить опыт нормативного правового регулирования компонентов должностной структуры гражданской службы, но и выявить организационный потенциал системы должностей российского публичного сектора.

Выводы

Подводя итог, следует отметить, что в результате исследования понятия, элементов и функционального назначения должностной структуры гражданской службы Российской Федерации был сформирован целостный терминологический аппарат, включающий дефиницию общеродового понятия «государственная должность». Под государственной должностью следует понимать базовый структурный элемент организации механизма государства, институционально обособленный в рамках государственного органа по функциональному признаку, обладающий регламентированным объемом полномочий, производных от компетенции государственного органа, которая обусловлена его ролью в реализации функций государства.

Кроме того, установлено, что разграничение государственных должностей и должностей государственной службы на основе дихотомии «политические и административные должности», а также соотношения полномочий

и особенностей опосредованно реализуемых государственных функций представляется значительным упрощением, обладающим ограниченной теоретической обоснованностью и не в полной мере соответствующим современному разделению труда в государственном аппарате. Ввиду вышеизложенного представляется необходимым по ходу исследования произвести критический анализ нормативно закреплённого подхода к разграничению таких должностей в Российской Федерации, в том числе с учетом исторических особенностей и опыта иностранных государств.

Выявленные проблемы закономерно актуализировали и вопрос системной организации и взаимосвязи должностей государственного аппарата в рамках должностной структуры. В условиях ограниченного осмысления данного аспекта в научных работах, разработана комплексная категория «должностная структура государственного управления» под которой следует понимать упорядоченную и унифицированную систему должностей, учрежденных в государственном аппарате, устанавливающую их организационную иерархию и взаимосвязь, а также функциональное разделение в соответствии с распределением должностных полномочий. Определены ее элементы – должности и взаимосвязи между ними. Доказано, что ключевой характеристикой, определяющей уровни организации должностей государственного аппарата в должностную структуру, выступает степень регламентации связей между ними. На основе проведенного анализа выделены следующие уровни организации должностей:

1. Интегральный – должностная структура государственного управления;
2. Системный – должностная структура государственной службы;
3. Функциональный – должностные структуры различных видов государственной службы, в том числе гражданской службы.

При этом выявлено, что с повышением уровня сложности системы и снижением функциональной однородности должностей снижается степень правовой регламентации взаимосвязей между ними. По этой причине иные потенциальные уровни организации должностей – должностная структура публичного управления и должностная структура публичного сектора на данном

этапе развития системы публичной власти хоть и имеют определенный потенциал к институализации, но в большей степени представляются теоретическими конструкциями, способствующими решению методологической задачи по осмыслению как исторического, так и зарубежного опыта нормативного правового регулирования должностных структур.

Проведенная исследовательская работа позволяет утверждать, что с учетом наличия сильных органически-функциональных связей наибольшим потенциалом для дальнейших изысканий, а также для совершенствования нормативного правового регулирования обладает должностная структура гражданской службы Российской Федерации, которая представляет собой упорядоченную и унифицированную систему должностей гражданской службы, отражающую их организационную иерархию и взаимосвязь, а также функциональное разделение в соответствии с распределением должностных полномочий.

В целях сохранения логики работы исследование должностной структуры гражданской службы будет осуществляться в соответствии с ранее определенной гносеологической структурой, включающей в себя:

1. Терминологический аппарат;
2. Организационно-категориальные основы;
3. Механизм формирования.

В целях комплексной проработки как самих вышеуказанных компонентов, так и их нормативного правового регулирования, представляется необходимым обратиться к истории формирования и правового регулирования института гражданской службы России и смежных с ним категорий, что позволит не только выявить устойчивые особенности организации должностной структуры и разграничения должностей, но и потенциальные детерминанты их развития.

1.2. Эволюция правового регулирования должностной структуры гражданской службы России

Современное состояние должностной структуры гражданской службы представляет собой сложный синтез действующего регулирования и исторически обусловленных институциональных закономерностей. Исторически сложившиеся подходы к государственному управлению в целом и гражданской службе в частности воспроизводятся в современных условиях через сохраняющиеся элементы традиционной административной культуры и правовое сознание, подвергаются сложной трансформации и адаптируются. Таким образом, должностная структура гражданской службы не может быть осмыслена вне контекста эволюции всего института. Поэтому представляется методологически верным предварить исследование современного состояния должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и ее нормативного правового регулирования ретроспективным последовательным анализом этапов развития всего института гражданской службы и ее должностной структуры.

Необходимо отметить, что в ходе ретроспективного анализа в тех случаях, когда нормативные правовые акты в достаточной степени не регламентировали терминологический аппарат, в качестве обобщающего будет использоваться термин «служба» и его производные. Необходимость подобной понятийной условности объясняется невозможностью использования современного обобщающего термина «государственная служба» в условиях не только полного отсутствия нормативного правового закрепления на рассматриваемых этапах, но и принципиально иной институциональной архитектуры. При этом в целях сохранения логики исследования и обеспечения сопоставимости исторического опыта с современными реалиями в случаях, когда исторический и правовой контекст позволят акцентировать внимание на невоенных аспектах служебной деятельности, будет использоваться термин «гражданская служба» и его производные.

Переходя непосредственно к исследуемому вопросу, следует отметить, что нередко рассмотрение истории развития института гражданской службы начинают с инициированных Петром I преобразований, направленных на формирование профессиональной бюрократии¹²⁰. Однако подобный подход приводит к сознательному отказу от рассмотрения протоэтапа формирования института гражданской службы и ее должностной структуры.

В целом развитие института гражданской службы прежде всего связано с эволюцией государственного управления и системы государственных органов, первопричиной чего служит развитие и усложнение общественных отношений. Именно поэтому значительный интерес представляет этап институализации государственного управления и превращения службы в особую сферу профессиональной деятельности – XVI-XVII вв. Данный исторический период характеризуется появлением и закреплением приказной системы, окончательно установленной Судебником Ивана IV в 1550 году. Приказы являлись органами государственного управления с установленными предметами ведения, наличие определенной компетенции придавало их деятельности формальные рамки, что стало значительным шагом в развитии системы государственного управления¹²¹. Вместе с развитием приказной системы естественным образом происходил и рост числа служащих, усложнялись взаимоотношения в рамках исполнения обязанностей. Развивающийся аппарат управления перестал ограничиваться близкими соратниками государя, что привело к необходимости построения более формальной иерархии, и в конечном счете стало причиной возникновения системы чинов, позволявшей определить порядок подчиненности, права и обязанности значительной части населения Русского царства.

Ключевой терминологической единицей данного этапа являлось понятие «чин» – служебное положение, произошедшее от праславянского «сѣнь» – порядок,

¹²⁰ См., например: Акишин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: дис. ... д-ра ист. наук. Новосибирск, 2003. С. 21

¹²¹ Занко Т.А. Эволюция системы органов исполнительной власти (Российское государство-Российская Империя – СССР) // Политика и Общество. 2015. № 8. С. 996-1000.

правило¹²². Все население Русского царства от бояр до холопов разделялось на чины по повинности, которую несло перед государем, что в целом свойственно домодерному государству и объясняет сложность выделения чинов государственного аппарата из общей системы чинов, предназначенных для социальной стратификации.

Кроме того, следует обратить внимание на слабое разделение административных и военных функций служащих, одно и то же лицо в разных обстоятельствах выполняло функции, перечень которых определялся лишь волей правителя, что естественным образом лишь укрепляло систему персональной лояльности государю, а не государству и его зарождающимся институтам.

Другой важной характеристикой исследуемого этапа выступает невозможность полноценного разделения статусного понятия «чин» и более функционально ориентированного понятия «должность». По мнению ряда исследователей, должности постепенно превращались в чины – почетные звания, уже не имевшие отношения к определенным трудовым обязанностям, как например, стольник и чашник, но в то же время, эти категории были тесно взаимосвязаны, благодаря успехам на занимаемой должности происходило присвоение нового чина¹²³. Тем не менее, превалирующей категорий кластеризации служащих выступали, безусловно, чины.

Однако несмотря на вышеперечисленные особенности и в целом достаточно раннюю ступень институализации системы государственного управления, представляется возможным выделить некоторые содержательные, организационные и структурные характеристики и различных видов службы, и их должностных структур.

В целях проведения комплексного анализа, представляется методологически верным обратиться к общей стратификации свободного населения Русского

¹²² Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4 т. Т. 4 / Пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. С. 362-363.

¹²³ Филиппов А.Н. Учебник истории русского права: (пособие к лекциям). Юрьев: Типография К. Маттисена, 1914. С. 418.

царства XVI-XVII веков, для этого рассмотрим иерархию чинов, предложенную В.О. Ключевским¹²⁴ и включающую в себя следующие «чины»:

1. Служилые люди;
2. Тяглые (крестьяне и посадские люди);
3. Нетяглые (бобыли, «гулящие люди»).

В контексте исследования вопросов организации службы интерес представляет только сословие служилых людей, которое по В.О. Ключевскому делилось на «служилых по отечеству» и «служилых по прибору». Служилые по прибору – это пушкари, стрельцы, казаки – фактически, аналог современной военной службы. Служилые по отечеству – бояре, стольники, дети боярские, дворовые и городовые по характеру функций и основаниям поступления на службу в большей степени являлись политическими союзниками государя, чем административным аппаратом.

Роль же административного аппарата, непосредственно обеспечивающего функционирование приказов, исполняли дьяки и подьячие¹²⁵, позднее объединенные термином «приказные люди». Более того, ряд исследователей, например В.М. Грибовский, напрямую связывали становление приказной системы не только с распределением компетенции между приказами, но и с «закреплением» за ними дьяков¹²⁶ – т.е. с формированием их аппаратов.

Следовательно, приказных людей с определенной долей условности можно рассматривать в качестве первого протобюрократического элемента системы государственного управления, исполнявшего административные функции. Данный тезис нашел отражение в работах Н.Ф. Демидовой, связывавшей развитие приказной службы с институализацией государственной службы и трансформацией служебного сознания, переходом от службы государю к службе

¹²⁴ Ключевский В.О. Курс русской истории. Полное издание в одном томе / под ред. Басовой Е.Г. М.: Альфа-книга, 2017. С. 296.

¹²⁵ Веселовский С.Б. Дьяки и подьячие XV-XVII вв. М.: Наука, 1975. С. 3-4.

¹²⁶ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (Из лекций по русскому административному и государственному праву) // Записки Юридического факультета Новороссийского факультета. Одесса, 1911. № 4. С. 8-9.

государству¹²⁷. Таким образом, рассмотрение приказной службы и ее системы должностей представляется методологически обоснованной «нулевой точкой» исследования гражданской службы и ее должностной структуры.

Приказная служба характеризовалась рядом черт, лишь подтверждающих вышеуказанный подход, в том числе¹²⁸:

- отсутствием генеалогического ценза – поступление на службу и будущая карьера напрямую не зависели от знатности рода;
- ненаследственным характером должностей;
- продвижением на основе заслуг и выслуги лет;
- обеспечительным характером деятельности (делопроизводство);
- наличием формально установленных правил, регулирующих служебную деятельность¹²⁹;
- наличием ответственности за «должностные преступления»¹³⁰;
- непрерывным и постоянным характером службы.

Интерес представляет и подход к стратификации приказной службы, отличавшийся выделением позиций не только по статусному, но и по функциональному (должностному) признаку. Система должностей приказной службы включала в себя следующие позиции:

1. Дьяки: думные дьяки, приказные дьяки, дьяки приказных изб;
2. Подьячие: подьячие московских приказов (старшие, средние, младшие), подьячие приказных изб (подьячие с приписью, подьячие со справой, старшие, средние, младшие).

Отдельного внимания заслуживает регламентация взаимосвязи чиновного производства и изменения статуса служащего – получение нового чина меняло

¹²⁷ Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII-XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII-XVIII вв.). М.: Наука, 1964. С. 206-242.

¹²⁸ Семин А.Н. Должностная структура государственной гражданской службы России в XVI-XVII вв. // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 47-58.

¹²⁹ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. С 1649 по 12 декабря 1825 г. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 1172 с. // Государственная публичная историческая библиотека России. URL: <http://elibrary.shpl.ru/ru/nodes/178-rossiya-zakony-i-postanovleniya-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoj-imperii-sobranie-1-e-s-1649-po-12-dekabrya-1825-g-spb-1830> (дата обращения: 29.05.2025).

¹³⁰ Развитие русского права в XV-первой половине XVII в. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: Наука, 1986. С. 87.

место лица в служебной иерархии, а приказные служащие в одинаковом чине, ранжировались в зависимости от срока пребывания в нем. Изменения служебного положения фиксировались во внутренних документах приказов, в том числе, отмечались факты назначения на службу, пожалования чинов высших разрядов, горизонтальная и вертикальная мобильность служилых людей¹³¹. Таким образом, формализацию процедуры чинопроизводства и документирование изменений служебного положения можно расценивать как признаки первичной институализации должностной структуры.

Несмотря на все особенности, накладываемые достаточно ранним этапом формирования профессионального аппарата государственного управления, допетровский период развития гражданской службы и ее должностной структуры, даже в отсутствие понятийного обособления института, представляет значительный интерес. Именно на этом этапе была сформирована должностная протоструктура государственного управления, в конечном итоге охватывающая все свободное население Русского царства. При этом отдельного внимания заслуживает факт начала содержательного, организационного и функционального выделения прототипа гражданской службы – приказной службы, имевшей собственную должностную структуру.

Однако несмотря на важность рассмотренного этапа, следует отметить, что институализация гражданской службы и формирование четких должностных структур стали продуктами системных преобразований Петра I, в значительной степени определивших основные параметры института гражданской службы. При этом необходимо подчеркнуть, что даже в ключевом документе этого периода – Табели о рангах – по-прежнему не содержалось ни одного упоминания о государственной службе. По этой причине использование общеродового термина «государственная служба» представляется некорректным и при исследовании данного исторического этапа. В целях сохранения репрезентативности полученных результатов, по-прежнему будет использоваться термин «гражданская служба».

¹³¹ Новохатко О.В. Записные книги Московского стола Разрядного приказа XVII в. М.: Памятники исторической мысли, 2001. С. 163.

Возвращаясь непосредственно к эволюции института гражданской службы, следует отметить, что его реформирование также было связано с изменением системы государственного управления и государственных органов. Приказной системе, несмотря на ее революционное значение, были свойственны дублирование полномочий и размытие компетенции. В связи с необходимостью повышения эффективности и централизации государственного управления произошел переход к более структурированной и унифицированной системе коллегий. Данный переход естественным образом актуализировал необходимость модернизации гражданской службы, по этой причине указ «О штате Коллегий и о времени открытия оных»¹³², помимо прочего регулировал и вопросы штатного расписания коллегий, сделав его более унифицированным по сравнению с архаичной приказной системой.

Дифференциация функций государственных органов как в целом, так и в части управления службой, сопровождалась постепенным разграничением военной и гражданской повинности – т.е. профессионализацией и разделением труда служащих, что привело к определенному содержательному обособлению гражданской службы и формированию ее должностной структуры.

Одновременно с этим происходила и системная регламентация деятельности гражданских служащих, так, Генеральным регламентом 1720 года¹³³ была введена новая коллежская система делопроизводства и урегулированы внутренние административные процедуры и вопросы взаимодействия коллегий, Сената и местных органов власти. В контексте данного исследования наиболее важно то, что именно Генеральным регламентом впервые был официально закреплен термин «должность»¹³⁴, впрочем, его определение не раскрывалось.

И, наконец, в 1722 году была принята «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе,

¹³² Именной указ Петра I от 11.12.1717 «О штате Коллегий и о времени открытия оных» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. V. № 3129. СПб., 1830. С. 525.

¹³³ Попова Н.А. Институт злоупотребления полномочиями в дореволюционном законодательстве // Новый ракурс. 2021. № 4. С. 154-165.

¹³⁴ Нагорных Р.В. Государственные должности Российской Федерации и её субъектов: административно-правовая регламентация общих и специальных требований // Московский юридический журнал. 2018. № 1. С. 60-70.

те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был»¹³⁵. Табель о рангах конституировала ранее достаточно разрозненные виды служебной деятельности в три автономных института и оформила соответствующие категории должностей:

1. «Воинские» (военная служба);
2. «Статския» (статская служба);
3. «Придворныя» (придворная служба).

При этом несмотря на революционное систематизирующее значение документа, полноценное смысловое разграничение функционального понятия «должность», иерархического понятия «чин» и званий (включая почетные) не было осуществлено. Ключевым основанием классификации по-прежнему выступали именно чины (и звания). Например, документ включал в себя почетное звание «кавалеры с. Андрея» (кавалеры ордена Святого Андрея Первозванного)¹³⁶, организационно приравненное к званию генерала лейтенанта и чинам генерал прокурора и обер стал мейстера. Внимания заслуживает и тот факт, что полученный служащим ранг определял положение членов его семьи в обществе. Таким образом, Табель о рангах формировала не только и не столько должностную структуру, сколько статусную иерархию служащих и их семей. Данный вывод подтверждается и выделением самостоятельной ветви должностей придворной службы – так, обер-маршал, ответственный за меблировку дворца и организацию путешествий, по статусу равнялся действительному тайному советнику и генералу от кавалерии.

Естественным следствием данного подхода являлась невозможность разделения политических и административных должностей, прежде всего в силу смешения соответствующих функций. Тем не менее сам факт систематизации

¹³⁵ Указ Петра I от 24 января 1722 «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был указ» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. VI. № 3890. СПб., 1830. С. 486-493.

¹³⁶ Там же.

разрозненных должностей, чинов и званий в рамках единой статусной структуры представляет значительный интерес. Табель о рангах содержала в себе 263 должности, чина, звания, распределенных на четырнадцать классов и три автономных вида службы. При этом сама структура документа подразумевает акцент на должностях военной службы, для которых устанавливались четыре подвида: сухопутная, гвардейская, артиллерийская и морская. К высшему – первому – классу относились лишь должности «генерал фелт маршал» (военная сухопутная служба), «генерал адмирал» (военная морская служба) и «канцлер» (статская служба), отдельно устанавливался приоритет военных чинов над «гражданскими».

Кроме того, документ не только регламентировал организационно-категориальные основы систематизации должностей, чинов и званий, но и устанавливал рамки взаимодействия между служащими, а также некоторые элементы их правового статуса. В частности, описывались вопросы субординации – «на море командовать морскому над сухопутным, а на земли сухопутному над морским»¹³⁷, также устанавливалась ответственность за несоблюдение правил поведения, приписанных положением в статусной иерархии, регламентировался вопрос лишения чина за совершение тяжкого преступления: «те, которые за тяжкие преступления отставлены, публично на площади наказаны, или хотя только обнажены, или пытаны были, оные лишены от имевшего титла и рангу»¹³⁸.

Также Табель о рангах устанавливала зависимость между карьерным продвижением (местом в статусной иерархии) и получением личного и потомственного дворянства и впервые закрепляла связь между квалификационными требованиями – наличием образования и сроком службы в предыдущем чине и замещаемой должностью.

Таким образом, рассмотренные положения Табели о рангах позволяют сделать вывод о том, что документ, среди прочего, формировал основы должностной структуры трех автономных видов службы и одновременно выполнял

¹³⁷ Там же.

¹³⁸ Там же.

функции формально-статусного и социально-политического ранжирования служащих. При этом рассматриваемая должностная (статусная) структура имела огромное социальное и управленческое значение, впервые системно урегулировав взаимосвязь результатов служебной деятельности, стажа службы и социального положения служащего.

В этом контексте особое значение приобретает исследование иерархической структуры статской службы. Интересно отметить, что прилагательное «статский» происходит от немецкого «Staat»¹³⁹ – государство. Следовательно, термин «статская служба» может трактоваться как государственная служба, на практике именно статская служба была сосредоточена на административном гражданском управлении. Таким образом, статская служба выступает наиболее близким аналогом современной гражданской службы.

Анализ чинов и должностей статской службы, перечисленных в Табели о рангах, позволяет сформировать следующие функциональные и институциональные группы:

1. Общегосударственные чины (например, действительный тайный советник);
2. Специализированные чины:
 - 2.1. Сенатские чины (эксекUTOR при Сенате, секретарь Сената);
 - 2.2. Коллежские чины (комиссар при коллегии, секретарь коллегии);
 - 2.3. Губернские чины (обер-рент-мейстер в губерниях);
 - 2.4. Резидентские чины (ундер-стат-галтер в резиденции);
 - 2.5. Горные чины (обер-берг-мейстер, маркшейдер, механикус).

Рассмотренные группы дополнительно подтверждают не до конца оформившееся разделение статусного понятия «чин» и более функционально ориентированного понятия «должность». Развитие института гражданской службы и ее должностной структуры связано именно с дифференциацией этих категорий – чины постепенно превращались в связанные с замещаемой должностью почетные

¹³⁹ Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 4 / под ред. Д. Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ, 1940. С. 494-495.

титулы, при этом сохраняя роль показателей социального статуса. В дальнейшем неоднократно предпринимались безуспешные попытки либо полной отмены чинов, либо их объединения с должностями¹⁴⁰.

Вместе с тем происходили активное упорядочение и регламентация процесса приема на гражданскую службу и ее прохождения. Так, Именной указ «О правилах производства в Статские чины»¹⁴¹ и Именной указ «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассесоры и Статские Советники»¹⁴² установили унифицированную систему квалификационных экзаменов.

Этот новый этап развития института гражданской службы и ее должностной структуры также связан с преобразованием системы государственных органов – министерской реформой 1802-1811 гг. Постепенное расширение спектра задач государственного управления и рост административного аппарата привели к необходимости перехода к министерствам, функционирующим на принципах единоначалия и персональной ответственности, что естественным образом привело к усложнению должностной структуры и развитию ее нормативного правового регулирования. Именно на этом этапе развития института гражданской службы получило нормативное оформление разграничение понятий «чин» и «должность», закрепленное Манифестом об «Общем учреждении министерств»¹⁴³.

В качестве другой важнейшей вехи следует выделить издание в 1832 году Свода законов Российской империи, включавшего в себя «Устав о службе гражданской по определению от правительства»¹⁴⁴ и «Устав о службе гражданской по выборам»¹⁴⁵. В рамках настоящего исследования больший интерес представляет

¹⁴⁰ Белых А.А. Три века Табели о рангах // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 2. С. 97-113.

¹⁴¹ Именной указ Екатерины II от 16.12.1790 «О правилах производства в Статские чины» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXIII. № 16891. СПб., 1830. С. 234-237.

¹⁴² Именной указ Александра I от 06.08.1809 «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассесоры и Статские Советники» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXX. № 23780. СПб., 1830. С. 386-392.

¹⁴³ Манифест императора Александра I от 25.06.1811 «Общее учреждение министерств» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXI. № 24686. СПб., 1830. С. 198-250.

¹⁴⁴ Именной указ Николая I от 10.06.1832 «Устав о службе гражданской по определению от правительства» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. VII. № 5433. СПб., 1833. С. 201-285.

¹⁴⁵ Именной указ Николая I от 25.06.1832 «Устав о службе гражданской по выборам» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. VII. № 5489. СПб., 1833. С. 401-435.

Устав о службе гражданской по определению от правительства, окончательно институционализировавший гражданскую службу. Вместе с тем акт не закреплял определения понятия «гражданская служба», используя его лишь для отделения административных должностей от военной и придворной службы.

Рассматриваемый акт регулировал вопросы:

- принятия на гражданскую службу;
- должностных прав и обязанностей гражданских служащих;
- административной процедуры;
- производства в чины;
- увольнения гражданских служащих.

Устав не отменял систему чинов, сформированную Табелью о рангах, а лишь развивал и конкретизировал ее положения. При этом следует отметить, что ключевым термином, применяемым к служащим, стал «чиновник».

Дальнейшие систематизация и развитие положений Табели о рангах связаны с принятием Положения о порядке производства в чины по гражданской службе¹⁴⁶ и Расписания должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно¹⁴⁷, детально регламентировавших взаимосвязь между занимаемой должностью и чином и уточнивших организационно-категориальные основы должностной структуры¹⁴⁸. Так, должность министра вне зависимости от министерства относилась ко II классу Табели о рангах – действительный тайный советник, должность «товарищ министра» (заместитель министра) – к III классу.

Также реформе подверглась и сама структура чинов гражданской службы, каждый из классов Табели о рангах, ранее состоявший из набора должностей, приобрел единое название – присваиваемый на этой ступени чин. Обновленная версия системы гражданских чинов состояла из 13 ступеней от коллежского регистратора до канцлера / действительного тайного советника I класса.

¹⁴⁶ Именной указ Николая I от 14.04.1834 «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. IX. № 6924. СПб., 1835. С. 212-215.

¹⁴⁷ Именной указ Николая I от 27.06.1834 «Расписание должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. IX. № 7114. СПб., 1835. С. 456-462.

¹⁴⁸ Воропанов В.А. Развитие системы отбора и подготовки кадров государственной гражданской службы в Российской империи в первой половине XIX в // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 84-89.

Параллельно с этими преобразованиями происходил процесс ограничения демократизирующего эффекта, который Табель о рангах оказала на российское дворянство: были повышены классы, дававшие право на личное и потомственное дворянство, а также упрощены требования по выслуге лет для дворян. Однако реформы были направлены и на профессионализацию деятельности служащих, кроме того, совершенствовалась система цензов (сословного, возрастного и образовательного). Перед получением начального чина – коллежского регистратора лица, имевшие право поступления на государственную службу были обязаны служить канцеляристом – эта должность не предполагала автоматического присвоения чина. Ужесточение образовательного ценза привело к установлению своего рода квалификационных требований для получения чина, а соответственно и замещения должности. Так лица, имевшие ученую степень «действительный студент» при поступлении на гражданскую службу получали чин губернского секретаря (XII ступень иерархии), кандидата – коллежского секретаря (X класс), магистра – чин титулярного советника (IX) и доктора – коллежского асессора (VII класс, дававший право на личное дворянство). Отдельные шкалы соответствия были установлены для духовных семинарий, Царскосельского (Александровского) лицея и Императорского училища правоведения. Более того, для выпускников Горного кадетского корпуса, Константиновского межевого училища, Московского дворцового архитектурного училища и подобных заведений устанавливалась взаимосвязь между специальностью и начальным чином на основании рода гражданской службы (выделенного по профессиональной сфере)¹⁴⁹.

Таким образом, кроме должностной структуры, состоящей из взаимосвязанных, но самостоятельных чинов и должностей, сформировалась альтернативная строго цензовая структура, в соответствии с которой все гражданские служащие делились на два разряда в зависимости от происхождения и образования. В соответствии с принадлежностью к первому (наличие высшего образования) или второму (наличие среднего образования и различные ступени

¹⁴⁹ Криворученко В.К. Присуждение учёных степеней в первой половине девятнадцатого века // Управление мегаполисом. 2012. № 4. С. 79-98.

родовитости) разряду для лиц устанавливались различные условия прохождения службы и менялась модель карьерного роста.

Отдельного внимания заслуживает и процедура чинопроизводства для чиновников, занимавших высшие должности – присвоение чинов от действительного статского советника до канцлера / действительного тайного советника происходило «по высочайшему соизволению»¹⁵⁰, т.е. решением императора. Однако следует отметить, что данное разграничение не закрепляло разделение должностей гражданской службы на политические и административные, более того, отличия в правовом статусе лиц, замещающих такие должности, являлись скорее причиной, чем следствием их места в служебной иерархии. Процедура присуждения высших чинов решением императора в большей степени выступала инструментом политического контроля, нежели отражением функционального разделения труда.

Таким образом, постпетровский (имперский) этап характеризуется институциональным оформлением выделения административных должностей и дальнейшим развитием нормативного правового регулирования гражданской службы. Другим принципиально важным эволюционным шагом стало формальное разделение категории «должность», выделенной по функциональному признаку, и статусной категории «чин». Правовой основой должностной структуры гражданской службы по-прежнему являлась Табель о рангах, претерпевшая ряд изменений в процессе унификации и стандартизации наименований должностей и должностной структуры. При этом, как и на предыдущих этапах, не представляется возможным произвести полное разделение должностей государственного аппарата в соответствии с дихотомией «политические и административные должности».

Также рассмотренный этап характеризуется регламентацией процесса приема на гражданскую службу и ее прохождения, в том числе развитием системы

¹⁵⁰ Кунавин К.С. «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чинопроизводство в России XIX - начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности // Историческая информатика. 2019. № 4 (30). С. 74-89.

квалификационных требований для замещения должностей и получения чинов, что стало важнейшими шагами на пути профессионализации гражданской службы. Однако действовавшая цензовая система (отмена требований к происхождению произошла лишь в результате масштабных преобразований, начатых в 1906 году¹⁵¹) фактически привела к формированию самостоятельного полузакрытого бюрократического сословия, что в значительной степени снижало эффективность гражданской службы.

Переход между гражданской службой Российской империи и Советского Союза, как и все остальные преобразования данного исторического периода, носил революционный характер. Одни из первых декретов советской власти были направлены именно на уничтожение дореволюционной системы государственного управления, а соответственно, и устранение должностной структуры государственной службы, установленной «Табелью о рангах». Декретом «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» от 12.11.1917¹⁵² были упразднены как сословные различия, титулы и звания, так и вся существовавшая система чинов.

В процессе формирования новой системы государственного управления был принят ряд актов, косвенно регулировавших вопросы гражданской службы, среди которых стоит отметить Декрет СНК РСФСР от 18.09.1919 «О порядке совместительства должностей»¹⁵³, которым вводились некоторые ограничения на совмещение должностей на предприятиях и в учреждениях, а также Декрет СНК РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях»¹⁵⁴ установивший ряд ограничений и запретов, направленных на пресечение nepотизма. Не регулируя вопросы должностной

¹⁵¹ Еремина Т.И. Законодательное регулирование поступления на гражданскую службу в государственной системе просвещения Российской империи в XIX – начале XX века // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2013. № 159. С. 115-123.

¹⁵² Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10(23).11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

¹⁵³ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 18.09.1919 «О порядке совместительства должностей» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1919. № 46. Ст. 449.

¹⁵⁴ Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

структуры напрямую, данные акты все же регламентировали ряд связанных с ней параметров, устанавливая первые контуры нормативного правового регулирования гражданской службы советского периода.

Однако дальнейшая институализация различных видов служебной деятельности в СССР была сосредоточена прежде всего вокруг военной службы и службы в органах внутренних дел. Несмотря на активное развитие системы государственного управления, вопросы гражданской службы так и не были урегулированы отдельным нормативным правовым актом, а порядок приема на службу и ее прохождения определялся трудовым законодательством. Таким образом, административно-правовой институт гражданской службы СССР так и не был сформирован. Однако регулярно предпринимались попытки структурирования должностей государственного аппарата и всеобъемлющего публичного сектора.

При этом рассмотрение усилий по систематизации должностей в рамках государственного аппарата было бы неполным без исследования феномена номенклатуры. В первоначальном значении под номенклатурой буквально понимался список должностей, назначение на которые осуществлялось под партийным контролем¹⁵⁵. Впервые термин «номенклатура» был официально закреплен Постановлением Организационного бюро ЦК РКП(б) от 12.07.1923¹⁵⁶, приложение к которому содержало два списка должностей:

1. Номенклатуру № 1 – перечень должностей, назначение на которые осуществлялось Политбюро или Оргбюро ЦК РКП(б);
2. Номенклатуру № 2 – перечень должностей, назначение на которые происходило с согласия Учраспредотдела ЦК РКП(б).

Позже была добавлена номенклатура № 3, включавшая в себя ведомственные списки должностей. При этом должности, учрежденные в партийном

¹⁵⁵ Петровичев Н.А. Партийное строительство. Учебное пособие. М.: Политиздат, 1981. С. 300.

¹⁵⁶ Туфанов Е.В. Становление и развитие советской региональной партийно-государственной номенклатуры в 1921-1939 гг. (на материалах Северного Кавказа): дис. ... д-ра. истор. наук. Ставрополь, 2018. С. 66.

и в государственных аппаратах не разграничивались, что лишь подчеркивало сращение государства и партии.

Номенклатурный подход получил дальнейшее развитие с принятием Постановления Оргбюро ЦК ВКП(б) от 16.11.1925 «О порядке подбора и назначения работников»¹⁵⁷, распространившего процедуру партийного согласования на выборные должности и унифицировавшего кадровую работу ВКП(б). При этом номенклатурные перечни не формировали полноценный фундамент для должностной структуры, так как не затрагивали вопросы терминологического аппарата, организационно-категориальных основ и процедуры оценки и классификации должностей, а также квалификационных требований, должностных обязанностей, оплаты труда и т.п.

В этом контексте нельзя не обратить внимание на «Номенклатуру и характеристику должностей служащих госорганов СССР», подготовленную Народным комиссариатом Рабоче-крестьянской инспекции в 1930 году¹⁵⁸. Данная номенклатура представляла собой попытку систематичного изложения перечня должностей публичного сектора и содержала методические рекомендации по классификации должностных обязанностей, установлению квалификационных требований и заработной платы. Однако прежде всего документ преследовал утилитарную цель – оптимизировать штатные расписания государственных органов, предприятий и учреждений. В соответствии с Номенклатурой в аппарате государственного управления структурно выделялись:

1. Общая номенклатура, включающая должности, учреждаемые в любых государственных органах, например, заместитель народного комиссара, юрисконсульт, инспектор;

2. Специальная номенклатура, включающая должности, например, полномочного представителя СССР за границей и прокурора Наркомата юстиции.

¹⁵⁷ Колдушко А.А. Управление составом партийной номенклатуры в 1920-х - первой половине 1930-х годов (на материалах Прикамья) // Технологос. 2013. № 8. С. 17-33.

¹⁵⁸ Номенклатура и характеристики должностей служащих госорганов СССР / Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР. М.: Техника управления, 1930. 160 с.

При этом все должности были классифицированы по функциональному признаку и разделены на иерархические группы – документ содержал и ранжировал должности от пастуха до народного комиссара.

Несмотря на систематизирующий эффект Номенклатуры, следует отметить, что ее всеобъемлющий характер и отказ от выделения должностей государственного аппарата привели к размыванию границ между различными видами деятельности и не позволили содержательно структурировать должности, что, безусловно, снижает практическую значимость документа.

Дальнейшее формирование должностной структуры связано с противоположной тенденцией – развитием специализированных систем ранжирования должностей, осуществляемым прежде всего посредством внедрения классных чинов / рангов / персональных званий. Помимо более стабильных систем дипломатических рангов (введена в 1941 году) и классных чинов прокурорско-следственных работников (введена в 1943 году), в СССР предпринимался ряд попыток введения персональных званий работников гражданских министерств и ведомств. Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.12.1947 «О введении персональных званий для руководящих и инженерно-технических работников горной промышленности и строительства рудников Министерства черной металлургии»¹⁵⁹ положил начало постепенной реставрации системы классных чинов, в течение последующих семи лет персональные звания появились в 10 министерствах и Государственном банке.

Анализируя общий подход к внедрению систем персональных званий, следует отметить, что они были разделены на следующие группы: звания высшего руководящего состава, звания старшего руководящего состава, звания среднего состава и звания младшего состава, при этом взаимосвязь между конкретными должностями и группами званий не устанавливалась. Также не регламентировались ни соотношения между гражданскими и военными

¹⁵⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.12.1947 «О введении персональных званий для руководящих и инженерно-технических работников горной промышленности и строительства рудников Министерства черной металлургии» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1948. № 1.

званиями, ни соотношения между персональными званиями различных государственных органов, что, безусловно, снижало упорядочивающий потенциал данного подхода. Более того, внутренняя структура персональных званий отличалась в зависимости от государственного органа. Например, в должностной структуре Министерства финансов СССР группа персональных званий высшего руководящего состава делилась на пять ступеней, в то время как в большинстве других министерств аналогичная группа включала четыре ступени. Существовала и ведомственная дифференциация персональных званий, отражающая отраслевую специфику должностных структур государственных органов, что в отсутствие регламентированных параметров связи не позволяло установить соотношение должностей и сравнить их позиции в иерархии государственного аппарата.

В качестве другого проблемного аспекта можно выделить неунифицированность наименований персональных званий. Так, в Министерстве химической промышленности СССР было учреждено звание «Горный директор административной службы I ранга», в то же время соответствующее ему не только иерархически, но и по функциональным обязанностям звание в Министерстве нефтяной промышленности СССР называлось «Директор административной службы I ранга» (при этом остальные наименования персональных званий совпадали).

Кроме того, в ряде министерств система званий так и не была учреждена, например, в Министерстве высшего образования СССР¹⁶⁰.

Таким образом, отсутствие регламентированных связей персонального звания и должности, общая неунифицированность наименований и видов устанавливаемых званий, а также изолированность систем персональных званий государственных органов не позволили сформировать единую иерархическую должностную структуру государственного управления. В результате Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.07.1954 «Об отмене персональных

¹⁶⁰ Илизаров С.С., Жидкова А.А. Мундиры для советской профессуры (нереализованный проект 1949 г.) // Вопросы истории естествознания и техники. 2000. № 2. С. 102-128.

званий и знаков различия для работников гражданских министерств и ведомств»¹⁶¹ данная система была устранена.

Следующий этап развития должностной структуры государственного управления в СССР связан с принятием Постановления Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 09.09.1967 № 443, которым в целях упрощения процесса разработки тарифно-квалификационных справочников и штатных расписаний предприятий и учреждений была введена «Единая номенклатура должностей служащих» (ЕНДС)¹⁶². Структура ЕНДС отражала уже устоявшийся подход, состоявший в отказе от обособления должностей государственного аппарата из общей совокупности должностей народного хозяйства.

Классификация должностей осуществлялась по иерархическим категориям, разделенным на функциональные группы. По иерархии все служащие делились на 3 категории: руководители, специалисты и технические исполнители, в каждой из категорий выделялись собственные функциональные группы, например, ряд должностей категории «специалисты» по функциональному признаку был сформирован в «Группу 3 – специалисты юридической службы» и т.п.

Принципиальное значение имел подход к дифференциации понятий «должность» и «специальность». Должность, являясь базовой категорией, определявшей границы компетенции (функционала) служащего, а также его права и обязанности, в то время как специальность лишь характеризовала род трудовой деятельности и требуемые для нее квалификационные навыки и умения.

Также необходимо отметить, что несмотря на отказ от выделения должностей государственного аппарата, ЕНДС дифференцировала категории «должности служащих» и «профессии рабочих», к последним относились, например, лаборант, художник, кладовщик. При этом высшая группа должностей категории

¹⁶¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.07.1954 «Об отмене персональных званий и знаков различия для работников гражданских министерств и ведомств» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 14

¹⁶² Постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 09.09.1967 № 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1967. № 11.

«руководители» – «Группа 9 – руководители предприятий и учреждений» включала в себя как должности директора предприятия, главного врача и ректора, так и министра, посла и постоянного представителя.

Невзирая на перечисленные недостатки, ЕНДС способствовала систематизации должностной структуры всего народного хозяйства за счет унификации наименований должностей. Полное наименование должности служащего или профессии рабочего с добавлением уточняющих сведений, например «инспектор по кадрам», описывало должностное положение лица и его место в иерархии государственного органа, предприятия или учреждения.

Представляется интересным отметить, что Единая номенклатура должностей служащих, не претерпев значительных изменений, была формально отменена лишь Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 857¹⁶³, по прошествии практически тридцати лет после распада Советского Союза.

Подводя промежуточный итог, следует заключить, что в условиях отказа от выделения административно-правового института гражданской службы в СССР так и не было произведено полноценное обособление должностей государственного аппарата из общей структуры должностей народного хозяйства, что достаточно легко объяснимо политическими и организационными особенностями государственного управления. При этом военная служба, служба в органах внутренних дел, дипломатическая служба отличались значительно более системным нормативным правовым регулированием.

В качестве другой ключевой особенности рассматриваемого периода стоит отметить использование номенклатурного принципа кадровой работы в условиях сращения государственного и партийного аппаратов. Однако партийные документы не формировали фундаментальных основ должностной структуры государственного управления, а в силу унификации процедур согласования

¹⁶³ Постановление Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 857 (ред. от 11.07.2020) «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 25. Ст. 3903.

кандидатов на ответственные позиции они не позволяли и провести полноценное разграничение политических и административных по своей природе должностей.

Терминологический аппарат, организационно-категориальные основы и процедуры классификации должностей не нашли отражения в нормативных правовых актах СССР. Попытки систематизации должностей гражданских министерств характеризовались разрозненностью и недолговечностью – веденные персональные звания не имели четкой взаимосвязи с должностями и не позволяли проводить сопоставления даже функционально и статусно схожих позиций в различных государственных органах¹⁶⁴.

Постсоветский этап развития гражданской службы также был связан с чередой фундаментальных преобразования в сфере государственного управления. Фактически Российская Федерация столкнулась с необходимостью восстановления утраченного института гражданской службы.

В целях углубления дальнейшего исследования и выявления имплицитно заложенных особенностей института гражданской службы (государственной службы) видится необходимым прибегнуть к методу телеологического толкования и обратиться к тезисам концепции реформы государственной службы Российской Федерации, опубликованным 23.12.1993 в Российской газете¹⁶⁵. Так, в частности, в качестве одной из ключевых проблем выделялась невозможность четкого отделения государственной службы от других видов деятельности и социально-правовых институтов. Значительный интерес представляет и тот факт, что формирование и закрепление отдельного правового статуса государственного служащего по замыслу реформы осуществлялось уже после формирования корпуса государственных служащих – первый этап преобразования предполагал механистическое отнесение всех работников федерального государственного аппарата к числу государственных служащих и последующую их классификацию.

¹⁶⁴ Семин А.Н. Советский период развития правовой регламентации должностной структуры государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 1-9.

¹⁶⁵ Реформирование государственной службы Российской Федерации: тезисы концепции // РГ. 1993. № 235 (851).

Именно эту задачу и решал Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе»¹⁶⁶ (далее – Указ Президента Российской Федерации № 2267), сформировавший контуры новой системы государственной службы. Указ закрепил утилитарную описательную дефиницию понятия «федеральный государственный служащий» – гражданин Российской Федерации, занимающий оплачиваемую государственную должность. При этом определение государственной должности отсутствовало, что позволило включить в состав государственных служащих широкий круг лиц, занятых трудовой деятельностью в государственных органах. Кроме того, рассматриваемый нормативный правовой акт продолжал традицию концептуального разграничения гражданской и военной службы, используя термин «государственная служба» для обозначения гражданской службы, а не в качестве общеродового по отношению к различным видам служебной деятельности.

Указ Президента Российской Федерации № 2267 устанавливал и первичные организационно-категориальные основы классификации государственных должностей, которые делились на группы: высшую, главную, ведущую, старшую и младшую. В качестве дополнительного систематизирующего основания была возрождена система классов чинов, однако связь между классными чинами и государственными должностями не регламентировалась. Отдельно закреплялся реестровый способ формирования должностной структуры.

Таким образом, несмотря на то что Положение о федеральной государственной службе имело сугубо утилитарный характер и позволило без оценки функциональных особенностей различных должностей государственного аппарата отнести их к государственным должностям, оно все же оказало большое влияние на дальнейшее развитие института государственной службы и, отражая некоторые досоветские особенности, обеспечило

¹⁶⁶ Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 (ред. от 26.02.1997) «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5073.

концептуальную преемственность государственной службы Российской Федерации и гражданской службы Российской империи.

Свое развитие компоненты должностной структуры гражданской службы (государственной службы) получили с принятием Федерального закона № 119-ФЗ в 1995 году¹⁶⁷. Рассматриваемым актом было нормативно закреплено следующее определение понятия «государственная служба» – профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Несмотря на то, что подобная дефиниция не в полной мере отражает содержательное наполнение рассматриваемой категории, редуцируя сущность государственной службы до ее функционального аспекта, со структурной и организационной точки зрения данное определение является значительным шагом вперед.

Однако необходимо отметить и дефект законодательного регулирования, порожденный сочетанием норм рассматриваемого федерального закона и Закона Российской Федерации от 11.02.1993 № 4455-1 «О воинской обязанности и военной службе»¹⁶⁸, в соответствии с которым военная служба определялась в качестве особого вида государственной службы, несмотря на отсутствие правовой регламентации общеродового понятия для различных видов службы. Подобная ситуация может свидетельствовать о недостаточной концептуальной проработанности нормативных правовых актов переходного этапа развития института гражданской службы (государственной службы).

Отдельного внимания заслуживает и закрепленная Федеральным законом № 119-ФЗ дефиниция термина «государственная должность» – должность в органах государственной власти, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей¹⁶⁹. Несмотря на простоту

¹⁶⁷ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹⁶⁸ Закон Российской Федерации от 11.02.1993 № 4455-1 (ред. от 09.05.1996) «О воинской обязанности и военной службе» // РГ. 1993. № 42.

¹⁶⁹ СЗ РФ. 1995. № 31, ст. 2990.

данное определение имело принципиальное значение для формирования единой должностной структуры государственного управления, содержательно, структурно и организационно объединяя всю совокупность должностей государственного аппарата. Однако следует отметить и то, что рассматриваемая дефиниция подвергалась критике, в том числе за отказ от раскрытия самого понятия «должность»¹⁷⁰.

Таким образом, вся совокупность должностей государственного аппарата подразделялась на три категории¹⁷¹:

1. Государственные должности категории «А» – должности, устанавливаемые Конституцией, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. Например, Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, министры, судьи;

2. Государственные должности категории «Б» – должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А». Например, Руководитель Администрации Президента Российской Федерации;

3. Должности категории «В» – должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий. Например, ведущий специалист.

В систему государственной службы входили только должности категорий «Б» и «В», именовавшиеся «государственные должности государственной службы». Должности этих категорий делились на 5 групп:

- высшие государственные должности государственной службы;
- главные государственные должности государственной службы;
- ведущие государственные должности государственной службы;
- старшие государственные должности государственной службы;
- младшие государственные должности государственной службы.

¹⁷⁰ Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Учебный курс. М.: Дело и сервис, 2003. С. 63.

¹⁷¹ СЗ РФ. 1995. № 31, ст. 2990.

Таким образом, законодательно закладывался базовый организационно-категориальный каркас классификации должностей. Вместе с тем разграничение должностей в соответствии с категориями характеризовалось смешением функциональной дифференциации со статусной, уже нашедшей отражение в системе групп, что приводило к диспропорциональному усилению статусного компонента в формировании должностной структуры.

Дополнительно следует отметить смысловую трансформацию системы классов чинов, концептуально восходившей к опыту имперского периода развития института, в систему квалификационных разрядов, отражавших не только статус лица в системе государственного управления, но и соответствие уровня профессиональной подготовки государственного служащего квалификационным требованиям, устанавливаемым в зависимости от группы должностей. При сохранении статусно-иерархического смысла система чинов / разрядов превратилась в дополнительный инструмент профессиональной стандартизации.

Также Федеральный закон № 119-ФЗ закреплял реестровый способ формирования должностной структуры – указом Президента Российской Федерации утверждался Реестр государственных должностей¹⁷², частью которого являлся Реестр государственных должностей государственной службы. При этом методологические основы оценки и классификации должностей не регламентировались.

Таким образом, постсоветский этап развития института гражданской службы и ее должностной структуры характеризовался сочетанием ряда тенденций. Во-первых, следует отметить стремление к преодолению советского наследия – подхода, не подразумевавшего выделение должностной структуры гражданской службы из общей системы должностей публичного сектора. Во-вторых, реформирование системы государственного управления и воссоздание института гражданской службы преследовали прикладные цели и не отличались глубоким осмыслением категорий и подходов, о чем свидетельствует механистический

¹⁷² Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 33 (ред. от 26.11.2001) «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 174.

подход к первичному выделению должностей аппарата государственного управления. В-третьих, несмотря на политическую конъюнктуру, воссоздаваемый институт гражданской службы (государственной службы) и его должностная структура подверглись влиянию системных особенностей, определявших их развитие как на советском, так и на досоветских этапах, среди которых следует выделить отказ от разделения политических и административных должностей, а также системное обособление военной службы и ее должностной структуры. При этом ряд особенностей постсоветского этапа развития института гражданской службы и ее должностной структуры нашел свое отражение и в современном нормативном правовом регулировании системы гражданской службы.

Подводя итог и переходя к исследованию подходов к нормативному правовому регулированию должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и иностранных государств, следует отметить, что несмотря на ряд революционных преобразований в России сформировался самобытный институт гражданской службы, должностная структура которого является отражением социокультурных, географических и исторических особенностей развития российского государства¹⁷³.

С учетом выраженной этапности и значительных особенностей, обусловленных историческими и политическими факторами, следует выделить ряд основополагающих характеристик и черт, которые в том или иной степени определяли облик должностной структуры гражданской службы на всех стадиях исторического развития.

В качестве первой характерной черты следует выделить отсутствие строгого разделения должностей государственного аппарата в соответствии с дихотомией «политические и административные должности».

Вторая устойчивая особенность – централизованное формирование должностной структуры (преимущественно реестровым способом), с выраженным превалированием статусного начала классификации должностей.

¹⁷³ Вахнин Л.Е. Политические аспекты реформирования государственной службы Российской Федерации в контексте демократизации политической системы на современном этапе: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 86.

Третья особенность – неравномерность объемов и содержательной глубины нормативного правового регулирования различных компонентов должностной структуры гражданской службы, выражающаяся в традиционно ограниченном регулировании терминологического аппарата и отсутствии регламентации механизма формирования, а, как следствие, и методологической базы оценки и классификации должностей, в сочетании с четким и системным регулированием наиболее практикоориентированного компонента – организационно-категориального каркаса.

В целях данного исследования представляется необходимым рассмотреть влияние вышеозначенных характеристик и черт на современное регулирование должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. А также, проведя сравнение с подходами, сложившимися в иностранных государствах, выявить, имеют ли эти особенности и черты универсальный характер, нуждаются ли в преодолении и предлагает ли зарубежный опыт потенциально релевантные инструменты для дальнейшего развития нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы России.

Глава 2. Подходы к нормативному правовому регулированию должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации

и иностранных государствах

2.1. Сравнительно-правовой анализ законодательных основ регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации

и иностранных государствах

Проведенный теоретический и исторический анализ должностной структуры гражданской службы в России выявил ряд устойчивых тенденций и характеристик, требующих проверки в контексте современного нормативного правового регулирования. В связи с этим представляется методологически обоснованным проведение комплексного исследования действующего нормативного правового регулирования должностных структур гражданской службы как в Российской Федерации, так и в иностранных государствах. Такой подход позволит не только выявить общие и уникальные подходы к регулированию должностных структур гражданской службы, но и определить системные закономерности организации должностей гражданской службы в иностранных государствах, обусловленные особенностями их государственного устройства и административной культуры.

Однако очевидно, что простое сравнение правового регулирования должностных структур вне контекста концептуальных и организационных особенностей гражданской службы Российской Федерации и иностранных государств не позволит получить значимые выводы. Ранее проведенный анализ продемонстрировал наличие глубоких семантических различий, скрытых даже в понимании термина «должность», что лишь подтверждает наличие масштабных пластов характерных черт и системных особенностей.

В силу различий терминологического аппарата для обозначения общетеоретической категории будет использоваться термин «гражданская служба», в то время как при исследовании законодательного регулирования отдельных иностранных государств представляется наиболее верным

осуществлять корректный перевод и использовать соответствующие термины (государственная служба, публичная служба и т.п.).

Кроме того, с учетом степени потенциальных расхождений, исследование современного правового регулирования должностной структуры гражданской службы требует методологически строгого подхода и поэтому будет осуществляться на основе ранее выделенной гносеологической структуры рассматриваемой категории, что минимизирует риски получения поверхностных нерелевантных выводов и повысит системность исследования.

В этих же целях следует провести отдельный анализ законодательного и подзаконного регулирования, поскольку современное нормативное правовое регулирование должностной структуры гражданской службы представляет собой сложную систему, в которой функциональное предназначение и соотношение данных уровней могут варьироваться. Избранный подход позволит проверить эту гипотезу и выявить глубину и степень детализации законодательного и подзаконного регулирования, их декларируемую и фактическую взаимосвязь, а также влияние каждого из них на особенности формирования и функционирования должностных структур гражданской службы.

В рамках данного параграфа предметом исследования выступает именно законодательное (включая конституционное) регулирование должностной структуры гражданской службы.

Российская Федерация

Конституция Российской Федерации закрепляет равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. В отечественной правовой науке государственная служба нередко рассматривается в качестве одной из форм реализации конституционного права на участие в управлении делами государства¹⁷⁴. Кроме того, Конституция Российской Федерации устанавливает, что к предметам ведения Российской Федерации относится федеральная

¹⁷⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2021. С. 36.

государственная служба, а также установление ограничений для замещения государственных и муниципальных должностей, должностей государственной и муниципальной службы, в том числе ограничений, связанных с наличием иностранного гражданства, а также с использованием иностранных финансовых инструментов. Помимо этого, регламентируется запрет депутатам Государственной Думы находиться на государственной службе¹⁷⁵.

Таким образом, Конституция Российской Федерации ограничивается закреплением некоторых концептуальных положений, относящихся к институту государственной службы, и не затрагивает вопросы гражданской службы и ее должностной структуры, что соответствует природе конституционно-правового регулирования, устанавливающего фундаментальные принципы организации государства и общества, в дальнейшем конкретизируемые в иных отраслях права. Однако универсальность такого подхода подлежит проверке посредством анализа конституционного регулирования вопросов гражданской службы в иностранных государствах.

Развитие и детализация положений, закрепленных в Конституции Российской Федерации, прежде всего осуществляется на уровне законодательного регулирования. Именно федеральное законодательство закрепляет структурно-функциональные основы государственной службы как комплексного института. Впрочем, следует отметить, что вопрос рассмотрения государственной службы в качестве института или подотрасли административного права, а равно и самостоятельной отрасли остается дискуссионным¹⁷⁶.

Прямой пересказ положений действующего российского законодательства не представляет значительной ценности для данного исследования, по этой причине следует остановиться лишь на ключевых аспектах и выводах, характеризующих современный подход к правовому регулированию должностной структуры гражданской службы Российской Федерации.

¹⁷⁵ РГ. 2020. № 144.

¹⁷⁶ Коробова Е.Г. Государственная служба в структуре административного права: правовой институт или подотрасль? // РСЭУ. 2020. № 4 (51). С. 168-176.

Прежде всего обратимся к Федеральному закону № 58-ФЗ, закрепляющему архитектуру государственной службы Российской Федерации – единый институт дифференцируется на три взаимосвязанные, но автономные подсистемы¹⁷⁷:

1. Государственную гражданскую службу;
2. Военную службу;
3. Государственную службу иных видов.

Эта законодательно закреплённая архитектура, подкрепляемая общими принципами построения и функционирования системы государственной службы, не только обеспечивает целостность всего института и предопределяет существование ранее описанных уровней организации должностей, но и формирует концептуальное поле, фиксируя в нем положение должностной структуры государственной гражданской службы.

Ключевым законодательным актом, регламентирующим вопросы гражданской службы и ее должностной структуры, является Федеральный закон № 79-ФЗ, закрепляющий:

1. Терминологический аппарат – определения государственной гражданской службы Российской Федерации, должности гражданской службы;
2. Организационно-категориальные основы – систему функциональных категорий и статусных групп, а также разделение на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов. Также устанавливаются системы классов чинов гражданской службы, классов чинов юстиции и дипломатических рангов, не являющиеся самостоятельными направлениями классификации должностей, но играющие интегральную роль в обеспечении взаимосвязи должностных структур различных видов и подвидов государственной службы. Система классов чинов, будучи тесно связанной с должностной структурой гражданской службы, персонифицирует влияние классификации должностей, перенося иерархические характеристики с обезличенных должностей

¹⁷⁷ СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

на конкретных служащих, т.е. является инструментом служебной дифференциации.

3. Механизм формирования – закрепляется реестровый способ формирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и некоторые основы построения реестров как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации (обязательная систематизация должностей по государственным органам, категориям, группам и иным признакам). При этом на федеральном уровне устанавливается подзаконный способ утверждения реестра должностей – указом Президента Российской Федерации, для субъектов Российской Федерации предусматривается вариативность – реестры должностей утверждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов. И в ряде из них реестры действительно утверждены законодательно, например, в Калининградской области¹⁷⁸ и Приморском крае¹⁷⁹.

Подводя итог этому шагу исследования, представляется возможным констатировать, что законодательный уровень является системообразующим и закладывает фундамент целостной логически связанной системы регулирования должностной структуры государственной гражданской службы. Вместе с тем, данная система нуждается в критическом осмыслении и проблемном анализе, что будет осуществлено в рамках настоящего исследования, в том числе через призму опыта иностранных государств.

Продолжение исследования предполагает детальный анализ подходов к законодательному регулированию должностных структур гражданской службы в иностранных государствах, что позволит выявить общие черты и уникальные тенденции, а также выделить проблемные аспекты и пути их решения. Методологически верным представляется выбрать репрезентативные

¹⁷⁸ Закон Калининградской области от 13.10.2005 № 62 (ред. от 13.10.2024) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Калининградской области» // Российская газета (Запад России). 2005. № 231.

¹⁷⁹ Закон Приморского края от 16.05.2007 № 62-КЗ (ред. от 30.05.2022) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Приморского края и о денежном содержании государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. № 14.

и релевантные примеры подходов иностранных государств к формированию и правовому регулированию должностной структуры гражданской службы. Таким образом, в фокусе исследования находятся:

1. Государства-участники Содружества Независимых Государств (общие этапы развития гражданской службы, сохраняющееся влияние советской модели);
2. Китайская Народная Республика (пример крупного государства с многовековой историей правового регулирования должностной структуры гражданской службы, подвергшейся революционным преобразованиям);
3. Соединенные Штаты Америки (пример крупного федеративного государства англо-саксонской правовой семьи с длительной историей правового регулирования должностной структуры гражданской службы);
4. Федеративная Республика Бразилия (пример федеративного государства из латиноамериканской группы романо-германской правовой семьи);
5. Федеративная Республика Германия (пример федеративного государства романо-германской правовой семьи с карьерной (закрытой) моделью гражданской службы);
6. Южно-Африканская Республика (пример постколониального унитарного государства со смешанной правовой системой).

И начать анализ следует, обратившись к наиболее концептуально и исторически близким примерам – государствам-участникам СНГ. Учитывая наличие ряда совместных этапов развития гражданской службы, среди которых следует отдельно отметить советский, а также существование Модельного закона «Об основах государственной службы»¹⁸⁰ исследование современных подходов к формированию и регулированию должностных структур гражданской службы в государствах-участниках СНГ позволит выявить их общие устойчивые характеристики и уникальные черты. В этих же целях анализ опыта следует осуществить в обратном хронологическом порядке: от государств с наиболее

¹⁸⁰ Модельный закон об основах государственной службы (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1998. № 18.

новым законодательством в сфере гражданской службы до наиболее устоявшихся моделей, что позволит как выявить степень влияния советского наследия на должностные структуры гражданской службы, так и определить общие и уникальные инструменты внедрения и адаптации современных управленческих практик на постсоветском пространстве.

Республика Узбекистан

Так, обратимся к опыту Республики Узбекистан – Конституция Республики Узбекистан практически не содержит положений, касающихся государственной службы и лишь регламентирует право граждан на равный доступ к ней, а также исключительно законодательный характер установления ограничений, связанных с прохождением государственной службы¹⁸¹.

Законодательный уровень регулирования должностной структуры характеризуется крайней новизной, профильный Закон Республики Узбекистан от 08.08.2022 № ЗРУ-788 «О государственной гражданской службе»¹⁸² (далее – Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-788) был принят последним на постсоветском пространстве, до его принятия государственная гражданская служба была урегулирована рядом разрозненных актов подзаконного характера¹⁸³. В соответствии с рассматриваемым законом под государственной гражданской службой понимается вид государственной службы, представляющий собой профессиональную оплачиваемую деятельность граждан Республики Узбекистан по обеспечению осуществления полномочий государственных органов на должностях государственной гражданской службы. Таким образом, гражданская служба является частью единого института государственной службы, также включающего в себя военную службу и службу в органах прокуратуры, органах внутренних дел, Национальной гвардии и т.д. Однако при этом из состава

¹⁸¹ Конституция Республики Узбекистан от 01.05.2023 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/6445147> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁸² Закон Республики Узбекистан от 08.08.2022 № ЗРУ-788 «О государственной гражданской службе» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/uz/docs/6146009> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁸³ Махкамов О. Особенности кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан // Общество и инновации. 2020. № 2. С. 321-328.

государственных гражданских служащих исключены работники аппаратов парламента Республики Узбекистан, их статус и порядок деятельности регулируются внутренними актами палат парламента¹⁸⁴. Подобный подход не уникален, встречается в зарубежной практике и, как правило, обосновывается особым характером их деятельности¹⁸⁵.

Определив концептуальное поле и координаты государственной гражданской службы в нем, обратимся непосредственно к законодательному регулированию ключевых компонентов должностной структуры. Так, Закон Республики Узбекистан № ЗРУ-788 устанавливает описательное определение должности государственной гражданской службы как должности, внесенной в Государственный реестр должностей государственной гражданской службы, для осуществления полномочий государственного органа¹⁸⁶. Как и в случае с российским подходом, в качестве ключевых характеристик должности гражданской службы выделяются ее целеполагание и способ учреждения.

Подход к структурированию Государственного реестра, утверждаемого Президентом Республики Узбекистан, строится на принципах, сходных с применяемыми в российской практике, он состоит из групп и категорий должностей, установленных исходя из уровня государственного органа, унифицированных и классифицированных в соответствии с квалификационными требованиями, а также квалификационных рангов должностей.

Значительный интерес представляет структурно-организационный каркас: должности государственной гражданской службы по группам делятся на политические, управленческие и вспомогательные, каждой из групп соответствует собственная категория – руководящие кадры, управленческие кадры и специалисты. При этом в соответствии с должностью присваиваются

¹⁸⁴ Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12.12.2002 № 434-II «О законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://www.lex.uz/acts/52069> (дата обращения: 29.05.2025) ; Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12.12.2002 № 432-II «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/52006> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁸⁵ Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 213.

¹⁸⁶ Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/uz/docs/6146009> (дата обращения: 29.05.2025).

квалификационные ранги. Однако с учетом того, что каждой группе соответствует единственная категория, подобная классификация выглядит избыточной, наличие двух оснований в данном случае не отражает ни функциональное, ни организационное начало разделения должностей и нуждается в конкретизации¹⁸⁷. Таким образом, необходимо согласиться с позицией исследователей, подчеркивающих, что правовое регулирование института и должностная структура государственной гражданской службы Республики Узбекистан еще формируются, а понятийный аппарат и статус гражданского служащего нуждаются в совершенствовании¹⁸⁸.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что для законодательного регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Республики Узбекистан в целом свойственны те же проблемные аспекты, что и для российского. Понятийный аппарат отличается ограниченностью, имеющиеся дефиниции носят описательный характер и не содержат субстантивных характеристик, механизм формирования должностной структуры закреплён на уровне общего подхода. При этом организационно-категориальные основы характеризуются сниженной четкостью и системностью.

Республика Беларусь

Обратимся к опыту Республики Беларусь – ст. 39 Конституции Республики Беларусь устанавливает равный доступ (в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой) к любым должностям в государственных органах¹⁸⁹. Подобный подход, безусловно, представляет интерес в силу отсутствия прямой связи с концептом государственной службы, что в том числе объясняется сохранившимся в Республике Беларусь слабым разделением государственных должностей и должностей государственной службы.

¹⁸⁷ Ibragimova M.P. Transforming labor relations in Uzbekistan's civil service: insights from international practices // International Journal Of Law And Criminology. 2024. №4 (12). P. 55–59.

¹⁸⁸ Хожабеков М. Правовой статус государственного служащего // Review of law sciences. 2020. № Спецвыпуск. С. 132-137.

¹⁸⁹ Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution> (дата обращения: 29.05.2025).

Закон Республики Беларусь от 01.06.2022 № 175-3 «О государственной службе» (далее – Закон Республики Беларусь № 175-3) формирует единое концептуальное поле для должностной структуры, регулируя вопросы организации государственной службы, включающей в себя государственную гражданскую службу, военную службу и службу в военизированных организациях¹⁹⁰.

Обратимся непосредственно к законодательному регулированию ключевых компонентов должностной структуры государственной гражданской службы. Закон Республики Беларусь № 175-3 устанавливает содержательное определение понятия «государственная гражданская должность» – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, законодательными актами, либо учрежденная в установленном законодательством порядке штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по выполнению и (или) обеспечению выполнения функций этого государственного органа¹⁹¹. Таким образом, категория «государственная гражданская должность» объединяет в себе все должности государственного аппарата. При этом следует отметить, что в состав государственных гражданских служащих, в отличие от российской практики, включаются и судьи, несмотря на то что их статус регулируется отдельным нормативным правовым актом¹⁹². Подобный подход повышает организационную сложность должностной структуры государственной гражданской службы и в некоторой степени нивелирует статус судей, фактически ослабляя их независимость за счет распространения на них требований, установленных законодательством о гражданской службе¹⁹³.

Другой интересной особенностью является отсутствие на законодательном уровне регулирования закрепленных направлений классификации

¹⁹⁰ Закон Республики Беларусь от 01.06.2022 № 175-3 «О государственной службе» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H12200175> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁹¹ Там же.

¹⁹² Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей от 29.06.2006 № 139-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk0600139> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁹³ Станкин А.Н. Вопросы дисциплинарной ответственности судей общей юрисдикции в законодательстве стран участников Евразийского экономического союза // Евразийская интеграция: современные тренды и перспективные направления. 2024. № 6/н. С. 81-87.

государственных гражданских должностей – т.е. организационно-категориальных основ должностной структуры. При этом государственным гражданским служащим присваиваются классы, система которых включает в себя высший класс, состоящий из трех рангов, и девять более низких классов, фактически выступая единственным упорядочивающим основанием.

Законом Республики Беларусь № 175-3 закреплён реестровый способ формирования должностной структуры государственной гражданской службы – реестр определяется Президентом Республики Беларусь¹⁹⁴. Однако отдельного внимания заслуживает формирование другого реестра – кадрового, создаваемого в целях учёта руководящих должностей, для которых устанавливаются специальные требования к деловым и личностным качествам, а также особый порядок подбора, назначения и увольнения. Не являясь формой классификации должностей в рамках должностной структуры, данный реестр представляет интерес как продолжение советской традиции номенклатурных перечней.

Характеризуя законодательный уровень регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Республики Беларусь, следует отметить, что он достаточно схож с рассмотренными примерами Российской Федерации и Республики Узбекистан. В качестве особенностей стоит выделить более детализированную регламентацию терминологического аппарата, но при этом полное отсутствие законодательно закреплённых организационно-категориальных основ должностной структуры.

Республика Казахстан

В рамках продолжения данного исследования обратимся к опыту Республики Казахстан, институт государственной службы которой продолжает претерпевать структурные изменения, направленные на значительное сокращение

¹⁹⁴ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H12200175> (дата обращения: 29.05.2025).

государственного аппарата¹⁹⁵ и переход от текущей смешанной модели государственной службы к открытой модели государственной службы¹⁹⁶.

Ст. 33 Конституции Республики Казахстан регламентирует равный доступ граждан к государственной службе, а также устанавливает, что требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом¹⁹⁷. Таким образом, на конституционном уровне регулируется взаимосвязь должностных обязанностей и квалификационных требований.

Обратимся к Закону Республики Казахстан от 23.11.2015 № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан»¹⁹⁸ (далее – Закон Республики Казахстан № 416-V) – второму профильному закону о государственной службе в постсоветской истории Казахстана, базирующемуся на положениях предшественника, принятого в 1999 году и заложившего основы современной архитектуры государственной службы¹⁹⁹. Под государственной службой понимается деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти. Государственным служащим считается гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан, Специального государственного фонда государственную должность

¹⁹⁵ Issenova G. An Examination of Civil Servants' Assessment of the New Civil Service Reforms in Kazakhstan // Central European Journal of Public Policy. 2024. № 18 (2). P. 1-15.

¹⁹⁶ Балабиев К.Р. Реформирование государственной службы в Казахстане на современном этапе // Юридическая наука. 2021. № 5. С. 120-124.

¹⁹⁷ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁹⁸ Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 29.05.2025).

¹⁹⁹ Турисбек А.З. Государственная служба в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2012. С. 137.

в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства²⁰⁰.

Институт гражданской службы не обособляется, при этом действие рассматриваемого закона распространяется на всех государственных служащих, включая проходящих правоохранительную службу. В то же время, военнослужащие не поименованы ни в списке тех, на кого действие закона распространяется, ни в списке исключений, несмотря на то что в соответствии с Законом Республики Казахстан от 16.02.2012 № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих»²⁰¹ воинская служба является особым видом государственной службы. Подобное несовершенство архитектуры государственной службы уже отмечалось при ретроспективном анализе постсоветского этапа развития института в России, что может свидетельствовать об общих предпосылках данной проблемы. Представляется допустимым предположить, что этот изъян вызван исторически унаследованной неполнотой терминологического аппарата, возникшей в СССР в условиях отказа от обособления административно-правового института гражданской службы.

Также важно отметить, что в состав государственных служащих не включаются лица, обеспечивающие техническое функционирование государственных органов. В соответствии с Трудовым кодексом Республики Казахстан, такие лица являются гражданскими служащими, т.е. занимают в установленном законодательством порядке оплачиваемую штатную должность в казенных предприятиях, государственных учреждениях и осуществляют должностные полномочия в целях реализации их задач и функций, осуществления технического обслуживания и обеспечения функционирования государственных органов²⁰². Таким образом, казахстанская модель классификации должностей

²⁰⁰ Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 29.05.2025).

²⁰¹ Закон Республики Казахстан от 16.02.2012 № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁰² Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 № 414-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 29.05.2025).

государственного аппарата в значительной мере отличается от российской, прежде всего на понятийном уровне. В Республике Казахстан гражданские служащие, не являясь государственными служащими, наравне с ними относятся к более общей категории – работники бюджетной сферы²⁰³. При этом должностная структура для гражданских служащих формируется посредством реестров должностей, утверждаемых государственными органами по согласованию с Министерством труда и социальной защиты населения Республики Казахстан.

Подобный подход демонстрирует пример гибридной модели правового регулирования – несмотря на то, что гражданские служащие находятся с государством в трудовых, а не государственно-служебных отношениях, они тем не менее опосредованно связаны с реализацией государственных функций и имеют особый правовой статус, а должности гражданской службы организуются и систематизируются посредством реестров должностей. Рассмотренный пример подтверждает возможность практического выделения расширенных уровней организации должностей в рамках публичного сектора.

Однако вернемся непосредственно к законодательному регулированию компонентов должностной структуры. Помимо терминологического аппарата, Законом Республики Казахстан № 416-V устанавливаются и следующие направления классификации должностей: политические государственные должности и административные государственные должности, подразделяющиеся на управленческий корпус «А» и исполнительный корпус «Б», каждый из которых делится на категории в соответствии с государственными органами, в которых они учреждены. Должностная структура также формируется реестровым способом – путем утверждения Президентом Республики Казахстан.

Таким образом, Республика Казахстан представляет собой еще один пример государства с системообразующим законодательным регулированием должностной структуры государственной службы. В качестве характерных черт следует выделить принципиально отличный концептуальный подход

²⁰³ Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 110-124.

к соотношению государственной службы и гражданской службы, а также объединение политических и административных должностей в рамках института государственной службы, обеспечивающее основу функционирования единой должностной структуры государственного управления.

Киргизская Республика

Продолжая исследование, представляется необходимым обратиться к достаточно схожему примеру – Киргизской Республике. Конституция Киргизской Республики в ст. 37 устанавливает, что граждане имеют равные возможности при поступлении на государственную гражданскую и муниципальную службу, а также при продвижении в должности²⁰⁴. Интерес представляет как конституционное закрепление права на карьерный рост на государственной гражданской службе, так и то, что ст. 37 содержится в разделе «Политические права», что дополнительно подчеркивает особый характер государственно-служебных отношений. Помимо этого, конституционно закрепляется запрет на совмещение депутатской деятельности с иной государственной или муниципальной службой, а также регламентируется возможность установления ограничений прав и свобод с учетом особенностей военной или иной государственной службы.

Обратимся к Закону Киргизской Республики от 27.10.2021 № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» (далее – Закон Киргизской Республики № 125) (четвертому по счету профильному закону на современном этапе), который, несмотря на конституционное обособление системы органов местного самоуправления, регулирует не только основы всех видов государственной службы, но и вопросы муниципальной службы. В соответствии с рассматриваемым законом государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан Киргизской Республики в государственных органах, она включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую

²⁰⁴ Конституция Кыргызской Республики от 05.05.2021 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 29.05.2025).

службу²⁰⁵. Несмотря на отказ от декларирования принципов, обеспечивающих единство системы государственной службы и взаимосвязь ее видов, фактическое единство обеспечивается путем формирования консолидированного иерархического реестра должностей государственной и муниципальной службы, утверждаемого Президентом Кыргызской Республики.

В контексте данного исследования следует обратить внимание на достаточно развитый терминологический аппарат. Так, под государственной гражданской службой понимается профессиональная служебная деятельность граждан Кыргызской Республики в государственных органах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами. Кроме того, закреплено содержательное определение государственной должности как должности, предусмотренной Конституцией и иными нормативными правовыми актами, либо должности, учрежденной в установленном законодательством порядке как штатной единицы государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей как по исполнению полномочий данного органа, так и по обеспечению их исполнения²⁰⁶. Данный подход схож с ранее рассмотренным примером Республики Беларусь.

Исследуя организационно-категориальный каркас должностной структуры, следует отметить, что государственные должности подразделяются на:

- политические – должности, связанные с формированием государственной политики и непосредственной реализацией властных полномочий;
- специальные – должности, связанные с осуществлением контрольно-надзорных и судебных функций;
- административные – основной массив должностей.

²⁰⁵ Закон Кыргызской Республики от 27.10.2021 № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁰⁶ Там же.

При внешней простоте должностная структура достаточно комплексна, так, государственными гражданскими служащими являются лишь граждане, замещающие административные должности в государственных органах. Административные должности подразделяются на группы (высшую, главную, старшую и младшую), внутри которых образуются категории. В соответствии с группами и категориями государственным гражданским служащим присваиваются классные чины.

Еще одним направлением классификации являются системы найма, в соответствии с ними должности можно разделить на²⁰⁷:

- замещаемые по конкурсному отбору;
- замещаемые в особом (внеконкурсном) порядке;
- патронатные – должности консультантов, советников и помощников,

учрежденные на срок полномочий лиц, занимающих политические и специальные государственные должности, для содействия в реализации их полномочий.

Таким образом, законодательный уровень регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Киргизской Республики отличается достаточно общим характером и способствует формированию многокомпонентной единой должностной структуры публичного управления, включающей в себя как все должности государственной и муниципальной службы, так и политические и специальные государственные должности, что обеспечивает организационное единство служебной иерархии. Данная модель вновь демонстрирует сохраняющееся влияние советского этапа развития системы должностей государственного аппарата. Также в числе характерных черт следует отметить четко регламентированный терминологический аппарат и отличные от предыдущих примеров направления классификации должностей.

Республика Армения

²⁰⁷ Там же.

В качестве альтернативной модели организации должностной структуры интерес представляет децентрализованный подход, сложившийся в Республике Армения.

Конституция Республики Армения в ст. 49 устанавливает право каждого гражданина на поступление на публичную службу на общих основаниях²⁰⁸. Комплексная структура публичной службы раскрывается в Законе Республики Армения от 23.03.2018 № 206-Н «О публичной службе»²⁰⁹ (далее – Закон Республики Армения № 206-Н), в соответствии с которым публичная служба представляет собой осуществление полномочий, отведенных органам публичной власти Конституцией и законами Республики Армения, и включает в себя государственную службу, муниципальную службу и публичные должности²¹⁰.

При этом государственная служба как часть системы публичной службы также имеет сложную внутреннюю структуру. Государственная служба отличается профессиональным характером, направлена на осуществление полномочий, отведенных государственным органам, и включает в себя гражданскую службу, военную службу, дипломатическую службу, налоговую службу, судебную службу, спасательную службу, службу в полиции и т.п.

Несмотря на подобную структурную сложность института государственной службы, на законодательном уровне детально регулируются вопросы гражданской службы и ее должностной структуры. Так, Закон Республики Армения от 23.03.2018 № ЗР-205 «О гражданской службе» устанавливает ряд дефиниций, формирующих терминологический аппарат должностной структуры, под гражданской службой понимается характеризуемая системой заслуг и карьерным ростом, требующая политического нейтралитета профессиональная деятельность, которая реализуется в органах законодательной, исполнительной,

²⁰⁸ Конституция Республики Армения от 06.12.2015 // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁰⁹ Закон Республики Армения от 23.05.2018 № 206-Н «О публичной службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6272&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

²¹⁰ Локян А.Б. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения // Государственная служба. 2021. № 3 (131). С. 103-118.

судебной власти или иных государственных органах в целях осуществления полномочий, отведенных этим органам²¹¹. Несмотря на высокую детализацию, данное определение не позволяет содержательно отделить гражданскую службу от, например, дипломатической службы, которая представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую в органах дипломатической службы, включая Министерство иностранных дел, с целью решения задач и осуществления функций, предоставленных этим органам²¹². Данная проблема может являться следствием высокой степени дифференциации видов государственной службы.

Однако возвращаясь непосредственно к законодательному регулированию терминологического аппарата, следует отметить наличие содержательного определения понятия «должность гражданской службы», под которым понимается установленная в системе управления, предусмотренная Номенклатурой должностей гражданской службы штатная единица, характеризующаяся наличием прав и обязанностей, установленных требований к профессиональным знаниям и компетенциям, которые следуют из правовых актов, устанавливающих правомочие и задачи соответствующего органа²¹³.

Организационно-категориальный каркас гражданской службы формируется системой групп – должности подразделяются на руководящие и профессиональные исходя из функциональных обязанностей, а также квалификационных требований. При этом вышеозначенные группы разделяются на пять и восемь подгрупп соответственно, в зависимости от принадлежности к которым устанавливаются квалификационные требования, варьируется продолжительность испытательного срока и даже содержание конкурсных заданий при поступлении на службу.

²¹¹ Закон Республики Армения от 29.05.2018 № ЗР-205 «О гражданской службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6259&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

²¹² Закон Республики Армения от 21.11.2001 № ЗР-249 «О дипломатической службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1533&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

²¹³ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6259&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

Относительно подхода к формированию должностной структуры следует отметить, что в Республике Армения формируется не единый реестр должностей гражданской службы, а множество невзаимосвязанных номенклатур (перечней) должностей конкретных государственных органов.

Также заслуживает внимания законодательное закрепление такого вспомогательного инструмента формирования должностной структуры как паспортов должностей гражданской службы – документов, описывающих положение гражданского служащего, замещающего конкретную должность, в системе управления, его функции, права, обязанности, вопросы субординации, а также квалификационные требования. Паспорта должностей не только упрощают исполнение должностных обязанностей, но и способствуют систематизации и повышению прозрачности должностной структуры.

С учетом отмеченных особенностей многокомпонентной системы публичной службы Республики Армения представляется методологически верным обратить внимание и на ее должностную структуру. Согласно Закону Республики Армения № 206-Н публичные должности включают в себя все государственные и муниципальные должности, замещаемые путем выборов или назначения. При этом государственные должности не имеют отношения к гражданской службе (и государственной службе в целом) и делятся на²¹⁴:

- политические (например, Премьер-министр);
- административные (руководитель аппарата Президента);
- автономные (судьи);
- дискреционные (советники, пресс-секретари, спецпосланники).

Таким образом, из состава должностей гражданской службы исключены все позиции, в той или иной степени связанные с решением политических вопросов. Подобный подход с одной стороны отражает фактическую ситуацию – лица, замещающие эти должности, не являются политически нейтральными исполнителями административных функций, а с другой стороны способствует

²¹⁴ Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6272&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

усложнению должностной структуры и так отягощенной наличием множества подвидов государственной службы. Впрочем, следует подчеркнуть, что некоторые исследователи оспаривают возможность четкого разграничения должностей публичной службы Республики Армения в соответствии с дихотомией «политические и административные должности»²¹⁵.

На основе вышеизложенного представляется возможным сделать ряд выводов. Система публичной службы Республики Армения характеризуется комплексной многоуровневой структурой, что находит отражение в разветвленном законодательном регулировании. При этом, несмотря на наличие концептуального базиса в виде системы публичной службы, единая иерархия должностей на уровне государственного аппарата не формируется. Напротив, должностная структура отличается высокой степенью децентрализации и фрагментарным характером, что может быть объяснено в том числе и общей комплексностью системы публичной службы, не позволяющей разработать унифицированный подход к оценке и классификации должностей несмотря на развитую регламентацию терминологического аппарата и организационно-категориальных основ. При этом подход к формированию и законодательному регулированию должностной структуры гражданской службы как самостоятельного компонента системы публичной службы хоть и отличается от ранее рассмотренных примеров других государств-участников СНГ, но представляется системным.

Республика Молдова

Интерес представляет и подход к формированию и законодательному регулированию основных элементов должностной структуры государственной службы Республики Молдова, в которой несмотря на системные реформы, проводимые в целях обеспечения европейской интеграции²¹⁶, сохранился ряд особенностей, унаследованных от советского периода.

²¹⁵ Kalashyan V., Feldman D. Key elements of a more effective civil service: an Armenian perspective // YSU Journal of International Affairs. 2020. № 1 (31). P. 61-68.

²¹⁶ Saptefrati T. Civil Service Reform in the Republic of Moldova through the Prism of European Values // Academic Public Administration Studies Archive. 2011. № 396. URL: <http://www.apas.admpubl.snspa.ro/handle/2010/392> (дата обращения: 29.05.2025).

Ст. 39 Конституции Республики Молдова устанавливает гарантию права любого гражданина на доступ к государственной службе²¹⁷. Других положений, регулирующих вопросы государственной службы, Конституция не содержит. Таким образом, объем и общий подход к конституционному регулированию вопросов государственной службы в Республике Молдова схож с ранее рассмотренными примерами других государств-участников СНГ.

Кроме того, как и в ранее разобранном примере Республики Казахстан, институт гражданской службы не выделяется из состава государственной службы несмотря на то, что военная служба выделяется как отдельный вид государственной службы²¹⁸, а полицейские являются государственными служащими с особым статусом, урегулированным отдельным законом²¹⁹.

Основу законодательного регулирования института государственной службы и ее должностной структуры составляет Закон Республики Молдова «О государственной должности и статусе государственного служащего» от 04.07.2008 № 158-XVI (далее – Закон Республики Молдова № 158-XVI), который прежде всего регулирует терминологический аппарат и организационно-категориальный каркас должностной структуры. Так, в частности, под государственной должностью понимается совокупность полномочий и обязанностей, установленных на основе закона в целях осуществления прерогатив публичной власти, в то время как государственным служащим считается физическое лицо, назначенное на государственную должность²²⁰. Подобный констатирующий подход к определению ключевых дефиниций несколько снижает четкость регулирования, особенно с учетом сложившейся модели разграничения политических и административных должностей

²¹⁷ Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 // Президентура Республики Молдова. URL: <https://presedinte.md/rus/constitutia-republicii-moldova> (дата обращения: 29.05.2025).

²¹⁸ Закон Республики Молдова от 18.07.2002 № 1245 «О подготовке граждан к защите Родины» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146112&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

²¹⁹ Закон Республики Молдова от 27.12.2012 № 320 «О деятельности полиции и статусе полицейского» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141605&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

²²⁰ Закон Республики Молдова от 04.07.2008 № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143046&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

государственного аппарата. В целях более системного понимания опыта Республики Молдова подробнее остановимся на этом аспекте.

Помимо обозначенных определений Закон Республики Молдова № 158-XVI, также содержит дефиницию понятия «ответственная государственная должность» – это государственная должность, занимаемая в силу мандата, полученного непосредственно – в результате организованных выборов, или опосредованно – путем назначения в соответствии с законом²²¹. К таковым относятся должности Президента, Премьер-министра, члена Парламента и т.п. Лица, замещающие такие должности, не являются государственными служащими, их статус регулируется отдельно²²². Таким образом, несмотря на наличие концептуального базиса, выраженного посредством терминологического аппарата, ответственные государственные должности институционально и функционально обособлены и не входят в должностную структуру государственной службы.

Примечательно, что государственными служащими также не являются лица, «зачисленные на основе личного доверия в кабинет лиц, исполняющих ответственные государственные должности»²²³, т.е. сотрудники их аппаратов. Также из состава государственных служащих исключаются лица, выполняющие вспомогательные функции (канцелярские, протокольные, административные).

Таким образом, Республика Молдова демонстрирует пример жесткого институционального и структурного разграничения политических и административных должностей государственного аппарата. По этой причине, в состав должностной структуры государственной службы включаются лишь должности, напрямую связанные с обеспечением реализации функций государства, за исключением любых, сопряженных с принятием и обеспечением принятия политических решений.

²²¹ Там же.

²²² Закон Республики Молдова от 16.07.2010 № 199 «О статусе лиц, занимающих ответственные государственные должности» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142489&lang=ro# (дата обращения: 29.05.2025).

²²³ Закон Республики Молдова от 07.05.2010 № 80 «О статусе персонала кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142486&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

Концептуально определив состав должностей, входящих в должностную структуру, обратимся к вопросам организационно-категориальных основ. Должности государственной службы Республики Молдова классифицируются по статусному признаку на следующие категории:

1. Высшие руководящие государственные должности (например, заместитель генерального секретаря Правительства);
2. Руководящие государственные должности – должности, деятельность на которых связана с организацией, координацией и контролем основной деятельности государственных служащих;
3. Исполнительные государственные должности – все остальные государственные должности.

При этом для каждой из категорий предусмотрены собственные классные чины, а также группы, определяемые в зависимости от сложности и характера задач, уровня принимаемых решений и ответственности.

Также необходимо подчеркнуть, что, как и в ранее рассмотренных примерах, должностная структура государственной службы формируется реестровым способом. В качестве отличительной черты следует отметить утверждение реестра должностей не подзаконным актом, а отдельным законом об утверждении Единого классификатора государственных должностей²²⁴, что с учетом длительности парламентских процедур делает должностную структуру менее адаптивной.

В контексте данного исследования особого внимания заслуживает тот факт, что Единый классификатор государственных должностей не только устанавливает иерархию и наименования должностей, но и кратко описывает должностные обязанности, а также квалификационные требования, что, безусловно, повышает его системное значение для всего института государственной службы.

На основе вышеизложенного представляется возможным сделать ряд выводов. Во-первых, модель государственной службы, сложившаяся в Республике

²²⁴ Закон Республики Молдова от 21.07.2011 № 155 «Об утверждении Единого классификатора государственных должностей» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142492&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

Молдова, подтверждает силу влияния особенностей, возникших на советском этапе развития системы государственного управления, характерным выражением которых является слабое выделение административно-правового института гражданской службы. Во-вторых, в отличие от ранее рассмотренных примеров, в Республике Молдова сложилась четкая система дифференциации политических и административных должностей, при этом формируется лишь должностная структура, охватывающая последние. В-третьих, законодательный уровень регулирования должностной структуры государственной службы в Республике Молдова является основным – законодательными актами регулируются вопросы терминологического аппарата, организационно-категориальных основ и механизма формирования должностной структуры, а также устанавливается сама систематизированная иерархия должностей. При этом в качестве ключевого недостатка следует отметить слабую внутреннюю согласованность и нечеткость терминологического аппарата, что может объясняться в том числе отсутствием полноценно сформированного административно-правового института гражданской службы.

Туркменистан

Другим примером государства с невысоким уровнем обособления административно-правового института гражданской службы и обособленной военной службой²²⁵ является Туркменистан.

Конституционное регулирование государственной службы в Туркменистане ограничивается ст. 46 Конституции, устанавливающей право граждан на доступ к государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой²²⁶. Что вновь подтверждает общий для государств-участников СНГ лаконичный подход к конституционному регулированию вопросов государственной службы.

²²⁵ Закон Туркменистана от 25.09.2010 № 134-IV «О воинской обязанности и военной службе» // Официальный сайт Меджлиса Туркменистана. URL: <https://mejlis.gov.tm/single-law/281?lang=ru> (дата обращения: 29.05.2025).

²²⁶ Конституция Туркменистана от 18.05.1992 // Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов в Туркменистане. URL: <https://saylav.gov.tm/ru/law?id=2> (дата обращения: 29.05.2025).

Основу законодательного регулирования государственной гражданской службы составляет Закон Туркменистана от 26.03.2016 № 363-V «О государственной службе»²²⁷. Ввиду отсутствия специального регулирования этот же законодательный акт применяется и к муниципальной службе²²⁸. Рассматриваемый закон включает в систему государственной службы: государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. Однако Закон Туркменистана от 29.08.2013 № 426-IV «О дипломатической службе» в качестве самостоятельного вида государственной службы выделяет и дипломатическую службу²²⁹. Подобное расхождение свидетельствует о необходимости совершенствования законодательного регулирования института государственной службы, в том числе посредством устранения коллизий.

Подробнее рассмотрим вопросы законодательного регулирования компонентов должностной структуры. Так, под должностью государственной службы подразумевается определенная структурой и штатным расписанием структурная единица государственного органа с должностными обязанностями, установленными в соответствии с законодательством Туркменистана в пределах определенных законом полномочий. Схожим образом определяется и понятие «государственная должность» – единственным отличием является закрепленное за государственными должностями «право принимать решения, связанные с осуществлением задач, стоящих перед государственной службой»²³⁰. При этом государственные должности (Президент, депутат, ректор ВУЗа, главный редактор центральной газеты и т.п.) не входят в систему должностей государственной службы, равно как и должности работников, обеспечивающих работу государственных органов, но не осуществляющих полномочия, непосредственно связанные с реализацией задач, стоящих перед государственной службой.

²²⁷ Закон Туркменистана от 26.03.2016 № 363-V «О государственной службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=84762 (дата обращения: 29.05.2025).

²²⁸ Аннамурадов А.К., Мухамметбердиев О.Б., Хаитов М.О. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Туркменистан // Государственная служба. 2020. №5 (127). С. 98-118.

²²⁹ Закон Туркменистана от 29.08.2013 № 426-IV «О дипломатической службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=62449 (дата обращения: 29.05.2025).

²³⁰ Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=84762 (дата обращения: 29.05.2025).

Также законодательно закреплён реестровый способ формирования должностной структуры, реестр должностей утверждается Президентом Туркменистана и состоит из перечней должностей государственной гражданской службы, должностей правоохранительной службы и воинских должностей.

С учетом специфики системы государственного управления следует отметить, что общий подход к организации и законодательному регулированию должностной структуры государственной гражданской службы Туркменистана схож с ранее рассмотренными примерами государств-участников СНГ.

Республика Таджикистан

Схожий подход, выражающийся в слабом выделении административно-правового института гражданской службы в сочетании с отдельным законодательным регулированием военной службы²³¹, сложился и в Республике Таджикистан. При этом в качестве отличительной черты следует выделить и отсутствие отдельного закона, регулирующего вопросы службы в правоохранительных органах, что является предметом научных дискуссий и актуализирует вопрос о необходимости организационного и юридического обособления видов государственной службы Республики Таджикистан²³².

Однако в целях системного рассмотрения опыта законодательного регулирования должностной структуры государственной службы прежде всего обратимся к Конституции Республики Таджикистан, в соответствии со ст. 27 которой граждане имеют равное право на государственную службу²³³. Иные вопросы государственной службы на конституционном уровне не урегулированы, что соответствует практике, сложившейся на постсоветском пространстве.

Основу законодательного регулирования должностной структуры государственной службы составляет Закон Республики Таджикистан

²³¹ Закон Республики Таджикистан от 29.01.2021 № 1753 «О воинской обязанности и военной службе» // Информационный правовой интернет-портал Республики Таджикистан. URL: http://portali-huquqi.tj/publicadliya/view_qonunhoview.php?showdetail=&asosi_id=24423 (дата обращения: 29.05.2025).

²³² Джамшедов Д.Н. Государственная служба Республики Таджикистан: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

²³³ Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 // Министерство иностранных дел Республики Таджикистан. URL: <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya> (дата обращения: 29.05.2025).

«О государственной службе» от 05.03.2007 № 233 (далее – Закон Республики Таджикистан № 233), который не только регулирует вопросы терминологического аппарата, организационно-категориального каркаса и механизма формирования систематизированной иерархии должностей, но и формирует фундамент должностной структуры государственного управления.

Прежде всего следует подробнее остановиться на вопросе терминологии. Ключевой понятийной единицей, закрепленной рассматриваемым законом, является термин «государственная должность» – образованная в пределах полномочий, установленных Конституцией Республики Таджикистан, структурная единица государственного органа, предназначенная для осуществления государственной власти, полномочий лиц, занимающих государственные должности государственной власти, и компетенции государственных органов²³⁴. Подобная широкая дефиниция, охватывающая все должности государственного аппарата, характерна и для законодательства ряда других государств-участников СНГ, например, Республики Беларусь и Киргизской Республики.

Категория «государственная должность» включает в себя два типа должностей²³⁵:

1. Государственные должности государственной власти – должности, установленные Конституцией и законами Республики Таджикистан для осуществления государственной власти;

2. Государственные должности государственной службы – должности, установленные для обеспечения исполнения полномочий лиц, занимающих государственные должности государственной власти, и реализации компетенции государственных органов.

При этом государственные должности государственной службы подразделяются на политические и административные. Должностные обязанности политических государственных служащих связаны с общегосударственными

²³⁴ Закон Республики Таджикистан от 05.05.2007 № 233 «О государственной службе» // Министерство иностранных дел Республики Таджикистан. URL: <https://mfa.tj/ru/main/view/121/zakon-respubliki-tadzhikistan-o-gosudarstvennoi-sluzhbe> (дата обращения: 29.05.2025).

²³⁵ Там же.

задачами, они несут ответственность за реализацию внутренней и внешней политики, в то время как деятельность административных служащих направлена на обеспечение исполнения полномочий лиц, занимающих государственные должности государственной власти и политические должности государственной службы, а также реализацию компетенции государственных органов. С учетом того, что государственные должности государственной власти также имеют политическую природу, модель разграничения политических и административных должностей государственного аппарата, сложившаяся в Республике Таджикистан, представляется несколько усложненной и отражающей не столько функциональные, сколько статусные различия.

В целях настоящего исследования также необходимо отметить, что категорируются лишь административные должности государственной службы (от высшей до седьмой категории). Однако квалификационные чины присваиваются и политическим, и административным государственным (исключительно гражданским) служащим, что также представляется фактором, укрепляющим единство должностной структуры государственной службы.

При этом ряд вышеозначенных проблемных аспектов нивелируется централизованным реестровым способом формирования должностной структуры (реестр утверждается Президентом Республики Таджикистан).

Таким образом, в Республике Таджикистан, несмотря на отсутствие специализированных законодательных актов, регулирующих различные виды службы (за исключением военной), система государственной службы структурно дифференцирована и включает в себя гражданскую, военную и службу правоохранительных органов, что позволяет организационно выделить три соответствующие должностные структуры, взаимосвязанные между собой.

Ввиду общего характера законодательно установленной дефиниции понятия «государственная должность», включающей в себя все должности государственного аппарата, должностная структура государственной службы и должностная структура государственного управления в Республике Таджикистан полностью совпадают.

В целом сложившийся подход к законодательному регулированию должностной структуры государственной службы характеризуется традиционным для государств-участников СНГ декларативным закреплением способа формирования должностной структуры в сочетании с детализированной регламентацией ключевых дефиниций и недостаточной системностью в регулировании организационно-категориальных основ.

Азербайджанская Республика

Другим схожим примером отказа от выделения административно-правовых институтов гражданской службы и службы в полиции²³⁶ (правоохранительной службы) в сочетании с самостоятельным регулированием военной службы как особого вида государственной службы²³⁷ является Азербайджанская Республика.

Ст. 55 Конституции Азербайджанской Республики устанавливает, что граждане имеют доступ к службе в государственных органах и из числа граждан назначаются должностные лица. Также указывается, что вопросы государственной службы находятся в ведении Милли Меджлиса Азербайджанской Республики – парламента²³⁸, что может свидетельствовать о ключевой роли законодательного уровня регулирования должностной структуры.

В целях проверки данного предположения обратимся к Закону Азербайджанской Республики от 21.07.2000 № 926-IQ «О государственной службе» (далее – Закон Азербайджанской Республики № 926-IQ), устанавливающему основные дефиниции и подход к разграничению должностей. В качестве ключевой понятийной единицы следует выделить термин «должность государственной службы – штатная единица, соответствующая установленным нормативными актами структурному устройству и штатному расписанию государственного органа»²³⁹. Такое определение подчеркивает как структурную

²³⁶ Закон Азербайджанской Республики от 28.10.1999 № 727-IQ «О полиции» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2689 (дата обращения: 29.05.2025).

²³⁷ Закон Азербайджанской Республики от 23.12.2011 № 274-IVQ «О воинской обязанности и военной службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=50247 (дата обращения: 29.05.2025).

²³⁸ Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. URL: <https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 29.05.2025).

²³⁹ Закон Азербайджанской Республики от 21.07.2000 № 926-IQ «О государственной службе» // Официальный Интернет-портал Конституционного Суда Азербайджанской Республики. URL: <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/29> (дата обращения: 29.05.2025).

роль должности, так и взаимосвязь должностных полномочий с компетенцией государственного органа. Однако нельзя не отметить, что в азербайджанской правовой науке данный подход подвергается критике с точки зрения возможности выявления прямой взаимосвязи между компетенцией государственного органа и должностными полномочиями²⁴⁰.

Отдельного внимания в рамках данного исследования заслуживает подход к классификации должностей государственной службы, закрепленный рассматриваемым законом: должности государственной службы подразделяются по статусно-функциональному признаку на²⁴¹:

- политические – должности руководителей и заместителей руководителей высших органов государственной власти и отдельных органов исполнительной власти (парламент, Счетная палата, Конституционный Суд и т.п.), замещаемые в порядке избрания или назначения решением органов законодательной и исполнительной власти. Правовой статус таких лиц устанавливается отдельно.

- административные – должности руководителей аппаратов и подразделений государственных органов и специалистов.

- вспомогательные – должности государственных служащих, выполняющих технические работы (делопроизводители, курьеры, водители и т.п.).

Таким образом, в отличие от ранее рассмотренных примеров Республики Казахстан, Республики Армения, Республики Молдова, должности, связанные с техническим обеспечением функционирования государственных органов, включаются в должностную структуру государственной службы.

Дальнейшей дифференциации подвергаются лишь административные и вспомогательные должности, разделяемые по функциональному содержанию и уровню государственного органа на девять и шесть квалификационных групп соответственно. Например, первая классификационная группа административных

²⁴⁰ Рзаев А.Г. Государственная служба Азербайджанской Республики: становление и развитие // Социология власти. 2009. № 1. С. 208-217.

²⁴¹ Официальный Интернет-портал Конституционного Суда Азербайджанской Республики. URL: <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/29> (дата обращения: 29.05.2025).

должностей включает в себя должности руководителей аппаратов верховных органов государственной власти.

В качестве отличительной характеристики подхода к классификации должностей государственной службы следует выделить повышенную роль государственных органов, в которых учреждаются соответствующие должности. Классификации подвергаются и сами государственные органы, при этом формально закреплено влияние категории государственного органа на группы соответствующих должностей²⁴².

В качестве дополнительного организующего основания необходимо выделить систему квалификационных разрядов, присваиваемых служащим персонально, но в соответствии с квалификационной группой должности.

В заключение следует отметить, что положений о формировании единой должностной структуры государственной службы на уровне Азербайджанской Республики законодательство не содержит, соотношения и соответствия между должностями не установлены. Упорядочивающая роль системы квалификационных групп административных и вспомогательных должностей сводится к формированию штатных расписаний государственных органов и должностных инструкций государственных служащих.

Таким образом, модель формирования и правового регулирования должностной структуры государственной службы Азербайджанской Республики характеризуется: отсутствием обособленного административно-правового института гражданской службы; отказом от централизованного формирования должностной структуры; развитым законодательным регулированием терминологического аппарата и организационно-категориальных основ, а также более выраженной, чем в ранее рассмотренных примерах, взаимосвязью должности государственной службы и государственного органа.

Рассмотрев подходы к формированию и законодательному регулированию должностных структур гражданской службы, сложившиеся в государствах-

²⁴² Аскеров Х.Р., Медяник Н.В. Специфика организации государственной службы в Азербайджанской Республике // Вестник экспертного совета. 2024. № 3 (38). С. 3-18.

участниках СНГ, следует сделать ряд выводов. Прежде всего необходимо отметить, что под влиянием общей исторической базы – не обособленного административно-правового института гражданской службы в СССР и отказа от выделения должностей государственного аппарата из общего публичного сектора – в ряде государств (Республика Казахстан, Республика Молдова, Туркменистан, Республика Таджикистан, Азербайджанская Республика) так и не было произведено организационно-правовое обособление института гражданской службы (в отличие от военной и, как правило, правоохранительной службы).

Другой заслуживающей внимания особенностью является смешение политических и административных должностей в рамках единой должностной структуры гражданской службы. Подобный подход сложился в том числе в Республике Узбекистан, Республике Беларусь, Республике Казахстан и Республике Таджикистан. Фактически в этих государствах должностная структура гражданской службы и государственного управления полностью или по большей части идентичны. При этом рассмотренные примеры Республики Армения и Республики Молдова демонстрируют ярко выраженную противоположную тенденцию: любые должности, связанные с принятием или обеспечением принятия политических решений, полностью исключаются из системы гражданской службы и, следовательно, из ее должностной структуры.

В качестве самой распространенной черты (все рассмотренные примеры за исключением Азербайджанской Республики и Республики Армения) следует выделить законодательное закрепление реестрового способа формирования единой централизованной должностной структуры гражданской службы, утверждаемой, как правило, подзаконным актом Президента (за исключением Республики Молдова).

Проведенный анализ законодательного регулирования позволяет констатировать сохранение определенных реликтов советской модели организации должностей государственного аппарата – данная тенденция в той или иной степени прослеживается во всех рассмотренных национальных подходах вне зависимости от степени обновления их законодательства, что свидетельствует

о глубокой институализации советского наследия в административной практике государств-участников СНГ. Таким образом, рассмотренные примеры не только позволяют выявить общие и уникальные черты в национальных моделях организации и законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы, но и оценить степень влияния ряда исторических особенностей на современное состояние систем гражданской службы.

Китайская Народная Республика

В целях подтверждения полученных выводов и выявления дополнительных особенностей представляется методологически верным обратиться к опыту государств с иной историко-правовой традицией. В данном контексте особую ценность имеет опыт Китайской Народной Республики – государства, в котором многовековая бюрократическая традиция прошла ряд революционных преобразований под воздействием сходных с советскими идей и подходов.

Рассмотрение подхода к организации и законодательному регулированию должностной структуры государственной службы следует начать с замечания о том, что Конституция Китайской Народной Республики не содержит положений, регулирующих вопросы государственной службы. Лишь ст. 67 относит к ведению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей некоторые вопросы должностной структуры, в частности – установление систем званий и рангов для военного и дипломатического персонала, а также других специализированных сфер деятельности²⁴³, что может свидетельствовать о свойственной и для советской модели приоритизации регулирования и организации прежде всего военной, а также дипломатической службы.

Основой законодательного регулирования института государственной службы и ее должностной структуры в КНР выступает Закон «О государственной службе» от 27.04.2005 (далее – Закон КНР от 27.04.2005), регулирующий вопросы терминологического аппарата и устанавливающий основные направления классификации должностей.

²⁴³ Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution (дата обращения: 29.05.2025).

Так, в соответствии с рассматриваемым законом, государственными служащими являются работники, выполняющие в соответствии с законодательством официальные обязанности и являющиеся членами административного аппарата государства, зарплата и социальные пособия которых выплачиваются государством²⁴⁴. Столь широкая дефиниция способствует включению в состав государственных служащих всех лиц, замещающих должности в государственном аппарате в порядке назначения или избрания. Таким образом, формальное разграничение должностей на административные и политические фактически отсутствует. В этом контексте следует отметить мнение ученых, утверждающих, что в модели государственного управления КНР отсутствуют серьезные содержательные отличия между должностями государственной службы, партийными и иными должностями²⁴⁵, что позволяет сделать вывод о принципиально более широком концептуальном понимании должностной структуры государственной службы и государственного управления.

Однако, несмотря на сложившуюся практику, исследуемый Закон КНР от 27.04.2005 формально регулирует лишь вопросы замещения должностей внутри государственного аппарата, а сращение государственного и партийного аппаратов достигается посредством актов Коммунистической партии Китая, что будет подробно рассмотрено позднее.

Относительно общей архитектуры системы государственной службы следует подчеркнуть, что полноценное обособление гражданской службы не осуществлено, при этом военная служба не входит в состав государственной службы и регулируется отдельным законом²⁴⁶. Интерес представляет комплексное регулирование правоохранительной службы, которая частично обособляется

²⁴⁴ Law of the People's Republic of China on Public Servants // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384101.htm (дата обращения: 29.05.2025).

²⁴⁵ Дахар Т., Ю Ж. Подготовка государственных служащих в Китае и Алжире: что полезного может извлечь Алжир из опыта Китая? // Международный журнал реформы и практики государственной службы. 2021. Т. 6. № 1. С. 146-189.

²⁴⁶ Military Service Law of the People's Republic of China // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1383961.htm (дата обращения: 29.05.2025).

внутри системы государственной службы. Так, должности Народной полиции КНР выделяются в отдельную должностную структуру с собственными принципами категорирования и ранжирования, а служащим присваиваются полицейские звания. В то же время статус Народной вооруженной полиции Китая регулируется отдельно²⁴⁷, а ее служащим присваиваются воинские звания²⁴⁸.

В контексте настоящего исследования наибольший интерес представляет то, что регулированию должностной структуры Народной полиции КНР посвящен отдельный законодательный акт²⁴⁹, также отдельным законодательным актом закреплена и система званий таможенной службы²⁵⁰. Таким образом, в КНР на уровне законодательного регулирования используется практика обособленной регламентации организационно-категориальных основ должностной структуры.

Несмотря на отсутствие специализированного регулирования, интерес представляет и общая классификация должностей государственной службы. Так, в соответствии с уровневым разделением государственной службы на национальный, провинциальный и местный уровни, соответствующим образом дифференцируются и должности. Вместе с тем наибольшее значение имеет классификация должностей по функциональному и статусному признакам. В соответствии с функциональным разделением должности в зависимости от характера деятельности делятся на следующие категории:

1. Должности общего управления;
2. Должности с профессиональными навыками;
3. Должности для обеспечения правопорядка.

По статусному признаку должности разделяются на две группы:

²⁴⁷ Law of the People's Republic of China on the People's Armed Police // // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2011-02/16/content_1620753.htm (дата обращения: 29.05.2025).

²⁴⁸ Order № 588 of the State Council of the People's Republic of China, issued: 01.08.2011 «Specific Measures for the Implementation of the System of Police Ranks of Police Officers by the Chinese People's Armed Police Force» // Chinalawinfo Database. URL: <http://lawinfochina.com/display.aspx?id=22777&lib=law> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁴⁹ Regulations of the People's Republic of China on the Police Ranks of the People's Police // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383860.htm (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵⁰ Regulations of the People's Republic of China on the Customs Ranks // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/rotprocotcr605/> (дата обращения: 29.05.2025).

1. Руководящие должности;
2. Не руководящие должности.

Ключевой для найма и прохождения государственной службы является именно разграничение на руководящие / не руководящие должности.

С учетом того, что ближайшим аналогом гражданской службы является категория «Должности общего управления», подробнее рассмотрим их классификацию. Должности общего управления не руководящей группы делятся на восемь уровней, руководящей – на десять уровней. В зависимости от должности служащему персонально присваивается один из двадцати семи рангов, а также один из четырнадцати зарплатных уровней, зависящий от стажа государственной службы, результатов работы и политической сознательности²⁵¹. Соотношения между рангами и должностями устанавливаются подзаконными актами Государственного совета КНР.

Значительный научный и практический интерес представляет взаимосвязь процедуры найма для замещения должностей государственной службы и места должности в общей иерархии. Все должности государственной службы не руководящей группы 5 уровня (заведующий отделом) и ниже замещаются конкурсным путем (т.е. посредством проведения экзамена). При этом экзамен не может проводиться государственным органом, в котором учреждена должность, организацию конкурсного отбора осуществляют Государственная администрация гражданской службы КНР или ее подразделения на провинциальном и муниципальном уровне. Следует согласиться с мнением ученых, отмечающих, что подобный подход заслуживает внимания в силу повышения объективности результатов и прозрачности процедур²⁵². Отдельно устанавливается возможность внеконкурсного найма без проведения экзаменов для замещения должностей, требующих особых профессиональных навыков, а также вспомогательных

²⁵¹ Brødsgaard K.E., Gang C. China's Attempt to Professionalize its Civil Service // East Asian Institute, National University of Singapore. 2010. URL: <https://research.nus.edu.sg/eai/wp-content/uploads/2017/11/BB494.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵² Алексеенко А.П., Сонин В.В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 40-52.

должностей, в случае получения разрешения от кадрового органа соответствующего уровня. Наличие подобных исключений, связанных с функциональными особенностями должностных обязанностей, подтверждает существование фундаментальной связи между должностными обязанностями, квалификационными требованиями и применяемыми процедурами найма.

Таким образом, сложившийся в КНР подход к организации и законодательному регулированию должностной структуры государственной службы отличается высокой комплексностью, многоаспектностью и сочетанием различных инструментов. При этом административно-правовой институт гражданской службы слабо обособлен, военная служба урегулирована отдельно, а в части регламентации правоохранительной службы применяется смешанный подход, что в сочетании с советским опытом и выявленными устойчивыми закономерностями в современном регулировании в государствах-участниках СНГ может свидетельствовать о взаимосвязи между идеологическими установками коммунизма и подходом к регулированию государственной службы.

Также необходимо отметить, что несмотря на сложную структуру концептуального поля государственной службы и специфический подход к выделению должностей государственного аппарата, общий подход к формированию и законодательному регулированию терминологического аппарата, организационно-категориальных основ и механизма формирования должностной структуры можно назвать системным и четким.

При этом оценивая общую роль законодательного уровня регулирования следует отметить, что в условиях развитой системы партийных документов, его роль значительно редуцирована. Фактически в КНР на основе методических указаний, закрепленных партийными документами, формируется единая иерархия должностей государства. В результате современный подход к регулированию должностной структуры государственной службы и государственного управления КНР точнее всего будет охарактеризовать как гибридный – сочетающий в себе как формально-правовые механизмы, так и политические инструменты.

В целях выявления альтернативных моделей должностной структуры гражданской службы и подходов к ее законодательному регулированию рассмотрим группу государств с принципиально отличными условиями формирования гражданской службы. В этом контексте интерес представляет опыт законодательного регулирования федеральной гражданской службы США.

Прежде всего следует отметить, что Конституция США не содержит положений, напрямую регулирующих вопросы гражданской службы²⁵³, что в целом объясняется структурой акта, а также временем его принятия.

По этой причине сосредоточим внимание непосредственно на совокупности законодательных актов, формирующих раздел 5 «Федеральное правительство и служащие» Кодекса Соединенных Штатов Америки. Параграф 2101 которого устанавливает, что гражданская служба состоит из всех назначаемых должностей трех ветвей власти, за исключением «службы с ношением формы» (uniformed services)²⁵⁴. При этом «служба с ношением формы» не является прямым аналогом правоохранительной службы и не включает, например, службу в Федеральном бюро расследований (гражданская служба), что приводит к заключению об отсутствии в ранее рассмотренных национальных моделях прямых эквивалентов такой службы.

Переходя непосредственно к вопросу гражданской службы, следует отметить, что столь широкое определение, а также отсутствие законодательно закрепленной дефиниции понятия «должность» (в данном случае – «position») в сочетании со сложившейся практикой организации должностей государственного аппарата в США позволяют констатировать достаточно слабое выделение административно-правового института гражданской службы, однако в отличие от предыдущих рассмотренных примеров не из системы государственной службы, которая фактически отсутствует в ее российском научном и правовом понимании, а в целом из публичного сектора. Данный подход объясняется отличной

²⁵³ The Constitution of the United States, 17.09.1787 // National Archives. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵⁴ Civil service; armed forces; uniformed services. 5 U.S. Code § 2101 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2101> (дата обращения: 29.05.2025).

феноменологической традицией, отрицающей особую роль государства в общественных отношениях²⁵⁵ и сводящей ее к поставщику услуг. Таким образом, американское законодательство, устанавливая достаточно размытые рамки института гражданской службы, лишь фиксирует объективную реальность.

Разумеется, подобный концептуальный подход оказывает определяющее влияние и на организацию должностей в рамках государственного аппарата. Именно из него, а также из американской традиции федерализма проистекает и другая ключевая черта должностной структуры гражданской службы – ее сегментарный характер, который, во-первых, выражается в отсутствии общеродового понятия для объединения различных видов служебной деятельности, а также любых соотношений между должностями гражданской и военной службы, включая отказ от инструментов сопоставления уровней иерархии гражданских служащих и системы воинских званий²⁵⁶; а во-вторых, независимостью систем должностей федеральной гражданской службы и гражданской службы штатов. Более того, и в рамках аппаратов палат Конгресса США и федеральных судов сложились изолированные должностные структуры с собственным правовым регулированием. В результате выделение должностной структуры, охватывающей должности за пределами федерального уровня исполнительной власти, на практике не представляется возможным. Таким образом, в Соединенных Штатах сложилась должностная структура гражданской службы, характеризующаяся крайней степенью децентрализации.

По этой причине в целях данного исследования сосредоточимся именно на системе должностей, учрежденных в рамках федерального правительства. Рассматривая столь изолированную часть государственного аппарата США, следует отметить наличие разветвленного и внутренне согласованного законодательного регулирования. В первую очередь обратим внимание на организационно-категориальный каркас федеральной гражданской службы. Так,

²⁵⁵ Оболонский А.В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 41-61.

²⁵⁶ McGrath R. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States // Public Administration Review. 2013. V. 73 № 4. P. 638-649.

параграфами 2101a-2103 Кодекса США устанавливаются первичное направление классификации должностей – системы найма, в соответствии с которыми все должности федеральной гражданской службы подразделяются на²⁵⁷:

1. Высшие должности гражданской службы;
2. Должности, замещаемые по конкурсному отбору;
3. Должности, замещаемые без проведения конкурса.

Анализ подхода к классификации должностей имеет ключевое значение в рамках данного исследования, по этой причине рассмотрим принципы и критерии для распределения должностей по вышеозначенным системам найма.

Основной массив должностей федеральной гражданской службы (порядка 67%²⁵⁸) относится к категории «Должности, замещаемые по конкурсному отбору». В соответствии с параграфом 2102 Кодекса США, к этой категории относятся все должности гражданской службы в системе исполнительной власти за исключением должностей, для которых конкурсный отбор не проводится на основании закона, должностей, назначение на которые требует одобрения Сената США, и высших должностей гражданской службы²⁵⁹.

Должности, замещение которых осуществляется на неконкурсной основе (около 32% от общего числа должностей²⁶⁰), образуют весьма разнообразную совокупность, включающую как большинство должностей в федеральных агентствах, связанных с вопросами национальной безопасности, так и ряд должностей, выделенных по другим критериям, например, по роли в выработке государственной политики. Таким образом, рассматриваемая категория имеет сложную внутреннюю структуру, устанавливаемую на уровне подзаконного регулирования, которое будет исследовано позднее.

²⁵⁷ Chapter 21 Part III Subpart A – definitions. 5 U.S. Code // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-A/chapter-21> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵⁸ Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB // Congressional Research Service. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43590.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁵⁹ The competitive service. 5 U.S. Code § 2102. Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2102> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁶⁰ What the data says about federal workers // Pew Research Center. 2025. January, 7. URL: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/01/07/what-the-data-says-about-federal-workers/> (дата обращения: 29.05.2025).

Отдельное внимание следует обратить на законодательное регулирование системы высших должностей гражданской службы. Параграф 3132 Кодекса США определяет высшую должность федеральной гражданской службы как должность в агентстве (органе исполнительной власти), находящуюся выше Общего штатного расписания (General Schedule (GS-15)) или на уровнях V-IV Штатного расписания должностных лиц исполнительной власти (Executive Schedule), а также другие должности, назначение на которые осуществляется не Президентом с согласованием Сената США²⁶¹. Рассмотрев это определение следует отметить, что весь терминологический аппарат института гражданской службы США крайне утилитарен, установленные дефиниции характеризуются описательностью и отсутствием глубокого содержательного осмысления.

Описательный характер законодательно закрепленного определения высшей должности федеральной гражданской службы дополнительно подкрепляется установленными функциональными признаками такой должности, которые включают в себя:

- управление деятельностью подразделения агентства;
- реализацию программ (проектов);
- мониторинг и оценку достижения организационных целей агентств;
- контроль за работой служащих;
- участие в разработке или определении государственной политики;
- выполнение иных административных функций.

При этом ключевым основанием отнесения должности к категории высших должностей федеральной гражданской службы является именно наличие управленческих функций. Для классификации должностей гражданской службы, не связанных с управленческими функциями, используются альтернативные системы ранжирования, включающие:

1. Должности высшего уровня;
2. Научные и профессиональные позиции.

²⁶¹ Definitions and exclusions. 5 U.S. Code § 3132(a)(2) // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132#a_2 (дата обращения: 29.05.2025).

Таким образом, организационно-категориальный каркас должностной структуры федеральной гражданской службы США крайне сегментирован и разнороден, ввиду чего не закладывает основ для формирования единой системы должностей. В целях развития и подтверждения этой мысли обратимся к наиболее прикладному направлению классификации, охватывающему большую часть гражданских должностей государственного аппарата²⁶² – Общему штатному расписанию, определяющему уровни должностных окладов как федеральных гражданских служащих, так и лиц, выполняющих административную работу по трудовому договору в структуре федерального правительства США.

Общее штатное расписание состоит из пятнадцати уровней, каждый из которых объединяет в себе классы должностей, схожие по сложности выполняемой работы, степени ответственности и квалификационным требованиям²⁶³, при этом предмет деятельности и функциональные особенности не учитываются. Классы должностей в свою очередь более однородны и объединяют все должности, которые достаточно схожи в отношении предмета деятельности, функциональных обязанностей, а также уровня сложности, ответственности и квалификационных требований. Кроме того, каждый из уровней подразделяется на десять ступеней, образующих горизонтальную карьерную траекторию служащего²⁶⁴. Продвижение по ступеням осуществляется на основании стажа работы и оценки результатов деятельности служащего и определяет размер его заработной платы.

В контексте рассмотрения регулирования системы уровней следует подчеркнуть, что Общее штатное расписание хоть и охватывает большинство должностей, учрежденных в государственном аппарате, но все же не является универсальной шкалой. Так, например, уровень заработной платы федеральных министров (секретарей), также являющихся гражданскими служащими,

²⁶² Занко Т.А. Особенности должностной структуры и денежного содержания на государственной гражданской службе США // Государственная служба. 2022. № 5 (139). С. 49-58.

²⁶³ The General Schedule. 5 U.S. Code § 5332 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5332> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁶⁴ Жигун Л.А. Современные модели оплаты труда государственных служащих США // Управленческие науки. 2014. № 3 (12). С. 48-55.

определяется не Общим штатным расписанием, а Штатным расписанием высших должностных лиц (Executive Schedule) – оно разделено на пять уровней оплаты труда, начиная с самого низкого (V) и заканчивая самым высоким (I)²⁶⁵. Кроме того, на уровне федерального правительства установлено еще несколько систем оплаты труда, различающихся подходом к формированию, например, Штатное расписание старших гражданских служащих (Senior Executive Service)²⁶⁶ и Система оплаты труда дипломатических работников (Foreign Service Pay System)²⁶⁷.

Подводя итог следует отметить, что американская модель организации и законодательного регулирования должностной структуры федеральной гражданской службы характеризуется рядом особенностей. Во-первых, отличительной чертой является крайне сегментированный характер организационно-категориальных основ должностной структуры – фактически, единственными универсальными основаниями классификации должностей являются системы найма и системы оплаты труда, при этом нельзя не отметить их внутреннюю сложность, отсутствие взаимосвязи друг с другом и неоднородное регулирование. Во-вторых, законодательное регулирование терминологического аппарата отличается ярко выраженным техническим характером и описательностью. В-третьих, в отличие от ранее рассмотренных моделей, законодательное регулирование не затрагивает вопросы механизма формирования должностной структуры: не устанавливаются ни методы и процедуры оценки и классификации должностей, ни способ формирования должностной структуры. Подобный подход является прямым следствием крайней децентрализации должностной структуры, фактически формируемой в рамках изолированных систем должностей отдельных государственных органов.

Таким образом, законодательный уровень регулирования федеральной гражданской службы США выполняет достаточно техническую функцию

²⁶⁵ The Executive Schedule. 5 U.S. Code § 5311 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5311> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁶⁶ The Senior Executive Service. 5 U.S. Code § 3131 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁶⁷ Chapter 52, Subchapter IV – Compensation. 22 U.S. Code // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-52/subchapter-IV> (дата обращения: 29.05.2025).

и не задает четких концептуальных основ должностной структуры, что, как будет рассмотрено позднее, компенсируется высоким уровнем развития подзаконного регулирования и системностью методологической базы оценки и классификации должностей.

Южно-Африканская Республика

Рассмотрим другой пример схожего подхода к организации и регулированию должностной структуры государственного аппарата – Южно-Африканскую Республику.

Так, Конституция Южно-Африканской Республики закрепляет центральную роль законодательного регулирования вопросов функционирования и структурирования публичной службы. Кроме того, конституционно установлен принцип лояльной реализации политики действующего правительства²⁶⁸.

Обратимся к непосредственной основе законодательного регулирования должностной структуры публичной службы – Акту о публичной службе 1994 года. Прежде всего интерес представляет терминологический аппарат, в частности, рассматриваемый закон устанавливает, что публичная служба состоит из лиц, работающих по найму на должностях, учрежденных в департаментах на национальном или провинциальном уровне, в иных органах исполнительной власти, а также на дополнительных должностях, учрежденных вне департаментов и иных органов исполнительной власти²⁶⁹. Столь широкий подход к дефиниции прежде всего продиктован необходимостью общего описания состава публичных служащих, в который помимо лиц, выполняющих административные функции в государственном аппарате, также входят военнослужащие, полицейские, судьи, прокуроры, а кроме того, врачи и учителя, трудоустроенные в государственных учреждениях. Таким образом, подход, сложившийся в ЮАР, представляет собой

²⁶⁸ Constitution of the Republic of South Africa, 1996 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-10-public-administration-07> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁶⁹ Public Service Act, 1994 // Department of Public Service and Administration. URL: <https://www.dpsa.gov.za/dpsa2g/documents/acts®ulations/psact1994/PublicServiceAct.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

значительное расширение концептуального поля публичной службы, что естественным образом оказывает влияние на ее должностную структуру.

Примечательно, что, несмотря на подобное широкое понимание публичной службы, в ее состав не входят некоторые должности, непосредственно связанные с реализацией политических решений, так, в частности, в отличие от американской модели и ряда национальных моделей государств-участников СНГ, в ЮАР министры не являются публичными служащими. В связи с чем высшей ступенью публичной службы в департаменте является должность генерального директора (комиссионера), замещающий ее служащий непосредственно управляет всеми публичными служащими департамента, в то время как министр осуществляет политическое руководство одним или несколькими департаментами и не вмешивается в кадровые вопросы²⁷⁰.

Относительно организационно-категориального каркаса публичной службы следует отметить, что разделение на виды службы, выделенные по функциональному признаку, не осуществляется. Ключевым основанием классификации должностей выступают зарплатные уровни, устанавливаемые подзаконными актами²⁷¹.

Кроме того, несмотря на наличие фундаментальной базы в виде достаточно широкого определения понятия «публичная служба» и общего законодательного регулирования данного института, единая должностная структура публичной службы не формируется. Не установлена и единая система чинов / званий для «гражданских» служащих, несмотря на наличие соответствующих систем званий для военнослужащих²⁷² и полицейских²⁷³, в связи с чем определение статусных соотношений между различными должностями затруднено.

²⁷⁰ Cabinet ministers can't fire directors general, says Public Service Commission // The Mail & Guardian. 2024. July, 8. URL: <https://mg.co.za/news/2024-07-08-cabinet-ministers-cant-fire-directors-general-says-public-service-commission/> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷¹ Understanding Government Job Grades and Salary Levels in South Africa 2024 // Nasi ISpani. 2025. April, 14. URL: <https://nasi-ispani.co.za/government-job-grades-and-salary-levels/> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷² Defence Act 42 of 2002 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/defence-act> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷³ South African Police Service Act 68 of 1995 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/south-african-police-service-act> (дата обращения: 29.05.2025).

Таким образом, несмотря на конституционно закрепленную центральную роль законодательства в определении организационной структуры публичной службы, данный уровень регулирования отличается неполнотой и рамочным характером: закрепленные термины имеют описательный характер, направления классификации должностей не установлены, механизм формирования должностной структуры не регламентирован. Обратив внимание на положения Акта о публичной службе 1994 года, следует заключить, что основной объем регулирования должностной структуры публичной службы приходится на уровень подзаконных актов Министра публичной службы и администрации ЮАР.

Нельзя не отметить, что примеры США и ЮАР демонстрируют подходы к организации и законодательному регулированию должностной структуры гражданской службы, принципиально отличающиеся от ранее рассмотренных. В целях подтверждения гипотез о природе их подходов, включая предположение о влиянии расширительного понимания гражданской службы, представляется методологически верным обратиться к отличным примерам.

Федеративная Республика Бразилия

Значительный интерес в этом контексте представляет Федеративная Республика Бразилия. Конституция Бразилии отличается высокой степенью детализации регулирования ряда аспектов, в том числе и публичной службы. В частности, помимо закрепления равного доступа граждан к публичным должностям, регламентируются: право публичных служащих на объединение; необходимость установления законом квот для лиц с ограниченными возможностями здоровья; вопросы пенсионного обеспечения; механизм защиты публичных служащих от увольнения. Дополнительно устанавливается обязанность федерации, субъектов, федерального округа и муниципалитетов учредить советы по управлению и оплате труда публичных служащих, а также в пределах своей компетенции установить единый правовой режим и карьерные планы (треки) для публичных служащих. И, более того, конституционно регламентированы

основы исчисления нормативов заработной платы и льгот. Так, при определении зарплатного уровня должны учитываться²⁷⁴:

- характер и сложность трудовой функции, степень ответственности;
- процедура найма на должность и квалификационные требования;
- особенности должности.

Обратимся к положениям Закона № 8.112 от 11.12.1990 (далее – Закон № 8.112), регламентирующего основные термины и общее концептуальное поле публичной службы. В соответствии с рассматриваемым законом публичным гражданским служащим (*servidor público civis*) признается лицо, которое на законных основаниях занимает публичную должность²⁷⁵. Под публичной должностью понимается совокупность обязанностей и ответственности, предусмотренных организационной структурой, которые должны быть возложены на публичного служащего²⁷⁶. Подобный широкий подход к определению понятия констатирует сложившуюся практику, в соответствии с которой в состав публичных гражданских служащих входят не только лица, выполняющие административные функции в государственных органах, но и, например, профессорско-преподавательский состав учебных заведений.

Однако следует отметить, что термин «публичный гражданский служащий» не является универсальным, так, в частности, Конституция Бразилии оперирует более общим термином «публичный служащий» (*servidor público*), не нашедшим отражения на законодательном уровне. Кроме того, бразильское законодательство содержит и еще более широкий термин – «сотрудник публичной администрации» (*funcionário público*), включающий в себя всех лиц, замещающих публичные должности или выполняющих работу в интересах государства²⁷⁷. При этом четкое и системное разграничение данных терминов в законодательстве Бразилии

²⁷⁴ Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988 // Senado Federal. Atividade Legislativa. URL: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/33296461> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷⁵ Lei № 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 // Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaooriginal-1-pl.html> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁷⁶ Там же.

²⁷⁷ Decreto-Lei № 1.713, de 28 de Outubro de 1939 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm (дата обращения: 29.05.2025).

отсутствует. Таким образом, следует заключить, что терминологический аппарат должностной структуры публичной службы в Бразилии характеризуется комплексностью и фрагментарностью.

Тем не менее, в целях настоящего исследования наибольший интерес, безусловно, представляет категория «публичный гражданский служащий». Одной из особенностей бразильской модели организации должностной структуры является классификация самих служащих, а не должностей. Исходя из этого подробнее рассмотрим основные направления классификации публичных гражданских служащих, которые прежде всего разделяются в зависимости от характера деятельности и государственного органа или учреждения, в структуре которого учреждена замещаемая им должность.

Первичным основанием классификации служащих, как и в США, выступают условия найма. Публичные служащие делятся на три категории²⁷⁸:

1. Карьерные служащие – лица, на постоянной основе замещающие публичные должности, на них распространяются социальные гарантии, принимаются на службу по результатам экзамена;

2. Временные служащие – лица, нанимаемые на определенный период времени для выполнения работ в исключительных случаях, например, для проведения переписи населения. Правовой статус и процедура найма временных служащих регулируется отдельным законом, они лишены защиты от увольнения и ряда других льгот и гарантий²⁷⁹;

3. Комиссионные служащие – лица, нанимаемые на управленческие или экспертные должности, связанные с принятием политических решений. Найм без учета квалификационных требований и проведения экзамена.

Другим организующим основанием является система карьерных планов. Карьерные планы представляют собой акты, регулирующие профессиональное развитие публичных гражданских служащих, уровни оплаты их труда и этапы

²⁷⁸ Martins M. Cargos em Comissão na Administração Pública: Limites à sua Criação e Utilização Indevida // Doutrina e Artigos. 2015. V. 13. P. 346-370.

²⁷⁹ Lei № 8.745, de 9 de Dezembro de 1993 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18745cons.htm (дата обращения: 29.05.2025).

карьерного роста²⁸⁰. Карьерный план формируется для группы должностей, выделенных по функциональному признаку в рамках одной профессиональной сферы, и определяет их иерархию, разделяя на уровни, классы и стандарты. Каждая группа должностей относится к одному из уровней:

1. Начальный уровень;
2. Средний уровень;
3. Высший уровень.

Уровни в свою очередь содержат классы и стандарты, определяющие зарплатные ступени. Например, план для карьеры в сфере регулирования и инспекции гражданской авиации, относит соответствующую группу должностей к высшему уровню и устанавливает три карьерных класса (А, В, специальный), каждый из которых включает от 3 до 5 стандартов. В соответствии с низшей зарплатной ступенью (класс А, стандарт I) для служащего устанавливается ежемесячное денежное содержание в размере 16 413,35 бразильских реалов, для высшей ступени (специальный класс, стандарт III) – 22 929,74 реалов²⁸¹.

Профессиональное и карьерное развитие служащих полностью встроено в карьерный план и осуществляется посредством повышения класса и стандарта в зависимости от стажа службы и результатов индивидуальной оценки эффективности или получения дополнительного образования²⁸². При формировании и обновлении карьерных планов учитывается объективная потребность в служащих, для ее оценки используются данные о количестве служащих, их распределении по классам и стандартам, анализируются лимиты расходов на оплату труда.

Таким образом, помимо того, что формируемая в результате система должностей обеспечивает строгую корреляцию между уровнем должности и должностными обязанностями, квалификационными требованиями

²⁸⁰ Silva L.M., Oliveira R.A. A Reforma Administrativa e os Desafios da Gestão Pública no Brasil // Revista do TCU. 2021. V. 52. № 2. P. 45-68.

²⁸¹ Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios // Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. URL: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁸² Там же.

и заработной платой, значительный научный интерес представляет факт законодательного закрепления ряда карьерных планов, включая регулирование размеров ежемесячного денежного содержания. Подобный подход подчеркивает ключевую роль законодательного уровня регулирования должностной структуры публичной службы Федеративной Республики Бразилия.

Подводя итог, следует отметить, что публичная гражданская служба в Бразилии, как и в ранее рассмотренном примере ЮАР, сформирована на основе значительно расширенного концептуального понимания государственного служения, что оказывает влияние на терминологический аппарат, организационно-категориальные основы и механизм формирования должностной структуры. Рассмотренный подход подтверждает возможность практического выделения должностной структуры публичного сектора и в других государствах.

В качестве другой отличительной черты следует выделить доминирующую роль законодательного регулирования, характеризующегося комплексностью и высокой степенью детализации. При этом должностная структура публичной гражданской службы в целом децентрализована, единая систематизированная иерархия должностей не формируется, соответствия между различными должностями не устанавливаются.

Таким образом, представляется допустимым предположить наличие прямой корреляции между концептуальным подходом к обособлению должностей гражданской службы в рамках публичного сектора и степенью централизации должностной структуры.

Федеративная Республика Германия

В целях подтверждения данного предположения обратимся к другому примеру комплексного законодательного регулирования должностной структуры – Федеративной Республике Германия.

В соответствии с Основным Законом Федеративной Республики Германия каждый немец имеет равный доступ к любой публичной должности в зависимости

от способностей, квалификации и профессиональных достижений. Кроме того, устанавливаются ключевые принципы организации публичной службы²⁸³:

1. Наличие особых «публично-правовых отношений службы и верности» между государством и лицами, на которых на постоянной основе возложена задача по осуществлению властных полномочий;
2. Профессионализм – «законодательство, регулирующее публичную службу, строится с учетом традиционных принципов профессиональной публичной службы»²⁸⁴.

Таким образом, Основной Закон ФРГ конституирует взаимосвязь между статусом публичного служащего и профессиональным решением задач государства. По этой причине понятие «публичный служащий» традиционно широко трактуется, к их числу относятся как государственные служащие, и военнослужащие, так и судьи, а кроме того – все лица, состоящие в особых публично-правовых отношениях с государственными учреждениями²⁸⁵. При этом следует отметить, что ключевой термин, которым оперирует Основной Закон ФРГ, – «публичная служба» (Öffentlicher Dienst) не имеет законодательно закрепленной дефиниции и используется неединообразно.

В контексте настоящего исследования наибольший интерес, безусловно, представляет термин «государственный служащий» (Beamte), однако следует отметить, что и этот термин не раскрывается на уровне федерального законодательства. Для более системного рассмотрения вопросов законодательного регулирования должностной структуры государственной службы обратимся к Федеральному закону о государственной службе от 05.02.2009²⁸⁶. Анализ данного законодательного акта позволяет выявить системный пробел в законодательном регулировании, выражающийся в отсутствии легальных дефиниций,

²⁸³ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949 // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (дата обращения: 29.05.2025).

²⁸⁴ Legal Support for Assessing the Civil Servants Professionalism in the Context of Modern Socio-Economic Development // International Journal of Economics and Business Administration. 2020. V. VIII. I. 4. P. 657-666.

²⁸⁵ Шестак В.А., Цыплакова А.Д. Особенности публичной службы в Германии // Образование и право. 2020. № 12. С. 333-338.

²⁸⁶ Bundesbeamtengesetz (BBG) // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/ (дата обращения: 29.05.2025).

формирующих терминологический аппарат должностной структуры, в том числе «должность» и «государственный служащий», что, безусловно, размывает концептуальное поле государственной службы.

Подобный подход к регулированию объясняется крайней разнородностью состава государственных служащих ФРГ, являющейся прямым следствием исторически сложившейся концепции государственной службы, в соответствии с которой любое лицо, представляющее государство, в процессе выполнения государственных функций, должно иметь особый правовой статус и связь с государством. Таким образом, к государственным служащим ФРГ традиционно относятся не только лица, выполняющие административные функции в государственном аппарате, но и, например, учителя. На практике статус государственного служащего не всегда связан и с замещением должности государственной службы – ряд служащих бывших государственных компаний, например, Почты Германии, сохраняют статус государственного служащего, несмотря на приватизацию компании²⁸⁷. Подобная ситуация объясняется ключевой социальной гарантией, предоставляемой государственным служащим – защитой от увольнения – фактически, государственный служащий может быть уволен только в случае совершения преступления²⁸⁸.

Однако несмотря на крайнюю комплексность ключевой категории и отсутствие закрепленной дефиниции, следует отметить, что законодательное регулирование должностной структуры государственной службы ФРГ отличается системностью и четкостью, что обеспечивается прежде всего развитым регулированием организационно-категориального каркаса и механизма формирования должностной структуры.

Подробнее рассмотрим основные направления классификации должностей и подход к их законодательному закреплению. В этом контексте ключевое значение имеет понятие «карьера» (Laufbahn), посредством которого однородные должности

²⁸⁷ Beamte in Postnachfolgeunternehmen und solche im Rentenbezug // Statista. URL: <https://de.statista.com/infografik/5264/beamte-postnachfolgeunternehmen/> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁸⁸ Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/ (дата обращения: 29.05.2025).

объединяются в группы, сформированные на основе дифференциации квалификационных требований. Таким образом, все должности государственной службы делятся на четыре иерархические карьерные группы:

1. Начальные должности;
2. Средние должности;
3. Высшие должности;
4. Высшие руководящие должности.

При этом карьерная группа не является монолитным образованием, внутри нее обособляются специализированные карьеры, выделяемые в соответствии с перечнем профессиональных направлений, установленным на подзаконном уровне.

В качестве другого упорядочивающего начала следует выделить систему зарплатных уровней, установленную отдельным законодательным актом – Федеральным законом о заработной плате от 19.06.2009²⁸⁹, который подробно регулирует не только структуру и размер различных компонентов денежного содержания государственных служащих, но и устанавливает базовые наименования должностей, а также перечень государственных органов и учреждений, в которых они могут создаваться. При этом рассматриваемый федеральный закон имеет универсальный характер и регулирует зарплатные уровни не только государственных служащих, но также военнослужащих и судей.

Так, для государственных служащих и военнослужащих устанавливаются две шкалы оплаты труда:

1. Шкала заработной платы «А» – содержит уровни от А2 до А16, по которым распределены должности в соответствии с требуемым для исполнения должностных обязанностей уровнем квалификации. Например, к уровню А7 относятся должности старшего секретаря и бригадира. Каждый уровень делится на ступени в зависимости от стажа службы²⁹⁰.

²⁸⁹ Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html> (дата обращения: 29.05.2025).

²⁹⁰ Besoldungstabellen // beamtenbund und tarifunion. URL: <https://www.dbb.de/beamtinnen-beamte/besoldungstabellen.html> (дата обращения: 29.05.2025).

2. Шкала заработной платы «В» – содержит уровни В1-В11, охватывающие преимущественно офицерские должности вооруженных сил и управленческие должности государственной службы²⁹¹.

Таким образом, Федеральный закон о заработной плате от 19.06.2009 наравне с Федеральным законом о государственной службе от 05.02.2009 является фундаментом законодательного уровня регулирования должностной структуры государственной службы ФРГ, формируя ее организационный каркас и стандартизируя подход к наименованию должностей.

На основе вышеизложенного следует сделать ряд выводов. Прежде всего, концептуальный подход к государственной службе и ее должностной структуре, сложившийся в ФРГ, отличается крайней комплексностью. Его понимание и системное сопоставление с подходами, сформированными в иных государствах, затруднено в силу отсутствия легально установленных дефиниций основных понятий и, соответственно, четких концептуальных границ государственной службы, что объясняется феноменологической традицией взаимосвязи выполнения любых государственных задач и статуса государственного служащего.

Однако несмотря на всю комплексность института, на законодательном уровне достаточно подробно урегулированы организационно-категориальные основы классификации должностей и фактически частично сформирована сама должностная структура, характерной чертой которой является децентрализованный характер, что подтверждает гипотезу о взаимосвязи между подходом к обособлению должностей гражданской службы в рамках публичного сектора и степенью централизации должностной структуры.

Выводы

Подводя итог, представляется необходимым сделать ряд выводов. Так, на основе проведенного анализа были выявлены три основные модели законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы:

²⁹¹ Там же.

1. Детализированная – законодательный уровень является доминирующим и помимо регулирования основных компонентов полностью или частично закрепляет и саму должностную структуру (Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Республика Молдова);

2. Рамочная – на законодательном уровне закладываются основные положения о должностной структуре гражданской службы, в том числе закрепляются ключевые дефиниции и способ формирования и утверждения должностной структуры, устанавливаются направления классификации должностей (Российская Федерация, большинство государств-участников Содружества Независимых Государств (за исключением Республики Молдова), Китайская Народная Республика);

3. Ограниченная – роль законодательного регулирования редуцирована до установления некоторых определений (как правило «технических» и организационно-категориальных основ должностной структуры) (Соединенные Штаты Америки, Южно-Африканская Республика).

Следует отметить, что законодательный уровень регулирования должностной структуры гражданской службы рассмотренных государств различается в зависимости от правовых традиций и особенностей государственного управления, что приводит к значительному разнообразию терминологического аппарата и уровня его детализации. В частности, в значении близком к понятию «государственная гражданская служба», законодательно закреплённому в Российской Федерации, Республике Узбекистан, Республике Беларусь, Киргизской Республике, Республике Армения и Туркменистане, используются термины «публичная гражданская служба» (Федеративная Республика Бразилия), «государственная служба» (Республика Казахстан, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Азербайджанская Республика, Китайская Народная Республика, Федеративная Республика Германия), «гражданская служба» (Соединенные Штаты Америки).

Одновременно с этим концептуальные границы соответствующего понятия крайне отличны, а состав служащих разнообразен – помимо различных лиц,

непосредственно занятых в системе государственного управления, в него могут включаться любые лица, участвующие в реализации функций государства (например, врачи и учителя в государственных учреждениях).

Также выявлено, что для России, государств-участников СНГ и КНР (несмотря на наличие партийного регулирования) характерен более линейный и четкий подход к законодательному регулированию должностной структуры. При этом во всех указанных государствах, за исключением Азербайджанской Республики и Республики Армения, должностные структуры гражданской службы высоко централизованы и формируются реестровым способом. В то время как на примерах США, ЮАР, Федеративной Республики Бразилия и ФРГ, убедительно доказано, что с повышением комплексности системы гражданской службы, в том числе с увеличением разнородности входящих в нее должностей, а также с усилением их кластеризации, происходит отказ от реестрового способа формирования должностной структуры в пользу введения децентрализованных матричных систем, например, системы зарплатного ранжирования, не формирующих четкую иерархию. Таким образом, по мере усложнения системы гражданской службы в ее должностной структуре снижается роль статусного фактора дифференциации должностей и возрастает значение функционального фактора (ключевым критерием выступает ценность исполняемых должностных обязанностей, выражающаяся в оплате труда).

Проведенный анализ подходов иностранных государств к организации и законодательному регулированию должностной структуры гражданской службы выявил глубокие различия, но вместе с тем и некоторые общие тенденции. Для их подтверждения и дальнейшего раскрытия характерных черт, а также в целях определения функциональной специфики каждого из уровней правового регулирования должностной структуры гражданской службы представляется необходимым обратиться к исследованию роли подзаконного регулирования.

2.2. Особенности подзаконного регулирования должностной структуры гражданской службы в Российской Федерации и иностранных государствах

Переходя к исследованию подзаконного уровня регулирования должностной структуры, следует отметить, что ранее проведенный анализ законодательного регулирования подтвердил гипотезу о вариативности функционального предназначения и роли законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы. В этой связи особую значимость приобретает системное исследование подзаконного уровня регулирования должностной структуры гражданской службы, результаты которого не только позволяют определить индивидуальные и универсальные характеристики соответствующих подходов, сложившихся в иностранных государствах, но и помогут выявить декларируемую и фактическую взаимосвязь различных уровней регулирования, а также влияние каждого из них на особенности формирования и функционирования должностных структур гражданской службы. На основе чего представляется возможным сформулировать релевантные предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования.

Российская Федерация

Начать следует с того, что в Российской Федерации подзаконное регулирование должностной структуры государственной гражданской службы играет ключевую роль в детализации и адаптации более общих положений законодательства и обеспечивает гибкость в управлении кадровыми ресурсами государственного аппарата. Как уже было отмечено, на законодательном уровне в Российской Федерации детально регламентированы организационно-категориальные основы должностной структуры государственной гражданской службы, а также в определенной степени терминологический аппарат, кроме того, установлен способ формирования должностной структуры – реестровый.

Таким образом, Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы (далее – Реестр), утвержденный Указом Президента

Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574²⁹², является ключевым инструментом формализации и систематизации должностной структуры гражданской службы. Центральная роль Реестра проявляется в двойственности его предназначения – с одной стороны, он представляет собой механизм закрепления иерархии должностей через их распределение в соответствии с законодательно установленной классификацией, а с другой стороны, одновременно с этим является нормативным выражением унифицированного подхода к организации должностей гражданской службы. Структурно Реестр строится на основе ведомственной дифференциации и состоит из перечней классифицированных по категориям и группам должностей, учрежденных в государственных органах.

В этом контексте следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации реестры должностей также утверждаются подзаконными актами, например, постановлением губернатора в Вологодской области²⁹³ и Самарской области²⁹⁴. При этом до 2010 года реестры субъектов совместно с федеральным Реестром образовывали Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации. Данный подход мог обеспечить организационное единство должностной структуры государственной гражданской службы, однако был признан нецелесообразным²⁹⁵.

В качестве недостатка Реестра следует выделить отсутствие закрепления процедуры его формирования и актуализации, а также методологии оценки и распределения должностей по группам и категориям, что в условиях динамичного развития государственного аппарата представляется упущением, требующим исправления.

²⁹² Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 02.04.2025) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

²⁹³ Постановление Губернатора Вологодской области от 08.09.2006 № 212 (ред. от 21.02.2025) «Об учреждении должностей государственной гражданской службы Вологодской области и утверждении Реестра должностей государственной гражданской службы Вологодской области» // Официальный портал Правительства Вологодской области. 08.09.2006. URL: https://vologda-oblast.ru/dokumenty/dokumenty_gubernatora/5782306/ (дата обращения: 29.05.2025).

²⁹⁴ Постановление Губернатора Самарской области от 11.10.2012 № 162 (ред. от 28.03.2025) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. № 378.

²⁹⁵ Пояснительная записка к Законопроекту № 418862-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/418862-5> (дата обращения: 29.05.2025).

Подчеркивая ключевое значение Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы следует обратить внимание и на иные подзаконные акты, регулирующие различные аспекты должностной структуры. Так, одним из важнейших параметров должностной структуры федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации является ее способность обеспечивать взаимосвязь должностей гражданской службы с воинскими должностями и должностями государственной службы иных видов. Данная взаимосвязь обеспечивается в том числе посредством сопоставимости классов чин, воинских и специальных званий, классов чин юстиции и классов чин прокурорских работников, так как несмотря на индивидуализированный характер классов чин, их присвоение осуществляется в соответствии с замещаемой должностью в рамках группы должностей. Соответственно, не являясь самостоятельным направлением классификации должностей, классы чин обеспечивают связь должностных структур различных видов государственной службы, а следовательно, и их организационное единство.

Порядок присвоения классов чин и указанные соотношения регулируются Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классов чин государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»²⁹⁶. В частности, определяется старшинство классов чин, для каждой из групп должностей устанавливается первый присваиваемый класс чин, нормируются сроки прохождения государственной гражданской службы в различных классах чин.

В рамках настоящего исследования наибольший интерес представляет таблица соотношения классов чин, структурно соответствующая подходу, заложенному еще Табелью о рангах. Так, например, классу чин «Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса»

²⁹⁶ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

соответствует воинское звание «Лейтенант», специальные звания «Лейтенант: полиции (милиции), внутренней службы, юстиции, таможенной службы», классный чин юстиции «Советник юстиции 3 класса», классный чин прокурорского работника «Юрист 3 класса». Подобный подход позволяет сформировать единое пространство статусных показателей для всех должностей государственной службы Российской Федерации, чем обеспечивает ее организационное единство.

В рамках продолжения исследования подзаконного регулирования обратим внимание на подуровень актов Правительства Российской Федерации. В частности, на Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1829, посвященное в том числе вопросам нормирования штатной численности. Так, нормируется количество должностей категории «помощники (советники)» по отношению к общему кадровому составу центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти (не более 5 единиц на 1000 гражданских служащих и работников), кроме того, устанавливается условие введения в штатное расписание департамента (управления) дополнительной должности «референт» – при штатной численности более 45 единиц, а также регламентируются вопросы сферы контроля управленческих кадров²⁹⁷. Таким образом, Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1829 унифицирует подход к формированию должностной структуры внутри государственного органа в контексте количественных соотношений.

Следует обратить внимание и на Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830²⁹⁸, которое, напрямую не регулируя вопросы должностной структуры, тем не менее устанавливает параметры оптимизации штатной численности гражданских служащих федеральных органов

²⁹⁷ СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7532.

²⁹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7533.

исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, что приводит к возникновению новых вызовов для института гражданской службы и дополнительно актуализирует проводимое исследование.

Большое значение имеют акты организационного характера – положения о федеральных органах исполнительной власти. Для примера обратимся к Постановлению Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации»²⁹⁹, которое содержит ряд положений, непосредственно затрагивающих внутреннюю должностную структуру министерства, в том числе устанавливает полномочие министра утверждать структуру и штатное расписание центрального аппарата и территориальных органов Минкультуры России, конкретизируя и придавая прикладной характер более общим положениям действующего законодательного и подзаконного регулирования.

С положениями о федеральных органах исполнительной власти функционально и содержательно связаны регламенты федеральных органов исполнительной власти – подзаконные акты, устанавливающие конкретные правила организации их деятельности и взаимодействия гражданских служащих. Следует отметить, что с учетом наличия типового регламента, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452³⁰⁰, они не отличаются большой вариативностью. По этой причине, продолжая избранную линию исследования, для примера обратимся к Приказу Минкультуры России от 07.06.2021 № 792 «Об утверждении Регламента Министерства культуры Российской Федерации», в соответствии с которым структура и штатное расписание центрального аппарата утверждаются министром в пределах фонда оплаты труда и численности, установленных Правительством Российской Федерации, с учетом Реестра должностей федеральной государственной

²⁹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 (ред. от 27.02.2025) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

³⁰⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 (ред. от 24.03.2025) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

гражданской службы и актов, определяющих нормативную численность соответствующих подразделений³⁰¹. Кроме того, закреплено положение о том, что в штатные расписания структурных подразделений включаются должности федеральной государственной гражданской службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а также могут включаться должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы. Отмечая «технический» характер рассмотренных положений, необходимо подчеркнуть, что они выполняют важную роль в механизме каскадирования и придания практического характера содержанию законодательных и более общих подзаконных актов.

Таким образом, нормативное правовое регулирование должностной структуры государственной гражданской службы осуществляется в рамках многоуровневой системы, в которой подзаконное регулирование играет ключевую роль, развивая и конкретизируя базовые положения, заложенные законодательством.

Именно посредством подзаконных актов высоко централизованная должностная структура федеральной государственной гражданской службы Российской Федерации получает свое окончательное нормативное оформление. При этом подзаконное регулирование характеризуется наличием типовых подходов и высоким уровнем стандартизации, что лишь усиливает четкость и системность должностной структуры.

Однако, несмотря на высокую степень развития нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы Российской Федерации в целом, следует выделить и проблемный аспект. Сформированная устойчивая архитектура гражданской службы Российской Федерации не приводит к стабильности должностных структур отдельных государственных органов. Высокая гибкость при формировании штатных расписаний государственных

³⁰¹ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 07.06.2021 № 792 (ред. от 21.04.2022) «Об утверждении Регламента Министерства культуры Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 01.10.2021. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.05.2025).

органов позволяет оперативно реагировать на текущие управленческие потребности, но при отсутствии единой методологии оценки и классификации должностей такая широта усмотрения повышает управленческую субъективность и создает риски злоупотребления. В связи с этим неурегулированные вопросы оценки и классификации должностей гражданской службы приобретают ключевое значение. Отмечая, что ряд смежных аспектов нашел отражение, например, в Справочнике квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих³⁰² (далее – Справочник квалификационных требований), сформированном Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, все же необходимо подчеркнуть, что отсутствие методологической базы и установленных процедур классификации должностей при их учреждении в значительной мере снижает четкость должностной структуры. В результате при формальном наличии нормативно закрепленного каркаса должностной структуры, предназначенного для категоризации должностей, их фактическое распределение зачастую ситуативно и несистемно, что заслуживает отдельного анализа в рамках продолжения настоящего исследования.

Решение этой проблемы потребует системного совершенствования подхода как к законодательному, так и к подзаконному регулированию должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации. В связи с чем представляется методологически верным вновь обратиться к опыту иностранных государств и подробно исследовать их подходы к подзаконному регулированию должностной структуры гражданской службы, что, кроме прочего,

³⁰² Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba> (дата обращения: 29.05.2025).

позволит определить функциональные соотношения между законодательным и подзаконным регулированием должностных структур гражданской службы иностранных государств.

В целях обеспечения последовательности и логической целостности исследования анализ особенностей подзаконного регулирования должностной структуры гражданской службы будет ограничен теми же государствами, чьи подходы к законодательному регулированию уже рассматривались. При этом их последовательность будет скорректирована для выстраивания оптимальной исследовательской логики. И прежде всего вновь обратимся к опыту государств-участников СНГ.

Республика Беларусь

Так, в Республике Беларусь ключевым подзаконным актом в отношении должностной структуры является Указ Президента Республики Беларусь от 06.06.2022 № 195, утверждающий Реестр государственных гражданских должностей³⁰³. С учетом законодательно закрепленного терминологического аппарата, предлагающего широкое определение термина «государственная гражданская должность», рассматриваемый Реестр включает в себя как должности Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка, директора Белорусского института стратегических исследований и иные должности, выделяемые правоведами в качестве особого «вида» – политико-административной службы на должностях верховного управления³⁰⁴, так и должности консулов, советников и консультантов. Подобный подход в сочетании с механизмом присвоения классов всем гражданским служащим обеспечивает систематизирующий эффект, определяя «старшинство», в том числе и среди лиц, замещающих политические по своей природе должности.

При этом в дополнительном изучении нуждается вопрос обоснованности присвоения классов депутатам Палаты представителей и членам Совета

³⁰³ Указ Президента Республики Беларусь от 06.06.2022 № 195 «О государственных гражданских должностях» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-195-ot-6-iyunya-2022-g> (дата обращения: 29.05.2025).

³⁰⁴ Демидова И.А. Актуальные проблемы теории должностных лиц // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 4. С. 46-54.

Республики Национального собрания Республики Беларусь, замещающим должности в результате избрания (т.е. обладающим «первичным мандатом»). Представляется возможным указать, что такой подход может способствовать размыванию правового статуса указанных лиц, однако одновременно имеет большой систематизирующий потенциал для системы должностей государственного аппарата.

С учетом наличия институционально и организационно обособленных видов государственной службы Республики Беларусь, необходимо обратить внимание на подзаконную регламентацию механизма, обеспечивающего установление соотношений между должностями различных видов государственной службы. Так, рассматриваемый Указ Президента Республики Беларусь от 06.06.2022 № 195 устанавливает лишь соотношения между классами государственных гражданских служащих, классными чинами прокурорских работников, персональными званиями должностных лиц таможенных органов, дипломатическими рангами и квалификационными классами судей, не определяя соотношения между ними и воинскими званиями³⁰⁵, что снижает систематизирующий эффект данного подзаконного акта и ослабляет взаимосвязи между элементами единой должностной структуры государственной службы.

Также в контексте исследования опыта Республики Беларусь нельзя не отметить, что на подзаконном уровне, равно как и на законодательном, не устанавливаются организационно-категориальные основы должностной структуры, что в сочетании с развитой системой классов приводит к смещению акцента основного элемента должностной структуры с формализованной должности на конкретного служащего.

Таким образом, подход к подзаконному регулированию должностной структуры в Республике Беларусь формально представляется достаточно близким к российскому, однако на практике имеет значительные концептуальные отличия.

Республика Казахстан

³⁰⁵ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-po-195-ot-6-iyunya-2022-g> (дата обращения: 29.05.2025).

Обратимся к опыту других государств, в которых законодательно закреплён реестровый способ формирования должностной структуры. Так, в частности, в Республике Казахстан Реестр должностей политических и административных государственных служащих, утверждённый Указом Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 150³⁰⁶, имеет двухкомпонентную структуру, отражающую законодательно закреплённый концептуальный подход к государственной службе. Реестр содержит несистематизированный перечень политических государственных должностей, выделенных по функциональному и статусному признакам, к которым отнесены, в частности, должности Премьер-министра Республики Казахстан, министров, акимов областей и городов, а также советников и помощников Президента Республики Казахстан. Кроме того, Реестр содержит и систематизированный перечень административных государственных должностей, классифицированных по корпусам и категориям. Методология оценки и классификации должностей не устанавливается.

Киргизская Республика

Схожий подход применяется и в Киргизской Республике – Указ Президента Киргизской Республики от 31.01.2017 УП № 17 «Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики»³⁰⁷ утверждает перечни неклассифицированных политических и специальных государственных должностей, а также перечни административных государственных должностей, распределённых по государственным органам, группам и категориям и также не содержит положений, описывающих методологию или процедуру оценки и классификации должностей.

Республика Таджикистан

Аналогичный подход нашел выражение и в Реестре государственных должностей Республики Таджикистан, утверждённом Указом Президента

³⁰⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // Казахстанская правда. 2015. № 250.

³⁰⁷ Указ Президента Киргизской Республики от 31.01.2017 УП № 17 «Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/69262/edition/18348/ru> (дата обращения: 29.05.2025).

Республики Таджикистан от 15.08.2016 № 737. При этом в отличие от предшествующих примеров Республики Беларусь и Республики Казахстан, рассматриваемый Реестр устанавливает иерархию всех должностей государственного аппарата, включая должность главы государства – Президента Республики Таджикистан. Учитывая схожесть законодательно закреплённого концептуального объединения в рамках института гражданской службы политических и административных должностей, подход, сложившийся в Республике Таджикистан, представляется более системным и логически завершённым.

Реестр имеет трехкомпонентную структуру и, помимо должности Президента Республики Таджикистан, содержит иные государственные должности государственной власти (например, председателей и членов палат парламента и т.п.), а также политические и административные должности государственной службы. При этом следует отметить, что к политическим должностям государственной службы наравне с руководителями аппаратов палат парламента отнесены, например, и должности Премьер-министра и министров, Генерального прокурора. К административным должностям государственной службы в свою очередь отнесены такие должности, как пресс-секретарь - начальник Пресс службы Президента, консультанты, специалисты и т.п.

Однако оценка функциональных и статусных особенностей приведённых должностей позволяет заключить, что закреплённое разграничение имеет ситуативный характер и не всегда отражает их фактические особенности и положение в иерархии государственного аппарата. Особенно следует отметить отсутствие содержательных различий между государственными должностями государственной власти и политическими должностями государственной службы, так, например, должности Председателя, заместителя Председателя и члена Центральной комиссии по выборам и референдумам указом Президента³⁰⁸ были

³⁰⁸ Указ Президента Республики Таджикистан от 16.11.2019 № 1374 «О внесении изменений и дополнении в указ Президента Республики Таджикистан от 15 августа 2016 года, № 737» // Информационный правовой интернет-портал Республики Таджикистан. URL: http://portali-huqqi.tj/publicadliya/view_qonunhoview.php?showdetail=&asosi_id=22728 (дата обращения: 29.05.2025).

переведены из разряда политических должностей государственной службы в разряд должностей государственной власти, при этом не изменилось ни регулирование деятельности Центральной комиссии по выборам и референдумам, ни статус ее членов, который был закреплён значительно позднее в Законе Республики Таджикистан «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан»³⁰⁹.

Кроме того, на подзаконном уровне регулирования не закрепляются ни организационно-категориальный каркас, ни методология формирования должностной структуры, что свидетельствует о недостаточном развитии подзаконного уровня регулирования должностной структуры.

Республика Узбекистан и Туркменистан

Продолжая исследование подзаконного уровня регулирования должностной структуры гражданской службы в государствах-участниках СНГ, законодательно регламентировавших реестровый способ формирования должностной структуры, следует отметить, что в Республике Узбекистан и Туркменистане данный уровень характеризуется наименьшей детализацией, что может быть объяснено как продолжающимся поэтапным формированием нормативной правовой базы государственной гражданской службы (Республика Узбекистан), так и спецификой государственного управления (Туркменистан).

Республика Молдова

Интерес представляет и другой пример национальной модели нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы с крайне неравнозначными объемом и ролью законодательного и подзаконного регулирования – Республика Молдова. Несмотря на доминирующую роль законодательного уровня регулирования, не только устанавливающего определения ключевых терминов, направления классификации должностей и основы механизма формирования должностной структуры, но и закрепляющего

³⁰⁹ Закон Республики Таджикистан от 19.07.2019 № 1642 «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан» // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. URL: <http://ncz.tj/content/> (дата обращения: 29.05.2025).

реестр государственных должностей, в Республике Молдова на уровне подзаконных актов урегулирован ряд смежных аспектов. В частности, Постановлением Правительства Республики Молдова от 26.12.2011 № 1001 «О реализации отдельных законодательных актов» регулируются некоторые вопросы нормирования штатной численности государственных органов – устанавливаются условия учреждения руководящих должностей, соотношения исполнителей и руководителей, а также ряд основ определения наименований должностей в зависимости от их функциональных особенностей, например, для исполнительных государственных должностей, основные задачи которых связаны с разработкой или координацией разработки политики в определенной сфере, должны использоваться наименования «главный консультант», «старший консультант», «консультант», в то же время исполнительные государственные должности, связанные с внедрением или координированием внедрения политики в определенной области, должны именоваться «главный специалист», «старший специалист», «специалист»³¹⁰. Следовательно, даже наиболее общие наименования должностей отражают основные особенности должностных обязанностей. При этом в Республике Молдова вопросы методологии оценки и распределения государственных должностей также не регулируются и на подзаконном уровне.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что в национальных моделях, предусматривающих централизованное формирование должностной структуры реестровым способом, отсутствует системное законодательное и подзаконное регулирование методологии формирования должностной структуры.

Азербайджанская Республика

В целях подтверждения наличия обратной тенденции представляется методологически верным обратиться к подзаконному регулированию должностной

³¹⁰ Постановление Правительства Республики Молдова от 26.12.2011 № 1001 «О реализации отдельных законодательных актов» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20706&lang=ro (дата обращения: 29.05.2025).

структуры гражданской службы единственных государств-участников СНГ, в которых не формируются централизованные реестры должностей, – Азербайджанской Республики и Республики Армения.

Основой децентрализованной должностной структуры государственной службы Азербайджанской Республики выступают штатные расписания государственных органов, утверждаемые соответствующими подзаконными актами. При этом штатные расписания и должностные инструкции государственных служащих составляются на основе законодательно установленных классификационных групп административных и вспомогательных должностей.

В целях методического обеспечения соответствующих процессов Указом Президента Азербайджанской Республики от 04.08.2003 № 911 утвержден Сборник классификаторов должностей административных и вспомогательных служб, носящий рекомендательный характер и содержащий в себе перечень должностей государственной службы, распределенных между квалификационными группами³¹¹. Таким образом, несмотря на формальное отсутствие в действующем законодательном и подзаконном регулировании положений, которые бы устанавливали необходимость формирования единой должностной структуры, она, сохраняя децентрализованный характер, фактически формируется, хоть и не формализуется посредством реестра должностей.

При этом методология оценки и распределения должностей по квалификационным группам также отсутствует. Проведенный анализ позволил выявить следующую закономерность: национальным моделям, предусматривающим наличие единой должностной структуры гражданской службы (вне зависимости от уровня формализации), свойственно отсутствие нормативно закрепленной методологии оценки и классификации должностей.

³¹¹ Указ Президента Азербайджанской Республики от 04.08.2003 № 911 «Об утверждении Классификатора административных и вспомогательных должностей» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38239424 (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Армения

Рассмотрев подход Азербайджанской Республики к подзаконному регулированию должностной структуры государственной службы, обратимся к опыту Республики Армения.

В отличие от азербайджанской модели, в Республике Армения не только отсутствует формально закреплённая единая должностная структура, но и на практике формируются автономные, не связанные между собой должностные структуры государственных органов. При этом основой формирования должностных структур государственных органов являются номенклатуры (перечни) должностей гражданской службы. Например, утверждённая приказом Номенклатура должностей гражданской службы Министерства финансов Республики Армения³¹², устанавливает такие должности, как генеральный секретарь, главный специалист и т.п. При этом законодательно установленные организационно-категориальные основы должностной структуры гражданской службы не находят отражения в рассматриваемой номенклатуре, что актуализирует вопрос о их практической необходимости.

Также в контексте данного исследования значительный интерес представляет подзаконная конкретизация законодательно закреплённых положений о паспортах должностей государственной службы – одного из отличительных инструментов формирования должностной структуры государственной службы Республики Армения. Правила составления паспортов должностей и детализированная процедура их оценки и классификации установлены Решением Первого вице-премьера Республики Армения от 11.01.2019 № 3-Н³¹³.

При оценке должностей государственной службы учитываются:

- ответственность за организацию и управление работой;

³¹² Перечень должностей государственной службы Министерства финансов Республики Армения // Министерство финансов Республики Армения. URL: <https://minfin.am/hy/page/anvanacank11/> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹³ Решение Первого вице-премьера Республики Армения от 11.01.2019 № 3-Н «Об оценке, классификации, наименовании, составе должностей государственной службы, местоположении в общей системе должностей, правах и обязанностях, ведении номенклатур, а также профессиональных знаний и компетенций государственных служащих для замещения должностей государственной службы» // Armenian legal information system. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=127641> (дата обращения: 29.05.2025).

- полномочия по принятию решений;
- эффект деятельности;
- необходимость коммуникаций;
- сложность задач.

При этом каждый из критериев оценивается в соответствии с установленными уровнями. Например, «Ответственность за организацию и управление работой» оценивается по шкале от 10 баллов (должностные обязанности включают участие в работе структурного подразделения) до 200 баллов (должностные обязанности связаны с организацией и/или управлением и/или контролем за работой структурных подразделений). Полученный балл определяет уровень должности, отражаемый в ее паспорте, который, однако, не имеет ощутимых последствий. Таким образом, система паспортов должностей государственной службы представляет собой не столько функционирующий инструмент формирования должностной структуры, сколько перспективную основу для внедрения дополнительных инструментов управления оплатой труда и карьерным ростом.

Таким образом, подход к подзаконному регулированию должностной структуры гражданской службы Республики Армения представляет собой уникальный в рамках СНГ пример закрепления некоторых основ методологии оценки и классификации должностей государственного аппарата. При этом ключевой особенностью самой должностной структуры является ее децентрализованный характер, что подтверждает ранее выдвинутое предположение о взаимосвязи степени централизации должностной структуры и наличия нормативного правового регулирования методологии оценки и классификации должностей.

Соединенные Штаты Америки

В рамках исследования подзаконного регулирования методологии оценки и классификации должностей отдельного внимания заслуживает подход, сформированный в Соединенных Штатах Америки, отличающийся повышенной ролью и детализацией данного уровня регулирования. Однако изолированное

рассмотрение этого аспекта вне общей архитектуры института гражданской службы США и системы подзаконных актов, регулирующих должностную структуру, представляется методологически некорректным.

В связи с этим исследование подзаконного уровня регулирования должностной структуры гражданской службы США следует начать с положений, конкретизирующих и развивающих законодательно закреплённые фундаментальные основы института. И в этом контексте отдельного внимания заслуживает Свод федеральных нормативных актов США, объединяющий нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Так, в главе 5 «Административный персонал» среди прочего конкретизируются законодательно установленные направления классификации должностей.

Как уже отмечалось ранее, в американской модели должностной структуры гражданской службы наибольшей внутренней сложностью обладает система должностей, замещаемых без проведения конкурсного отбора, формируемая разнородными списками, утвержденными исполнительными указами Президента США, постановлениями и разъяснениями Управления кадровой службы США в период с 1883 по 2025 гг. При этом данные списки не являются простыми перечнями должностей, а регламентируют процедуры найма, вопросы прохождения гражданской службы и увольнения с нее.

Так, Список должностей «А»³¹⁴ характеризуется смешанным составом, в него входят должности федеральной гражданской службы, проведение конкурсных испытаний для замещения которых признано нецелесообразным, например, в силу нахождения рабочего места в отдаленной малонаселенной местности. Однако ключевой задачей Списка должностей «А» является обеспечение функционирования процедуры найма ветеранов и лиц с ограниченными возможностями здоровья³¹⁵.

³¹⁴ Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which it is impracticable to examine. 5 C.F.R. § 213.3101 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3101> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹⁵ Гирфанова А.Р., Семин А.Н. Правовые основы повышения инклюзивности государственной гражданской службы: перспективы развития в России и опыт США // Вопросы экономики и права. 2020. № 142. С. 7-10.

К Списку должностей «В»³¹⁶ относят должности, назначение на которые проводится без конкурентного конкурсного отбора на основании результатов экзамена на соответствие базовым требованиям. На практике это означает, что для исполнения функциональных обязанностей на данных должностях гражданской службы не требуется особых профессиональных знаний и навыков.

Должности, отнесенные к Списку должностей «С»³¹⁷, выделяются по функциональному признаку. Должностные обязанности включают в себя выработку политики в определенных сферах и работу с конфиденциальной информацией. К таковым относятся, например, должности специалистов по связям с общественностью в структуре Государственного департамента США и специальных советников в Министерстве энергетики США³¹⁸. Такие служащие лишены защиты от произвольного увольнения и, как правило, полностью меняются с приходом новой президентской администрации.

Следует обратить внимание на Список должностей «D»³¹⁹, в который временно включаются должности с целью обеспечения их замещения стажерами и интернами из числа студентов и выпускников университетов, что позволяет повысить оперативность найма, но при этом не нарушает основные принципы конкурсного отбора для замещения должностей гражданской службы.

Список должностей «E»³²⁰ устанавливает процедуру найма отдельной категории гражданских служащих – административных судей.

³¹⁶ Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which it is not practicable to hold a competitive examination. 5 CFR § 213.3201 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3201> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹⁷ Positions of a confidential or policy-determining nature. 5 CFR § 213.3301 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3301> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹⁸ Schedule C Federal Employees // Indiana University. URL: <https://gov.iu.edu/policies/lobbying/schedule-c.html> (дата обращения: 29.05.2025).

³¹⁹ Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which the competitive service requirements make impracticable the adequate recruitment of sufficient numbers of students attending qualifying educational institutions or individuals who have recently completed qualifying educational programs. 5 CFR § 213.3401 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3401> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁰ Executive Order Excepting Administrative Law Judges from the Competitive Service: Executive Order 13843 of July 10, 2018 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-excepting-administrative-law-judges-competitive-service/> (дата обращения: 29.05.2025).

И наконец, наиболее дискуссионный Список должностей «F»³²¹, который устанавливает список должностей, исполнение обязанностей на которых связано с принятием политических решений или доступом к политически чувствительной информации. Данный список, установленный исполнительным указом Президента Д. Трампа, формировался с целью укрепления президентского контроля за гражданскими служащими, участвующими в выработке политических решений³²², но просуществовал менее полугода и был отменен исполнительным указом Президента Дж. Байдена³²³. В 2025 году список был восстановлен под названием Список должностей «Карьера/Политика» (Schedule Career/Policy)³²⁴.

Таким образом, система списков должностей отличается крайним разнообразием, а в некоторых случаях и высокой политизированностью³²⁵. При этом рассмотренные списки не формируют должностную структуру гражданской службы, как в силу того, что охватывают менее 1/3 должностей гражданской службы, так и по причине сугубо утилитарного характера, низкой устойчивости и системности.

В контексте настоящего исследования наибольший интерес представляют регулирование процедуры оценки и классификации должностей, установленное частью 511 свода федеральных нормативных актов, согласно которой агентства имеют право самостоятельно осуществлять оценку и классификацию должностей на основе руководящих принципов и стандартов, установленных Управлением кадровой службы США³²⁶. При этом Управление кадровой службы США как

³²¹ Executive Order on Creating Schedule F In The Excepted Service: Executive Order 13957 of October 21, 2020 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-creating-schedule-f-excepted-service/> (дата обращения: 29.05.2025).

³²² Selin J., Verkuil P. The Importance of Removal Restrictions in a Schedule F World // The Regulatory Review. 2024. V. 13. № 1. P. 1-6.

³²³ Executive Order on Protecting the Federal Workforce: Executive Order 14003 of January 22, 2021 // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/22/executive-order-protecting-the-federal-workforce/> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁴ Restoring Accountability to Policy Influencing Positions Within the Federal Workforce // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce/> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁵ The risks of Schedule F for administrative capacity and government accountability // The Brookings Institution. 2023. December, 12. URL: <https://www.brookings.edu/articles/the-risks-of-schedule-f-for-administrative-capacity-and-government-accountability/> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁶ Classification Under the General Schedule. 5 CFR 511 // eCFR. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-I/subchapter-B/part-511> (дата обращения: 29.05.2025).

главный методолог в сфере гражданской службы сертифицирует эту деятельность агентств, а также выпускает руководства и стандарты, содержащие детальные описания процедур оценки³²⁷.

Таким образом, методологическую базу формирования должностной структуры федеральной гражданской службы США составляют три руководства, утвержденные Управлением кадровой службы США. Справочник профессиональных групп и семей должностей³²⁸ задает общую структуру для классификации должностей и описывает соответствующие группы и семейства (серии) должностей, например, к группе должностей «Управление человеческими ресурсами» относятся такие серии должностей как: «Медиация», «Помощь в управлении человеческими ресурсами», «Ученичество и подготовка кадров».

Введение в стандарты классификации должностей³²⁹ описывает принципы классификации должностей и правила определения серий и уровней должностей на основе должностных обязанностей, уровня сложности и квалификационных требований, а также устанавливает Первичный стандарт классификации, на основе которого могут разрабатываться вариативные стандарты оценки и разграничения должностей. Первичный стандарт базируется на Системе оценки факторов – основном инструменте ранжирования должностей гражданской службы, состоящей из девяти групп факторов³³⁰:

1. Знания – оцениваются вид и характер необходимых знаний и навыков, способы их применения в процессе деятельности;
2. Контроль – рассматривается процедура получения поручений, ответственность служащего за их выполнение и система оценки результатов;

³²⁷ Notification of classification decision. 5 CFR § 511.602 // eCFR. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-5/section-511.602> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁸ Handbook of Occupational Groups & Families // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/occupationalhandbook.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

³²⁹ Introduction to the Position Classification Standards // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/positionclassificationintro.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

³³⁰ Там же.

3. Инструкции – оценивается наличие и характер инструкций, уровень аналитических способностей, требуемый для следования им;
4. Сложность задач – оценке подвергается характер поручений, необходимость принятия нестандартных решений;
5. Масштаб и эффект служебной деятельности – учитывается как цель выполнения должностных обязанностей, так и роль конкретной должности в процессе предоставления государственных услуг;
6. Необходимость межличностного взаимодействия – оценивается необходимость выстраивания коммуникаций вне прямой цепочки подчинения, включая взаимодействие с представителями общественности;
7. Цели межличностного взаимодействия – оценке подвергается содержание межличностных контактов и его целеполагание;
8. Требования к состоянию здоровья – учитывается природа, частота и интенсивность физической нагрузки, необходимые для исполнения должностных обязанностей (оценка фактора выступает ключевым маркером возможности применения специальных процедур найма для лиц с ограниченными возможностями здоровья)³³¹;
9. Условия труда и рабочее место – в учет принимается риск получения травм, специальные требования в области охраны труда, физические характеристики рабочего места.

Каждая группа факторов разделена на собственные уровни, для которых устанавливается балльная оценка и удельный вес. Оценка должности производится по сумме оценок факторов, путем ее сопоставления с универсальной шкалой – таким образом определяется зарплатный ранг Общего штатного расписания.

³³¹ The Americans with Disabilities Act of 1990 and Revised ADA Regulations Implementing Title II and Title III // U.S. Department of Justice. Civil Rights Division. URL: https://www.ada.gov/2010_regs.htm (дата обращения: 29.05.2025).

Подробные инструкции по применению стандартов классификации должностей и порядку осуществления административных действий содержатся в Справочнике классификатора³³².

Другим важным аспектом, урегулированным методическими рекомендациями Управления кадровой службы США, является система карьерных треков – Квалификационных стандартов серий должностей, включающих в себя³³³:

- профессиональные и научные должности;
- административные и управленческие должности;
- должности технической и медицинской поддержки;
- канцелярские и вспомогательные должности;
- должности стажеров.

Внутри каждой из квалификационных серий по функциональному признаку выделяются группы однородных должностей, например, внутри серии «Канцелярские и вспомогательные должности» по функциональному признаку «Печать, автоматизация делопроизводства и стенография» выделяется группа, включающая в себя должности помощника по автоматизации делопроизводства, специалиста по расшифровке данных и т.п. Для каждой из квалификационных серий устанавливаются свои квалификационные требования, особенности прохождения службы и условия карьерного роста.

На основе проведенного анализа представляется возможным сделать вывод о доминирующей роли подзаконного регулирования должностной структуры федеральной гражданской службы США. При этом подзаконное регулирование прежде всего направлено не на конкретизацию положений, закрепленных законодательными актами, а на самостоятельную детализированную регламентацию организационно-категориальных основ, механизма формирования и, в меньшей степени, терминологического аппарата должностной структуры.

³³² The Classifier's Handbook // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/classifierhandbook.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

³³³ Group Coverage Qualification Standards // U.S. Office of Personnel Management. Policy, Data, Oversight. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/general-schedule-qualification-standards/#url=Group-Standards> (дата обращения: 29.05.2025).

В качестве системообразующего элемента подзаконного уровня регулирования следует выделить акты Управления кадровой службы США, которые посредством формализации методологии оценки и классификации должностей обеспечивают устойчивую взаимосвязь между должностными обязанностями, квалификационными требованиями и оплатой труда.

Таким образом, анализ американской модели организации и подзаконного регулирования должностной структуры федеральной гражданской службы в сочетании с ранее полученными выводами позволяет не просто констатировать имеющуюся взаимосвязь между степенью децентрализации должностной структуры гражданской службы и наличием развитой методологической базы оценки и классификации должностей, но и заключить, что в децентрализованных национальных моделях должностной структуры детализированная методология оценки и классификации должностей выполняет компенсаторную функцию, обеспечивая организационное единство системы гражданской службы.

Южно-Африканская Республика

В целях подтверждения данного вывода обратимся к опыту государства со схожей моделью организации и законодательного регулирования должностной структуры – Южно-Африканской Республики. Как уже отмечалось, законодательное регулирование должностной структуры публичной службы ЮАР отличается рамочным характером, в силу чего особое значение приобретает система подзаконных актов Министра публичной службы и администрации, восполняющая пробелы в законодательном регулировании и формализующая методологию оценки и классификации должностей.

Ключевым подзаконным актом в этой системе выступают Правила публичной службы 2016 года³³⁴. Как и в ранее рассмотренной американской модели, департаменты наделяются правом самостоятельно формировать должностную структуру при условии соблюдения общего подхода к описанию

³³⁴ Government Notice № 877 of 2016. Public Service Act, 1994 // Government Gazette. URL: https://www.greengazette.co.za/notices/public-service-act-1994-public-service-regulations-2016_20160729-GGR-40167-00877 (дата обращения: 29.05.2025).

и оценке должностей; дополнительно устанавливается необходимость периодической актуализации должностных описаний (не реже чем раз в пять лет).

Для оценки должностей устанавливаются следующие подходы:

- общая система оценки должностей, применяемая департаментами для большинства публичных служащих;
- специальные отраслевые системы, используемые централизованно Министерством публичной службы и администрации в целях упрощения найма и повышения уровня заработной платы; применяются, например, для врачей³³⁵.

Относительно непосредственных критериев, применяемых при оценке должностей, следует отметить, что в соответствии с Правилами публичной службы 2016 года учитываются следующие группы факторов³³⁶:

1. Должностные обязанности – оцениваются влияние должностных обязанностей на граждан и общество, риск ошибок, необходимость управления человеческими и финансовыми ресурсами и т.п.;
2. Интеллектуальные требования – учитываются необходимые для исполнения должностных обязанностей уровни креативности, планирования, решения проблем и т.п.;
3. Знания – оцениваются уровни квалификации и навыков, необходимый опыт работы, широта кругозора;
4. Коммуникации – оценке подвергается необходимость устных и письменных коммуникаций, их содержание и сложность;
5. Рабочая среда – физические характеристики рабочего места, требования к состоянию здоровья, неблагоприятные факторы рабочей среды.

Каждая группа факторов оценивается по специальной балльной шкале, а итоговая оценка, отражающая функциональные особенности и сложность

³³⁵ Bateman C. Occupation Specific Dispensation – a hapless tale // South African medical journal. 2010. № 5. P. 268-272.

³³⁶ URL: https://www.greengazette.co.za/notices/public-service-act-1994-public-service-regulations-2016_20160729-GGR-40167-00877 (дата обращения: 29.05.2025).

должностных обязанностей, сопоставляется с системой уровней, которая в свою очередь связана с зарплатной шкалой публичного сектора³³⁷.

Система включает в себя 16 уровней:

- уровням 1-5 соответствуют начальные должности публичной службы, связанные с исполнением наиболее простых должностных обязанностей;
- уровням 6-8 – должности среднего звена;
- уровням 9-12 – должности линейных руководителей и высококвалифицированных специалистов;
- уровням 13-16 – высшие руководящие должности.

Таким образом, сформированный комплексный механизм оценки и классификации должностей, основанный на многофакторном анализе, обеспечивает объективную и системную функциональную дифференциацию должностей. В результате именно методические рекомендации, утверждаемые подзаконными актами, компенсируют недостатки законодательного уровня регулирования и обеспечивают организационное единство системы публичной службы ЮАР в условиях децентрализованной должностной структуры.

Федеративная Республика Германия

Исследовав модели взаимодействия законодательного и подзаконного регулирования в системах с преимущественно рамочной и ограниченной законодательной регламентацией должностной структуры, представляется методологически верным рассмотреть и примеры государств с принципиально иной динамикой взаимоотношений данных уровней регулирования.

И в этом контексте значительный научный и практический интерес представляет подзаконное регулирование должностной структуры государственной службы ФРГ, поскольку оно не только детализирует законодательное регулирование, а вступает с ним в равноправный симбиоз. Фактически должностная структура государственной службы ФРГ формируется

³³⁷ Job evaluation and job grading system user guide // Department of Public Service and Administration. URL: https://www.dpsa.gov.za/dpsa2g/documents/jc/2024/14_3_2_1_13_06_2024_job_evaluation_and_job_grading_system_user_guide.pdf (дата обращения: 29.05.2025).

сочетанием положений ранее рассмотренного Федерального закона о заработной плате от 19.06.2009 и Федерального указа о карьере от 14.01.2009, который³³⁸:

- институционализирует профессиональные направления как фундаментальные элементы системы карьерных треков;
- устанавливает взаимосвязь между профессиональными направлениями, квалификационными требованиями и карьерным ростом;
- регулирует различные карьерные механизмы, например, вопросы подготовительной службы (обучения).

При этом профессиональные направления, на основе которых формируются карьерные треки, включают следующие:

1. Нетехническая административная служба – охватывает общую административную деятельность, а также должности, требующие подготовки в сфере таможенного дела, архивного дела;
2. Техническая административная служба – включает в себя должности, требующие технической подготовки, например, в области телекоммуникаций;
3. Служба в сфере языкознания и культурологии – включает в себя должности, требующие гуманитарной подготовки;
4. Служба в сфере естественных наук – должности, требующие подготовки в области естественных наук и математики;
5. Служба в сфере сельского и лесного хозяйства, ветеринарии – должности, исполнение обязанностей по которым требует подготовки в области сельского и лесного хозяйства, ветеринарии, диетологии;
6. Медицинская служба – должности, исполнение обязанностей по которым требует подготовки в области медицины или санитарии;
7. Служба в сфере спорта – должности, требующие образования в сфере спорта, например, должности конюха, спортивного менеджера, учителя танцев;
8. Служба в сфере искусства – должности, требующие подготовки в области истории искусств.

³³⁸ Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bly_2009/ (дата обращения: 29.05.2025).

Следовательно, профессиональные направления не только являются основой формирования карьерных треков, но и отражают дифференциацию требований к профессиональному образованию в соответствии с должностными обязанностями. В результате профессиональные направления в сочетании с законодательно установленными карьерными группами и зарплатными уровнями формируют матричную систему карьерных треков, например, карьерный трек «Средние должности нетехнической административной службы»³³⁹.

Карьерные треки, помимо определения траектории профессионального развития, также непосредственно оказывают влияние на организацию подготовительной службы (обучения) – обязательного этапа подготовки служащих. Содержательные и организационные параметры подготовительной службы (обучения) для каждого карьерного трека устанавливаются подзаконными актами соответствующих государственных органов, например, Постановление о подготовительной службе для средних должностей нетехнической административной таможенной службы³⁴⁰.

Таким образом, именно система карьерных треков, регулируемая сочетанием законодательных и подзаконных актов, играет интегральную роль в обеспечении организационного единства должностной структуры государственной службы ФРГ. При этом в качестве дополнительного инструмента обеспечения организационного единства должностной структуры всего публичного сектора следует отметить Коллективный договор работников госсектора³⁴¹, содержащий детализированную методологию оценки и ранжирования должностей.

Подводя итог, представляется возможным сделать вывод о том, сложившийся в ФРГ подход к регулированию должностной структуры государственной службы характеризуется сложным симбиозом законодательных

³³⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundeslaufbahnverordnung // Die Bundesregierung. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01122017_D230102114.htm (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴⁰ Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den mittleren nichttechnischen Zolldienst des Bundes // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/mntzolldv/index.html> (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) // Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände. 2024. URL: <https://www.vka.de/tarifvertraege-und-richtlinien/tarifvertraege/tvoed> (дата обращения: 29.05.2025).

и подзаконных актов, формирующих децентрализованную матричную должностную структуру.

Федеративная Республика Бразилия

В продолжение данного исследования представляется необходимым рассмотреть подход к подзаконному регулированию должностной структуры в другом государстве с развитым законодательным регулированием – Федеративной Республике Бразилия.

С учетом того, что терминологический аппарат, организационно-категориальный каркас и сама должностная структура публичной службы в основном регулируются законодательными актами, роль подзаконного регулирования снижена. Подзаконные акты преимущественно направлены на конкретизацию и без того весьма детальных положений законодательных актов или самостоятельное регулирование отдельных аспектов должностной структуры в силу исторически сложившихся административных практик.

Так, в ряде случаев карьерные планы (треки) утверждаются подзаконными актами, например, для профессорско-преподавательского состава государственных учреждений – «Единый план классификации и оплаты труда по должностям и видам работ, изложенным в Законе № 7596 от 10 апреля 1987 года»³⁴².

Также на подзаконном уровне детализируется классификация и соотношение должностей отдельных категорий публичных служащих, в частности – комиссионных служащих – т.е. лиц, на внеконкурсной основе замещающих управленческие и консультационные должности, связанные с принятием политических решений. Процедуры классификации таких служащих самостоятельно устанавливаются государственными органами на основе подзаконных актов Министерства экономики Бразилии³⁴³. Помимо этого, подзаконными актами Министерства экономики Бразилии устанавливаются методические рекомендации по вопросам административных процедур, например,

³⁴² Decreto № 94.664, de 20 de julho de 1987 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴³ Portaria № 121, de 27 de Março de 2019 // Governo Federal. Legislação de pessoal. URL: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/15189> (дата обращения: 29.05.2025).

организации конкурсного отбора и найма на публичную службу³⁴⁴, а также правила подготовки и требования к содержанию документов кадрового развития в сфере публичной службы³⁴⁵.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что подзаконный уровень регулирования должностной структуры публичной службы Федеративной Республики Бразилия играет скорее техническую роль, дополняя детализированное законодательное регулирование. Таким образом, подход к нормативному правовому регулированию должностной структуры публичной службы Бразилии отличается выраженным акцентом на законодательном уровне, что представляет собой пример иной модели соотношения законодательного и подзаконного регулирования в государстве с децентрализованной должностной структурой.

Китайская Народная Республика

В заключение данного этапа исследования обратимся к подзаконному и иному регулированию должностной структуры государственной службы КНР. Политические особенности КНР сформировали уникальную модель взаимодействия уровней регулирования должностной структуры, где ведущее значение имеют не законодательные и подзаконные акты, а партийные документы.

Соглашаясь с мнением ученых, отмечающих, что регулирование государственной службы КНР в целом основывается и на подзаконных актах³⁴⁶, следует отметить, что самостоятельное подзаконное регулирование по вопросам должностной структуры носит достаточно второстепенный характер и отличается небольшим объемом. В качестве примеров можно привести Мнение Государственной администрации гражданской службы «О внедрении стратегии взаимодействия между государственными гражданскими служащими Пекина,

³⁴⁴ Manual de procedimentos: provimento / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão e desempenho de Pessoal. Brasília: ME, 2021. 147 p. URL: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/arquivos/manual-de-provimento.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴⁵ Decreto № 9.991, de 28 de Agosto de 2019. Art. 35 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35 (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴⁶ См., например: Алексеенко А.П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 109-117.

Тяньцзиня и Хэбэй в целях лучшего управления»³⁴⁷ от 25.05.2017 или Уведомление Канцелярии Госсовета КНР «Об учебных планах для государственных гражданских служащих в целях выполнения 13-го пятилетнего плана» от 13.12.2016³⁴⁸, затрагивающие некоторые аспекты должностной структуры государственной службы. В то время как ключевые параметры должностной структуры регулируются с помощью особых инструментов – совместных актов государственных и партийных органов. Данная практика дополнительно формализует партийный контроль над архитектурой государственной службы и кадровой политикой.

В качестве ключевого подобного акта следует рассмотреть Уведомление ЦК КПК и Государственного совета КНР «О выпуске Плана реализации Закона «О государственной службе Китайской Народной Республики» 2006 года³⁴⁹, установившее методы реализации реформы государственной службы, ее этапы и план мероприятий. В контексте настоящего исследования наибольший интерес представляет тот факт, что именно рассматриваемое уведомление фактически расширило список лиц, на которых распространяется действие Закона «О государственной службе Китайской Народной Республики», тем самым трансформировав должностную структуру государственной службы в должностную структуру публичного сектора. Так, к государственным служащим, помимо лиц, исполняющих административные функции в государственном аппарате, были де-факто отнесены сотрудники партийных органов всех уровней,

³⁴⁷ 国家公务员局关于公务员管理工作 更好服务于京津冀协同发展战略的实施意见 [Мнение Государственной администрации государственной службы от 2017 г. № 3 «О внедрении стратегии взаимодействия между государственными служащими Пекина-Тяньцзиня-Хэбэя в целях лучшего управления»] // URL: http://www.scs.gov.cn/zcfg/201705/t20170525_8988.html (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴⁸ 国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部 国家公务员局“十三五”行政机关 公务员培训纲要的通知 [Директива Канцелярии Госсовета КНР от 13.12.2016 «Об учебных планах для государственных гражданских служащих в целях выполнения 13-го пятилетнего плана»] // URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5152015.htm (дата обращения: 29.05.2025).

³⁴⁹ 中共中央、国务院关于印发《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》的通知 [Уведомление ЦК КПК и Государственного совета КНР от 09.04.2006 «О выпуске Плана реализации Закона «О государственной службе Китайской Народной Республики»] // URL: https://news.12371.cn/2015/03/12/ART11426131981451441_all.shtml (дата обращения: 29.05.2025).

а также лица, замещающие должности в системе народных прокуратур и народных судов, собраний народных представителей и общественных организациях.

Таким образом, посредством значительного концептуального расширения законодательно закрепленных положений актом, имеющим двойственную государственно-партийную природу, была сформирована фактическая должностная структура руководящих должностей публичного сектора КНР, включающая следующие уровни и соответствующие им ранги:

- высшие должности (государственные лидеры) – Президент КНР, Премьер-министр КНР, партийные должности членов Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК³⁵⁰ – 1 ранг;
- должности заместителей государственных лидеров – вице-премьеры, руководители ключевых провинций и муниципалитетов – 2-4 ранги;
- должности руководителей провинций и министерств – 4-8 ранги;
- должности заместителей руководителей провинций и министерств – 6-10 ранги;
- должности генеральных директоров министерств и руководителей муниципалитетов субпровинциального значения – 8-13 ранги;
- должности заместителей генеральных директоров министерств и руководителей провинциальных городов – 10-15 ранги;
- 7-10 уровни: должности от руководителей структурных подразделений министерств до заместителей руководителей поселков/секторов – 12-24 ранги.

Аналогичным образом установлена должностная структура не руководящих должностей публичного сектора. Однако следует отметить, что в основном фокусе государственно-партийного и партийного регулирования, безусловно, находятся именно руководящие должности, что дополнительно подчеркивает политический характер сформированной должностной структуры.

Рассмотрев совместные государственно-партийные акты, формирующие фактическую должностную структуру публичного сектора, представляется

³⁵⁰ Li D. China's World View: Demystifying China to Prevent Global Conflict. New York: W. W. Norton & Company, 2024. P. 88.

логичным обратиться к анализу партийных документов, сконцентрированных на механизмах идеологического и политического контроля за кадровой политикой, оказывающих непосредственное влияние на состояние должностной структуры.

В целом системный партийный контроль в сфере кадровой политики был закреплен еще до принятия закона, регулирующего вопросы государственной службы – Временное положение о государственных служащих, вступившее в силу в 1993 году, устанавливало иерархическую систему из 15 рангов государственных служащих, закрепило взаимосвязь рангов и должностей, установило их группы, а также процедуры найма на руководящие должности³⁵¹. При этом Временным положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов, принятым ЦК КПК в 1995 году³⁵², устанавливались особые процедуры найма, не включавшие традиционные государственные экзамены, но подразумевавшие жесткий идеологический отбор. В 2002 году Положение приобрело постоянный характер³⁵³ и окончательно закрепило номенклатурный принцип кадровой политики.

Современное партийное регулирование процедур отбора и найма, основой которого является Положение о подборе и назначении руководящих партийных и государственных кадров, утвержденное ЦК КПК в 2019 году³⁵⁴, еще в большей степени институционализирует партийный контроль, не только формируя многоступенчатую систему идеологического одобрения, но и расширяя ее использование. Так, под партийным контролем находится отбор кандидатов для замещения должностей не руководящей группы выше 5 уровня и должностей руководящей группы в Государственном совете, Постоянном комитете Всекитайского собрания народных представителей, Верховной народной

³⁵¹ Кулешова Н.С., Лун Х. Особенности трансформации государственной службы Китая в новых экономических условиях // Вестник ТГУ. 2015. № 4 (144). С. 24-33.

³⁵² Гудошников Л.М. Метаморфозы государственной службы в Китае // Отечественные записки. 2008. № 3 (42). С. 247-253.

³⁵³ Нормы и правила «О работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов» // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres (дата обращения: 29.05.2025).

³⁵⁴ Yeliao G., Wang K. On the Revision of «Regulations on Selection and Appointment of Leading Cadres of the Party and Government» // *Advances in Social Sciences*. 2020. № 09 (11). P. 1854-1860.

прокуратуре, Верховном народном суде, системе народных судов и прокуратур, должностей руководства внутренних структур ЦК КПК и в целом всех государственных и партийных органов от уездного уровня и выше, а также руководящих должностей в организациях, подчиненных этим органам, в профсоюзах, Всекитайской федерации женщин и общественных организациях.

Рассматриваемое положение регулирует процедуры отбора и рекомендации кандидатур, коллективного партийного обсуждения и рассмотрения и даже открытого конкурсного отбора для замещения должностей. Отдельного внимания заслуживает факт установления специальных процедур для отбора кандидатов для замещения выборных должностей, такие лица проходят дополнительную партийную «проработку»³⁵⁵. Подобный подход не только нивелирует различия в статусе лиц, замещающих руководящие должности в публичном секторе, но и масштабирует строго иерархическую должностную структуру, свойственную государственной службе КНР, на весь публичный сектор. Примечательно, что несмотря на столь комплексную трансформацию должностной структуры, она остается централизованной и четкой.

Другим важнейшим партийным документом, регулирующим вопросы должностной структуры, является Положение о системе должностей и рангов, утвержденное Главным управлением ЦК КПК в 2019 году и регламентирующее порядок и условия учреждения должностей³⁵⁶. В частности, рассматриваемый документ формализует корреляцию между уровнем государственного / партийного органа и уровнем учреждаемых в нем должностей и устанавливает нормативы штатной численности и соотношения исполнителей и администраторов. Так, например, в центральных органах число должностей «инспектор» и «заместитель инспектора» не должно превышать 12% от общего числа должностей общего управления, на уровне органов управления провинциального уровня – 5%³⁵⁷.

³⁵⁵ Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres (дата обращения: 29.05.2025).

³⁵⁶ 中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》[Уведомление Главного управления ЦК КПК от 27.03.2019 «Положение о системе должностей и рангов»] // The State Council of the People's Republic of China. URL: https://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm (дата обращения: 29.05.2025).

³⁵⁷ Там же.

В целях реализации Положения о системе должностей и рангов Организационным отделом ЦК КПК в 2019 году были утверждены Меры по управлению должностями, рангами и уровнями государственных служащих. Помимо прочего, документ устанавливает минимальные требования к стажу нахождения в должности государственной службы для получения повышения. Например, для того чтобы претендовать на замещение должности руководителя поселка/сектора (9 уровень управленческих должностей) лицо должно занимать должность заместителя руководителя поселка/сектора (10 уровень) более 2-х лет³⁵⁸.

Проведенный анализ позволяет заключить, что партийные документы играют центральную роль в регулировании должностной структуры государственной службы и публичного сектора в целом. При этом партийное регулирование не только фактически заменяет подзаконный уровень нормативного правового регулирования, но и в значительной степени концептуально дополняет и расширяет законодательное регулирование должностной структуры. Этот вывод подтверждает и наличие партийных документов, задающих общее направление развития института государственной службы и его составных частей. Например, Решение ЦК КПК «О дальнейшем всестороннем углублении реформ для продвижения китайской модернизации», принятое 3-м пленумом 18.07.2024³⁵⁹, устанавливает необходимость осуществления реформы управления штатными структурами местных органов общественной безопасности, а также регламентации порядка управления внештатным персоналом полиции, закладывая основы для изменения соответствующих частей должностной структуры.

В заключение следует подчеркнуть, что партийное регулирование, безусловно, является центральным элементом национальной модели организации и регулирования должностной структуры государственной службы и публичного сектора в КНР. Именно партийные документы, регулируя организационно-

³⁵⁸ 公务员职务、职级与级别管理办法 [Меры по управлению должностями, рангами и уровнями государственных служащих] // The State Council of the People's Republic of China. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2020-03/15/content_5491492.htm (дата обращения: 29.05.2025).

³⁵⁹ Решение ЦК КПК от 18.07.2024 «О дальнейшем всестороннем углублении реформ для продвижения китайской модернизации» // Министерство иностранных дел Китайской Народной Республики. URL: https://www.mfa.gov.cn/rus/zxxx/202407/t20240721_11457436.html (дата обращения: 29.05.2025).

категориальные основы и механизм формирования должностной структуры, а также вопросы кадровой политики, определяют архитектуру государственного и партийного аппаратов. Однако проведенный детализированный анализ свидетельствует, что основные компоненты должностной структуры, урегулированные партийными документами, по своей природе достаточно схожи с аналогами, нашедшими применение в национальных моделях ранее рассмотренных государств с централизованными иерархичными должностными структурами. Таким образом, уникальность сформированного в КНР подхода проявляется не в архитектуре должностной структуры, а в подходе к ее регулированию, продиктованном политическим устройством государства.

Выводы

Подводя итог данному этапу исследования, представляется необходимым сделать ряд выводов. Во-первых, роль и значение подзаконного уровня нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы в значительной степени варьируется, в том числе в зависимости от степени развития законодательного регулирования. Подзаконный уровень регулирования является ключевым в государствах с рамочным законодательным регулированием, где должностная структура гражданской службы формируется реестровым способом и утверждается подзаконным актом (Россия, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Таджикистан). В государствах с ограниченной ролью законодательного регулирования (США, ЮАР), несмотря на отсутствие единой централизованной должностной структуры, утверждаемой подзаконным актом, именно подзаконное регулирование, формируя методологический фундамент оценки и классификации должностей, играет центральную роль в обеспечении организационного единства гражданской службы. В свою очередь в ряде национальных моделей, характеризующихся наличием детализированного законодательного регулирования (Федеративная Республика Бразилия, ФРГ, Республика Молдова), роль подзаконных актов значительно варьируется. При этом ряд рассмотренных национальных моделей под

влиянием политических, исторических и даже юридико-технических факторов слабо поддаются классификации и системному сравнению.

Во-вторых, проведенный анализ подзаконного регулирования позволил выявить наличие устойчивой корреляции между степенью децентрализации должностной структуры гражданской службы и наличием развитой методологической базы оценки и классификации должностей, выполняющей компенсаторную функцию обеспечения организационного единства гражданской службы. При этом наличие универсальной методологии оценки и классификации должностей гражданской службы повышает системность должностной структуры и обеспечивает устойчивую взаимосвязь между квалификационными требованиями, должностными обязанностями и оплатой труда, что актуализирует вопрос о возможности и необходимости применения соответствующего опыта иностранных государств в условиях единой централизованной должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.

Таким образом, проведенное исследование подходов к законодательному и подзаконному регулированию должностной структуры гражданской службы, общих тенденций и уникальных особенностей организации должностей, позволяют перейти к критическому осмыслению отечественной модели должностной структуры и ее нормативного правового регулирования. Синтез сформированных теоретических положений, выявленных закономерностей и проанализированных зарубежных практик создает методологическую основу для:

- системной диагностики ключевых проблем организации должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации;
- выявления пробелов и противоречий в законодательном и подзаконном регулировании должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации;
- разработки научно обоснованных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации.

Глава 3. Совершенствование нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации

3.1. Проблематика дифференциации должностей в системе государственного управления Российской Федерации

Проведенное исследование теоретико-правовой концепции, исторической эволюции, а также отечественного и зарубежных подходов к формированию и нормативному правовому регулированию позволило сформировать целостное системное представление о природе и свойствах должностной структуры гражданской службы и выявить ряд устойчивых закономерностей и связей.

Полученные выводы создают необходимую научную базу для перехода к центральному аспекту настоящего исследования – критическому анализу действующего нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и поиску путей его совершенствования.

Однако приступить к решению данной задачи изолированно и строго формально, не затрагивая поставленный в самом начале этой работы вопрос о границах государственной гражданской службы и месте ее должностной структуры в системе должностей государственного аппарата, означало бы проигнорировать выводы, полученные по результатам предпринятых теоретических, исторических и компаративистских изысканий. И одной из ключевых проблем в этом контексте является объективность и четкость разграничения государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы, а соответственно и правового статуса лиц, замещающих их.

Ранее сформулированное общеродовое понятие государственной должности, ставшее результатом невозможности полной дифференциации должностей государственного аппарата, выявленные исторически обусловленные характеристики и устойчивые свойства отечественной модели должностной

структуры гражданской службы, а также многообразие подходов иностранных государств (от полного объединения должностей до крайней кластеризации) неизбежно подводят к фундаментальному вопросу: а необходимо ли вообще такое разграничение должностей?

В этой связи принципиальное значение приобретает анализ того, насколько содержательны, последовательны и юридически определены критерии, с помощью которых действующее законодательство Российской Федерации проводит данное разграничение. И крайне показательным, что единственным нормативным правовым актом, содержащим определение государственной должности Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) является Федеральный закон «О государственной гражданской службе». Таким образом, сама логика законодателя, помещающего эту дефиницию в профильный закон о гражданской службе, неизбежно актуализирует вопрос о том, насколько обосновано и непротиворечиво выстроены современные соотношения этих должностей.

Для ответа на эти вопросы и обратимся к Федеральному закону № 79-ФЗ, согласно которому государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации – это должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральной территории, государственных органов субъектов Российской Федерации³⁶⁰.

Одновременно с этим должности государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа или лица, замещающего государственную должность³⁶¹.

³⁶⁰ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³⁶¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

Таким образом, действующее законодательство разграничивает рассматриваемые должности по:

- формальному критерию – нормативным правовым актам, которыми они учреждаются;
- целеполаганию – непосредственному или опосредованному отношению к исполнению полномочий государственных органов.

Оценим содержательность и достаточность этих критериев. И прежде всего следует отметить, что различие в порядке учреждения должностей представляется не только второстепенным по своей природе, но и недостаточно значительным в силу того, что «инструменты» учреждения должностей очевидным образом пересекаются.

В целях оценки строгости разграничения по целеполаганию обратимся к законодательному регулированию на уровне субъектов Российской Федерации, содержащему ряд показательных примеров. Так, в частности, в соответствии с Законом г. Москвы от 15.07.2005 № 43 «О государственных должностях города Москвы»³⁶² к государственным должностям г. Москвы относится должность руководителя Аппарата Московской городской Думы, несмотря на то что аналогичные должности федерального уровня – Руководитель Аппарата Совета Федерации и Руководитель Аппарата Государственной Думы являются должностями государственной гражданской службы³⁶³. С учетом отсутствия существенных различий в должностных обязанностях, возникает справедливый вопрос о корректности отличий в правовом статусе лиц, замещающих данные должности. При этом подобная практика не является универсальной на уровне субъектов Российской Федерации, например, в Омской области³⁶⁴, аналогичная должность отнесена к должностям гражданской службы.

³⁶² Закон г. Москвы от 15.07.2005 № 43 (ред. от 21.02.2024) «О государственных должностях города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 44.

³⁶³ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

³⁶⁴ Закон Омской области от 22.12.2004 № 601-ОЗ (ред. от 28.03.2024) «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» // Омский вестник. 2004. № 72.

Схожая ситуация наблюдается и в Ленинградской области, согласно Закону Ленинградской области от 16.12.2005 № 117-оз «О государственных должностях Ленинградской области»³⁶⁵ к лицам, замещающим государственные должности, относится руководитель протокола Губернатора, при этом даже должность руководителя протокола Президента Российской Федерации относится к должностям гражданской службы³⁶⁶. Учитывая статусные различия и функциональную схожесть, подобный подход представляется неоправданным.

Таким образом, на практике аналогичные должности со схожим функционалом на федеральном уровне и в различных субъектах Российской Федерации создаются либо для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, либо для обеспечения их исполнения, при этом в расчет не принимаются даже статусные различия – подобный подход представляется достаточно условным и ситуативным.

В контексте данного исследования необходимо обратить внимание и на практику смешения различных аспектов, связанных с рассматриваемыми должностями. Так, например, согласно Закону Московской области от 14.03.1997 № 16/97-ОЗ «О государственных должностях Московской области» лицам, замещающим государственные должности Московской области, включая Губернатора Московской области, присваиваются классные чины государственной гражданской службы Московской области³⁶⁷. Сам по себе этот факт свидетельствует о том, что законодатель достаточно легко размывает границу между различными должностями государственного аппарата и статусом лиц, замещающих их. При этом с учетом рассмотренного опыта иностранных государств, подобный подход может представляться оправданным с точки зрения укрепления единства должностной структуры государственного управления.

³⁶⁵ Закон Ленинградской области от 16.12.2005 № 117-оз (ред. от 19.03.2024) «О государственных должностях Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 65.

³⁶⁶ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

³⁶⁷ Закон Московской области от 14.03.1997 № 16/97-ОЗ (ред. от 01.01.2024) «О государственных должностях Московской области» // Подмосковные известия. 1997. № 62.

Приведенные примеры отнюдь не единичны, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации демонстрируют множество случаев отнесения идентичных должностей к государственным должностям и к должностям государственной гражданской службы. Столь разнообразная практика ясно свидетельствует о формализме и недостаточности законодательно установленных критериев дифференциации должностей.

Обоснованное несовершенство законодательно установленных критериев вынуждает обратиться к поиску дополнительных оснований дифференциации должностей государственного аппарата, среди которых следует выделить:

- полномочия (должностные права и обязанности);
- ответственность;
- порядок и условия замещения должности.

Подробнее остановимся на каждом из них. Сравнительный анализ объемов должностных полномочий (прав и обязанностей) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и лиц, замещающих должности гражданской службы, следует провести на достаточно схожих примерах. Так, должность «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей», учрежденная федеральным законом³⁶⁸, относится к государственным должностям Российской Федерации (впрочем, до изменений 2014 года относилась к федеральным должностям государственной гражданской службы)³⁶⁹, в то время как должность «Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», учрежденная федеральным законом³⁷⁰, относится к должностям федеральной государственной гражданской службы.

³⁶⁸ Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 14.10.2024) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

³⁶⁹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2014 № 837 (ред. от 14.11.2024) «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1585.

³⁷⁰ Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8427.

В соответствии с профильными федеральными законами оба уполномоченных имеют право направлять субъектам права законодательной инициативы предложения по принятию законодательных актов, направлять государственным органам, имеющим право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации, мотивированные предложения об обращении в Конституционный Суд, направлять мотивированные предложения о приостановлении, признании утратившими силу нормативных правовых актов. При этом Уполномоченный по правам ребенка также имеет право обращаться в суд с административными исковыми заявлениями и по собственной инициативе участвовать в судебных разбирательствах по гражданским делам для дачи заключения в целях защиты прав и законных интересов детей.

Фактически объем должностных полномочий обоих лиц, замещающих эти должности, схож до смешения и не позволяет аргументировать их различный статус. При этом предъявляемые к таким лицам квалификационные требования, а также установленные для них ограничения и запреты различаются в соответствии с их статусом. Более того, требования, ограничения и запреты, установленные для Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, отличаются как от установленных Федеральным законом № 79-ФЗ (например, дополнительно предусмотрены: возрастной ценз – 30 лет, запрет на занятие другой оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой, а также запрет являться членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели), так и от установленных для Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, который лишь не имеет права руководствоваться решениями политической партии или иного общественного объединения, членом которого он состоит. Сложившийся подход демонстрирует некоторую противоречивость и фрагментарность правового статуса рассматриваемых лиц. Таким образом, следует заключить, что нарушается системная взаимосвязь между должностными обязанностями,

квалификационными требованиями, ограничениями и запретами, а также оплатой труда лиц, замещающих различные должности в государственном аппарате.

Также в этом контексте необходимо отметить, что должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации относится к государственным должностям субъекта Российской Федерации и включена в перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации³⁷¹. Таким образом, объем должностных полномочий не является основанием для разграничения рассматриваемых должностей.

Относительно вопроса ответственности – очевидно, что вне зависимости от замещаемой должности все лица, занятые в системе государственного управления, могут нести уголовную и административную ответственность. Кроме того, большинство из них может нести дисциплинарную ответственность (включая лиц, замещающих государственные должности, например, федеральных министров³⁷² (следует отметить, что мера применяется³⁷³), а также выборных лиц, замещающих политические по своей природе должности, например – депутатов Государственной Думы³⁷⁴). Возможность несения гражданско-правовой³⁷⁵ ответственности такими лицами также урегулирована и проблемные аспекты рассматриваются, как правило, в контексте специфических категорий, например судей³⁷⁶. Материальную ответственность (в том числе в регрессном порядке) лица, замещающие государственные должности, не могут нести в силу отсутствия трудового договора или служебного контракта с «работодателем».

По этим причинам наибольший интерес представляют другие виды ответственности, непосредственно проистекающие из презюмируемой

³⁷¹ Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2024 № 975 «Об утверждении перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7102.

³⁷² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

³⁷³ Указ Президента Российской Федерации от 19.09.2012 № 1304 «Об объявлении дисциплинарного взыскания Министру образования и науки Российской Федерации, Министру регионального развития Российской Федерации, Министру труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5260.

³⁷⁴ Маркунин Р.С. Дисциплинарная ответственность депутатов Государственной Думы: исторический и современный аспекты // Общество и право. 2017. № 2 (60). С. 232-234.

³⁷⁵ Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной защиты // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 3. С. 26-33.

³⁷⁶ Лемешкина Е.А. Феномен гражданско-правовой ответственности судей // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 3. С. 108-114.

политической природы государственных должностей Российской Федерации (субъект Российской Федерации) – политическая ответственность и конституционная ответственность. При этом нельзя не отметить, что в юридической науке не сформирован единый подход к пониманию политической ответственности и ее соотношению с конституционной ответственностью³⁷⁷, так как в целях данного исследования их разделение не представляется необходимым, следует согласиться с мнением Н.М. Добрынина³⁷⁸ о невозможности их четкой дифференциации и наличии общих элементов. Конституционно-правовая ответственность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), неразрывно связана с их особым правовым статусом и наступает в случае наличия в их действиях (бездействии) элементов конституционного деликта, выразившихся в посягательстве на охраняемые конституционно-правовые отношения, в то время как основания наступления политической ответственности определяются политико-социальной конъюнктурой и целесообразностью и она наступает без наличия определенного состава и процессуального порядка³⁷⁹.

Поскольку конституционно-правовая ответственность имеет более четкие нормативные основания, обратимся прежде всего к ее анализу. Так, действующее законодательство устанавливает ряд мер конституционно-правовой ответственности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), например, отрешение от должности Президента Российской Федерации³⁸⁰. Из самого существа такой ответственности следует, что гражданские служащие не могут ее нести. Однако очевидно, что и не все лица, замещающие государственные должности Российской

³⁷⁷ См., например: Станкин А.Н. Конституционно-правовая ответственность: некоторые вопросы теории // *Studia Humanitatis*. 2016. № 3. С. 6.

³⁷⁸ Добрынин Н.М. О сущности конституционно-правовой ответственности // *Государство и право*. 2014. № 11. С. 5-17.

³⁷⁹ Конституционная ответственность лиц, занимающих государственные должности: российский и зарубежный опыт / И. А. Алжеев, Е. В. Болдырева, Е. Н. Каменева [и др.] // *Государственная служба: управление кадрами*. М.: Издательство Дело, 2016. С. 197-220.

³⁸⁰ См., например: Цалиев А.М. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // *Вестник Владикавказского НЦ РАН*. 2009. № 2. С. 20-23.

Федерации (субъектов Российской Федерации), могут нести конституционно-правовую ответственность, например, не урегулирован и сложно представим механизм ее применения по отношению к лицу, замещающему должность «Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи».

Сложнее обстоит дело с политической ответственностью, в силу своей не юридической природы факт ее применения менее очевиден. При этом следует согласиться с мнением о том, что политическая ответственность является важной частью политической культуры государственных гражданских служащих³⁸¹ и некоторые из них хотя бы теоретически способны ее нести, например, руководитель Администрации Президента Российской Федерации или заместитель федерального министра. Одновременно с этим ряд лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), не могут и не должны нести политическую ответственность, например, судьи в силу регламентированных гарантий независимости³⁸². Однако и эта позиция остается дискуссионной, особенно в отношении судей Конституционного Суда Российской Федерации, так, например, М.А. Краснов указывает, что любой орган конституционной юстиции в реальности не в состоянии принимать решения вне политического контекста³⁸³, следовательно, и судьи в той или иной мере могут быть подвергнуты политической ответственности.

Таким образом, способность нести определенный вид ответственности вряд ли может выступать полноценным основанием разграничения рассматриваемых должностей.

Обратимся к следующему потенциальному критерию – порядку и условиям замещения должностей. Порядок замещения должностей государственной

³⁸¹ Гайдук Я.А. Политическая культура государственных гражданских служащих в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. С. 9.

³⁸² Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 27.11.2023) «О статусе судей в Российской Федерации» // РГ. 1992. № 170.

³⁸³ Краснов М.А. Создание Конституции России как особый случай эффекта «path dependence» // Труды по Россияведению. 2016. № 6. С. 85-128.

гражданской службы однороден – все замещаются путем назначения (т.е. имеют производный мандат). При этом представление о первичном мандате лиц, замещающих политические должности, не нашло отражения в разграничении государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации» (далее – Указ Президента Российской Федерации № 974)³⁸⁴: из 65 должностей, перечисленных в нем, путем прямых или непрямых выборов могут замещаться лишь 22 (даже с учетом должностей, замещаемых посредством избрания лиц, уже замещающих государственные должности, например, Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

Следовательно, и этот критерий не позволяет четко и последовательно дифференцировать государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должности государственной гражданской службы.

Что касается иных возможных оснований разграничения таких должностей, в том числе ограничений и запретов, квалификационных требований или систем оплаты труда – их использование представляется неверным в силу вторичности и производности этих признаков.

Таким образом, проведенный анализ нормативного правового регулирования не только позволил выявить формализм и недостаточность законодательно закрепленных критериев разграничения государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы. Сама попытка подбора объективных критериев для обоснования сформированных совокупностей должностей демонстрирует их отсутствие.

Фактически в основе современного подхода к дифференциации государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской

³⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2024 № 974 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

Федерации) и должностей государственной гражданской службы лежат факторы, не имеющие строгой юридической формализации и в большей степени отражающие практико-политические аспекты организации государственного аппарата. В целом анализ состава и особенностей государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) подталкивает к выводу о политико-управленческой, а не юридической природе этой категории.

Практическим выражением такого «неюридического» подхода стало включение в Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации (далее – Сводный перечень), утвержденный Указом Президента Российской Федерации № 974, должности Председателя Правления Общероссийского общественно-государственного движения детей и молодежи – т.е. руководителя одного из 12 общественно-государственных (государственно-общественных) объединений, зарегистрированных в России на момент написания данной работы³⁸⁵, лица, которое не исполняет непосредственно полномочия какого-либо государственного органа, в первую очередь потому что замещаемая им должность не учреждена в государственном органе Российской Федерации или ее субъекта, органе публичной власти федеральной территории.

При этом следует заметить, что в предыдущей версии Сводного перечня, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» и действовавшей на протяжении практически тридцати лет, отсутствовала хрестоматийная политическая государственная должность, связанная с непосредственным осуществлением политической власти³⁸⁶ – депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вместо нее закреплялись должности Председателя Государственной Думы Федерального Собрания, первого заместителя и заместителя Председателя, а также руководителя фракции,

³⁸⁵ Реестр некоммерческих организаций // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nekommercheskih-organizacij/> (дата обращения: 29.05.2025).

³⁸⁶ Фомичева О.А. Правовая природа особого статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 213-216.

председателя, заместителя председателя и члена комитета (комиссии), выделенные как организационные элементы государственного органа – Государственной Думы.

Вышеозначенный дефект Сводного перечня был устранен с принятием в 2024 году Указа Президента Российской Федерации № 974, выделившего должность «Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в качестве самостоятельной государственной должности Российской Федерации и породившего еще более сложную проблему. С учетом того, что в соответствии с Регламентом Государственной Думы каждый депутат (за рядом исключений) обязан состоять в одном из комитетов Государственной Думы³⁸⁷, приходится констатировать, что каждый депутат единовременно замещает две государственные должности – собственно депутата и члена, заместителя или председателя комитета (комиссии), руководителя фракции и т.п., что крайне актуализирует вопрос о критериях выделения государственных должностей Российской Федерации.

Как демонстрируют приведенные примеры, вопрос отнесения должностей к числу государственных нередко решается ситуативно и недостаточно системно. В целом действующие нормативные правовые акты практически не содержат положений, указывающих на то, что та или иная должность относится к государственным должностям Российской Федерации (субъектов Российской Федерации). Имеющиеся исключения отличаются нечеткостью формулировок, например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» напрямую не указывает на то, что должности членов Правительства Российской Федерации являются государственными должностями, но содержит следующее положение: «Заместители Председателя Правительства Российской Федерации, федеральные министры могут замещать иные государственные должности Российской Федерации...»³⁸⁸, на основе которого можно презюмировать, что указанные должности также являются государственными

³⁸⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД (ред. от 13.05.2025) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

³⁸⁸ СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

должностями. Подобный подход к правовому регулированию лишь подтверждает политико-управленческую природу выделения рассматриваемой категории.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что превалирование практико-политических аспектов в выделении государственных должностей Российской Федерации несет серьезные риски размытия правового статуса замещающих их лиц, приводит к нарушению взаимосвязи между должностными обязанностями, квалификационными требованиями, ограничениями и запретами, а также оплатой труда лиц, замещающих различные должности в государственном аппарате, а также порождает ряд казусов, требующих научно обоснованной корректировки.

В поисках ориентиров для такой корректировки обратимся к исследованному опыту иностранных государств, свидетельствующему о том, что круг государственных должностей Российской Федерации не только неоднороден, но и достаточно широк (65 должностей против, как правило, 10-30). Это лишь подтверждает необходимость повышения однородности состава государственных должностей Российской Федерации.

Достижение этой однородности, а как следствие, и сокращение числа государственных должностей, возможно посредством использования более строгого подхода к их определению, основанного на критерии непосредственного участия в осуществлении государственной власти.

Подобный подход не только представляется оптимальным, но и имеет четкую конституционную базу для разграничения должностей. Так, в соответствии со статьей 11 Конституции Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и суды Российской Федерации³⁸⁹. Наделение особым статусом лиц, замещающих должности, учрежденные в структуре перечисленных органов государственной власти и непосредственно связанные с реализацией их полномочий, представляется не только логичным,

³⁸⁹ РГ. 2020. № 144.

но и конституционно оправданным. Предложенный критерий позволяет выделить и иные должности, поименованные в Конституции Российской Федерации: Генеральный прокурор Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека, Председатель Центрального банка, Председатель Счетной палаты и т.п. Обособление таких должностей в отдельную категорию соответствует как принципу правовой определенности, так и современным требованиям к рациональной организации государственного аппарата, а также обеспечивает баланс между приданием особого статуса лицам, замещающим ключевые должности в системе государственного управления, и необходимостью оптимизации состава государственных должностей Российской Федерации.

Внедрение данного подхода прежде всего потребует корректировки нормативно установленного терминологического аппарата. И начать такую корректировку следует с определения понятия «государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации», установленного статьей 1 Федерального закона № 79-ФЗ. Как уже отмечалось, само по себе закрепление данной дефиниции в нормативном правовом акте, не регулирующем отношения, связанные с замещением государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), представляется нарушающим принцип системности правового регулирования. Однако, прежде чем решать вопрос о локализации данной дефиниции, следует определить ее сущностное наполнение.

На основе выявленных институциональных особенностей, исторически обусловленной, философски подкрепленной и глубоко укоренившейся в российской административно-правовой культуре традиции государственного служения, а также исследованного опыта иностранных государств, представляется оправданным предложить концептуальное переосмысление дихотомии «государственная должность Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) – должность государственной гражданской службы». Его результатом видится переход к универсальной категории «государственные должности Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)», объединяющей как

непосредственно связанные с осуществлением государственной власти и имеющие конституционное закрепление ключевые должности государственного аппарата (высшие государственные должности), так и должности государственной гражданской службы. Такой подход:

- в большей степени соответствует исторически сложившимся в России установкам и философии морально детерминированного государственного служения;
- отражает организационную и структурную схожесть различных должностей государственного аппарата;
- смягчает достаточно условное и в большей степени статусно и политически мотивированное разграничение должностей государственного аппарата;
- способствует формированию целостной и непротиворечивой должностной структуры государственного управления.

Таким образом, на основе ранее выработанных и уточненных теоретических конструкций и научных определений представляется необходимым определить государственную должность Российской Федерации (субъекта Российской Федерации) следующим образом:

«Государственная должность Российской Федерации, государственная должность субъекта Российской Федерации - должность государственного органа Российской Федерации, государственного органа субъекта Российской Федерации, учрежденная в целях непосредственного исполнения полномочий, обеспечения исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации».

Предлагаемая дефиниция закрепляет системообразующее значение данного понятия, подчеркивает его общеродовой характер для должностей системы государственного управления и укрепляет фундаментальные основы формирования единой должностной структуры государственного управления.

Развивая предложенную концепцию в соответствии с уточненными критериями, необходимо закрепить определение и новой категории должностей государственного аппарата:

«Высшие государственные должности Российской Федерации, высшие государственные должности субъектов Российской Федерации - должности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

И наконец, следующим логичным шагом является уточнение дефиниции «должность государственной гражданской службы» в целях обеспечения ее системной взаимосвязи с государственным органом, в структуре которого она учреждена. Таким образом, используя ранее разработанные теоретико-правовые конструкции, предлагается статью 8 «Должности гражданской службы» Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁹⁰ изложить в следующей редакции:

«Должность государственной гражданской службы Российской Федерации - должность государственного органа Российской Федерации, государственного органа субъекта Российской Федерации, учрежденная в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа Российской Федерации, государственного органа субъекта Российской Федерации.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации – законами или иными нормативными правовыми актами

³⁹⁰ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона.».

Подобный подход к определению данного термина подчеркивает не только взаимосвязь должности гражданской службы с государственным органом, в структуре которого она учреждена, но и производность должностных полномочий от его компетенции.

Предложенные определения образуют концептуально непротиворечивую систему дефиниций, необходимую для совершенствования и нормативного правового регулирования должностных структур государственного управления и гражданской службы. Это позволяет перейти к вопросу их размещения, и если нормативный правовой акт для закрепления термина «должность государственной гражданской службы Российской Федерации» определен однозначно, то вопрос о локализации двух других дефиниций остается открытым.

В научном дискурсе не единожды возникало предложение о принятии отдельного федерального закона, регулирующего вопросы замещения государственных должностей и определяющего общий административно-правовой статус лиц, замещающих такие должности³⁹¹. Однако на практике решение такой задачи сопряжено со значительными правотворческими препятствиями, обусловленными необходимостью разработки юридических конструкций, одновременно достаточно общих для универсального регулирования всей системы государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и достаточно конкретных для того, чтобы содержательно отличаться от действующего подхода. При этом иные действующие законодательные акты также не имеют очевидного потенциала для внедрения таких дефиниций.

С учетом российской административно-правовой традиции наиболее подходящим актом для размещения выработанных дефиниций, а также для утверждения единой должностной структуры государственного управления может стать указ Президента Российской Федерации.

³⁹¹ Нагорных Р.В. Указ. соч.

Дополнительным аргументом в пользу такого подхода служит учредительный характер уже существующих указов Президента Российской Федерации в сфере организации должностей государственного аппарата. Так, Указ Президента Российской Федерации «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»³⁹² непосредственно создает должности государственной гражданской службы. В свою очередь Указ Президента Российской Федерации «О государственных должностях Российской Федерации»³⁹³, хотя формально и является лишь способом консолидации сведений о государственных должностях Российской Федерации, фактически также выполняет учредительную функцию.

Данный вывод подтверждается оценкой онтологии рассматриваемого подзаконного акта. Так, государственная должность Российской Федерации «Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации» была учреждена не Федеральным законом от 06.02.2020 № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности»³⁹⁴, а почти месяцем ранее Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2020 № 15 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации»³⁹⁵ в рамках реализации дискреционных полномочий главы государства.

Приведенный пример, хотя и может восприниматься как частный случай, на самом деле является проявлением широты фактических полномочий Президента Российской Федерации в сфере государственной службы и кадровой политики, включающих в себя не только линейные формальные инструменты, такие как назначение на государственные должности Российской Федерации и освобождение от них, но и проведение конкурса «Лидеры России»³⁹⁶, а также деятельность, осуществляемую в рамках программы по формированию кадрового

³⁹² СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

³⁹³ СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

³⁹⁴ Федеральный закон от 06.02.2020 № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 585.

³⁹⁵ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2020 № 15 (ред. от 14.11.2024) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 245.

³⁹⁶ Овсепян Ж.И. Конституционно-правовые полномочия Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 43-55.

управленческого резерва Высшей школы государственного управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации³⁹⁷, в том числе «школу мэров»³⁹⁸.

С учетом приведенных аргументов и исследованного опыта иностранных государств, в том числе Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Киргизстан, Республики Таджикистан и Китайской Народной Республики, формирование единого реестра должностей и утверждение его подзаконным актом Президента Российской Федерации представляется не только логичным и оправданным, но и наиболее соответствующим сложившейся системе государственного управления.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что проведенный анализ убедительно продемонстрировал, что нормативно закрепленный подход к дифференциации государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы строится на основе мало содержательных формальных критериев, внутренне противоречив и отличается ситуативностью и превалирующим влиянием политико-управленческих факторов. Более того, он не обеспечивает системную взаимосвязь между должностными обязанностями, квалификационными требованиями, ограничениями и запретами, оплатой труда лиц, замещающих различные должности в государственном аппарате, в силу чего нуждается в концептуальном пересмотре.

Укоренившаяся в российской традиции философия морально детерминированного служения на структурно и организационно схожих должностях, учрежденных в государственном аппарате, сталкиваясь с необходимостью статусного обособления лиц, замещающих ключевые должности системы государственного управления, диктует необходимость формирования общей категории – «государственные должности Российской

³⁹⁷ Путин назвал Высшую школу госуправления вершиной системы подготовки управленческих кадров // Газета.ру. 2021. 17 июня. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2021/06/17/n_16119416.shtml?ysclid=may17n4wps410370169 (дата обращения: 29.05.2025).

³⁹⁸ Путин: власти будут развивать кадровые программы для подготовки управленцев // Коммерсантъ. 2024. 28 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6793473?ysclid=may1ca4pov545111365> (дата обращения: 29.05.2025).

Федерации (субъектов Российской Федерации)», включающей в себя высшие государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, и должности государственной гражданской службы.

С учетом системности предлагаемых преобразований в рамках исследования выработаны научно обоснованные предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования ряда дефиниций. Также сформулировано и обосновано предложение о формировании на федеральном уровне единого реестра государственных должностей, что не только обеспечит систематизацию должностей государственного аппарата, но и заложит основу для эффективного кадрового планирования и управления профессиональным развитием лиц, занятых в системе государственного управления. При этом с учетом роли и места Президента Российской Федерации в системе публичной власти и уже имеющегося широкого инструментария стратегического управления в сфере кадровой политики, фактически охватывающего все должности публичного сектора, наиболее обоснованным представляется закрепление предложенного единого реестра государственных должностей указом Президента Российской Федерации.

В продолжение данного исследования вне зависимости от содержательного наполнения и соотношения понятий «государственная должность Российской Федерации (субъекта Российской Федерации)» и «должность государственной гражданской службы Российской Федерации» следует сосредоточить внимание на анализе влияния должностной структуры на решение практических кадровых задач в рамках государственного аппарата и сформулировать конкретные применимые на практике рекомендации по совершенствованию правового регулирования организационно-категориального каркаса и механизма формирования должностной структуры гражданской службы.

3.2. Основные направления совершенствования нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации

Основываясь на сформированной в рамках исследования научной базе, продолжим проведение критического анализа действующего нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации и выработку предложений по его совершенствованию.

Являясь центральным элементом института гражданской службы Российской Федерации и выступая системной основой для дифференциации правового статуса гражданских служащих, должностная структура призвана обеспечивать устойчивую взаимосвязь между квалификационными требованиями, должностными обязанностями, оплатой труда и изъятиями из правового статуса служащего. Именно поэтому пробелы и несовершенства ее нормативного правового регулирования способны привести к ряду масштабных негативных последствий, в том числе снижению привлекательности гражданской службы, нестабильности кадрового состава, ухудшению качества исполнения должностных обязанностей и повышению риска коррупционных проявлений.

Для выработки научно обоснованных предложений в настоящем параграфе необходимо исследовать нормативно закреплённую взаимосвязь между должностной структурой гражданской службы и должностными обязанностями, оплатой труда, квалификационными требованиями, ограничениями и запретами.

Должностные обязанности и должностная структура

Для проведения такого исследования первостепенное значение имеет четкое определение используемых понятий. Так, под должностными обязанностями понимаются конкретные действия, которые служащий обязан выполнять в рамках своих полномочий. Фактически государство принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих должностных

обязанностей в расчете на их качественное исполнение³⁹⁹. Именно посредством исполнения гражданскими служащими должностных обязанностей реализуется компетенция государственного органа и обеспечивается эффективное государственное управление.

Основные обязанности гражданского служащего, установленные Федеральным законом № 79-ФЗ, можно разделить на следующие группы:

1. Обязанности в сфере профессиональной служебной деятельности (исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом, поддерживать профессиональный уровень, необходимый для исполнения должностных обязанностей, исполнять поручения руководителей, данные в пределах их полномочий, не исполнять неправомерные поручения, соблюдать служебный распорядок, беречь государственное имущество);

2. Обязанности в сфере соблюдения правовых норм и защиты прав граждан (соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обеспечивать их исполнение, соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций);

3. Антикоррупционные обязанности и обязанности в сфере государственной безопасности (представлять в установленном порядке сведения о себе и членах своей семьи, соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство, сообщать в письменной форме о прекращении гражданства Российской Федерации или приобретении гражданства иностранного государства, либо документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, сообщать о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая

³⁹⁹ Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 17-26.

может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта, сообщать в письменной форме об изменении сведений в анкете).

Таким образом, на законодательном уровне урегулированы наиболее общие обязанности гражданских служащих, при этом особое внимание уделено блоку обязанностей в сфере противодействия коррупции и обеспечения безопасности государства, тогда как конкретные функциональные обязанности устанавливаются должностным регламентом.

При этом методические указания по установлению должностных обязанностей в рамках должностного регламента отсутствуют, что приводит к неоднородной практике их установления. Разберем на примере, так, должностной регламент заместителя начальника отдела земельных отношений в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Новгородской области содержит 61 пункт и крайне детально регламентирует все функциональные обязанности служащего, включая проведение правовой экспертизы документов, осуществление государственного земельного надзора, рассмотрение дел об административных правонарушениях и многое другое⁴⁰⁰. В то время как должностной регламент заместителя начальника территориального отдела государственного автодорожного надзора по Республике Калмыкия Межрегионального территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Южному федеральному округу, также обладающего полномочиями в сфере государственного контроля (надзора), содержит лишь 10 достаточно общих пунктов⁴⁰¹, 5 из которых дублируют должностные обязанности, установленные Федеральным законом № 79-ФЗ.

Рассмотренные примеры наглядно демонстрируют существенную диспропорцию в степени детализации и качестве регулирования должностных

⁴⁰⁰ Должностной регламент Заместителя начальника отдела земельных отношений Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Новосибирской области // Портал государственной гражданской службы. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/564be588-4bce-4e74-b1d0-b08a384f10e1> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁰¹ Должностной регламент Заместителя начальника отдела территориального органа (Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Южному федеральному округу) // Портал государственной гражданской службы. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/492e851c-144d-4f0b-ae19-dd7f56f1e994> (дата обращения: 29.05.2025).

обязанностей гражданских служащих, что создает предпосылки для неравномерного распределения нагрузки между служащими, непрозрачности кадровых процессов и снижения эффективности их деятельности. В конечном итоге указанные негативные эффекты при достаточном накоплении дестабилизируют систему гражданской службы. Таким образом, рассмотренная проблема требует детального анализа в более системном ключе – во взаимосвязи с организационно-категориальным каркасом гражданской службы.

Как уже было отмечено, распределение должностей гражданской службы осуществляется по двум основным направлениям – категориям, выделенным по функциональному признаку, и группам, определяемым на основании объема должностных полномочий и особенностей предмета ведения. Рассматривая указанные направления сквозь призму проблематики должностных обязанностей следует отметить наличие формально определенной взаимосвязи между содержанием должностных обязанностей и категориями должностей. В то же время влияние объема и особенностей должностных обязанностей на отнесение должности к определенной группе нуждается в более детальном осмыслении.

В целях выявления фактической взаимосвязи между должностными обязанностями и местом должности в системе групп проведем сравнительный анализ должностных регламентов по должностям, отнесенным к одной группе, однако, характеризующихся крайне отличными объемом и содержанием должностных обязанностей. Для этого обратимся к должностным регламентам помощника депутата Государственной Думы и заместителя руководителя территориального органа – начальника отдела контроля и надзора в сфере здравоохранения Росздравнадзора по Вологодской области.

Так, в должностные обязанности замруководителя территориального органа Росздравнадзора по Вологодской области среди прочего входят⁴⁰²: организация,

⁴⁰² Должностной регламент федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы заместителя руководителя Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по субъекту Российской Федерации // Портал государственной гражданской службы. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/43120475-3ac6-ec11-afed-0a94ef943a49> (дата обращения: 29.05.2025).

координация и контроль работы структурных подразделений; организация и осуществление проверок; рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусматривающих административные наказания вплоть до приостановления деятельности на срок до 90 суток и штрафы вплоть до 500 тыс. руб.⁴⁰³. Таким образом, лицо, замещающее рассматриваемую должность, исполняя свои должностные обязанности, оказывает значительное влияние на общественные отношения, прежде всего в сфере осуществления экономической деятельности.

В то же время должностные обязанности помощника депутата Государственной Думы не включают в себя ни контрольных (надзорных) полномочий, ни возможности рассмотрения дел об административных правонарушениях. Помощник депутата ведет запись на прием к депутату и его делопроизводство, подготавливает справочные и аналитические материалы, обеспечивает его повседневную деятельность⁴⁰⁴.

Не оспаривая разделение данных должностей по категориям, следует отметить существенную разницу в уровне ответственности, характере деятельности, объеме полномочий и их влиянии на общественные отношения. Проведенный анализ позволяет предположить, что отнесение этих должностей к одной группе преимущественно обусловлено различиями в месте и статусе государственных органов, в которых они учреждены, в системе публичного управления, а не фактическим объемом должностных полномочий, задач и функций. Выявленная закономерность справедлива и для других должностей, например, функционально однородные должности помощника депутата, помощника заместителя Председателя Государственной Думы и помощника Председателя Государственной Думы, учрежденные в одном и том же государственном органе, относятся к ведущей, главной и высшей группе должностей соответственно. Данная ситуация подтверждает, что в основе

⁴⁰³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // РГ. 2001. № 256.

⁴⁰⁴ Должностной регламент помощника депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по работе в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 29.05.2025).

дифференциации должностей по группам действительно лежит статусный критерий – место и статус государственного органа или лица, замещающего государственную должность, для обеспечения исполнения полномочий которых данные должности учреждены, в системе публичного управления.

В этом контексте следует оценить и формально закреплённую взаимосвязь между содержанием должностных обязанностей и категориями должностей. Признавая большую системность такой дифференциации и применение функционального критерия при формировании категорий, следует отметить, что, например, такие должности как «Начальник отдела в департаменте», «Начальник отдела в управлении», отнесены не к категории «Руководители», а к категории «Специалисты», что подчеркивает влияние статусного критерия распределения и в данном случае.

Таким образом, превалирующим основанием классификации должностей по группам, и в некоторой степени по категориям, является статусный, а не функциональный критерий. В сочетании с выявленной неоднородностью практики регламентации должностных обязанностей должностными регламентами следует заключить, что взаимосвязь между должностными обязанностями и местом должности в должностной структуре нарушена.

Оплата труда и должностная структура

Другим не менее важным проблемным аспектом является взаимосвязь оплаты труда гражданского служащего и места должности в должностной структуре. Так, в соответствии с Федеральным законом № 79-ФЗ оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, которое является основным средством материального обеспечения служащего и стимулирования его профессиональной служебной деятельности на должности гражданской службы⁴⁰⁵. Следовательно, денежное содержание представляет собой оплату за труд – выполнение должностных обязанностей, возложенных на гражданского служащего. В этом отношении денежное содержание

⁴⁰⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

гражданского служащего имеет одну правовую природу с заработной платой работника⁴⁰⁶, а согласно Трудовому кодексу Российской Федерации, заработная плата представляет собой вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты и стимулирующие выплаты⁴⁰⁷.

Таким образом, денежное содержание гражданского служащего является выплачиваемым за счет средств соответствующего бюджета вознаграждением за труд в зависимости от замещаемой должности и квалификации. Следовательно, денежное содержание гражданского служащего должно находиться в прямой зависимости от его должностных обязанностей, учитывающих сложность, количество, качество и условия выполняемой работы и его квалификацию, что является необходимым условием реализации фундаментального принципа равной оплаты за труд равной ценности⁴⁰⁸, а также имеет значительные практические последствия для кадровой политики.

Структурно денежное содержание гражданского служащего состоит из следующих элементов:

- должностного оклада;
- оклада за классный чин;
- ежемесячных и иных дополнительных выплат.

Размеры должностных окладов и окладов за классный чин централизованно устанавливаются Указом Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763⁴⁰⁹. В целях настоящего исследования представляет научный и практический интерес анализ корреляции между установленными размерами должностных окладов и положением должности в должностной структуре. Для проведения такого анализа и выявления системных закономерностей целесообразно

⁴⁰⁶ Корзова Н.С. Правовое регулирование денежного содержания государственных гражданских служащих Российской Федерации: комплексный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С. 93.

⁴⁰⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3

⁴⁰⁸ Чернова Е.Г. К вопросу о государственных гарантиях федеральных государственных гражданских служащих // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. №3 (44). С. 137-146.

⁴⁰⁹ Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763 (ред. от 02.04.2025) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

рассмотреть дифференциацию должностных окладов в рамках одной категории должностей, например, должностей категории «специалисты», учреждаемых в федеральных министерствах (см. Таблица 1):

Таблица 1 – Динамика изменения должностных окладов гражданских служащих категории «специалисты» в зависимости от группы должностей⁴¹⁰

Должность	Группа должностей	Оклад (руб.)	Снижение (%)
Заместитель начальника отдела в департаменте	Ведущая	20 859	-
Ведущий советник	Ведущая	20 577	1,35%
Советник	Ведущая	20 289	1,40%
Ведущий консультант	Ведущая	20 013	1,36%
Консультант	Ведущая	19 731	1,41%
Главный специалист-эксперт	Старшая	18 042	8,56%
Ведущий специалист-эксперт	Старшая	16 353	9,36%
Специалист-эксперт	Старшая	14 658	10,36%

На основе приведенных расчетов можно сделать вывод о том, что должностной оклад идет по нисходящей с «шагом», не имеющим привязки в группе, в частности, в ведущей группе должностной оклад снижается на 1,35-1,41% от должности к должности, при переходе между ведущей и старшей группами оклад снижается сразу на 8,56%, однако и внутри старшей группы снижение продолжает ускоряться до 9,36-10,36%. Таким образом, прямая и четкая взаимосвязь между установленной шкалой должностных окладов и системой групп должностей не просматривается. Этот вывод подтверждается и одинаковым коэффициентом ежемесячного денежного поощрения для всех рассмотренных должностей – 0,9 оклада.

Взаимосвязь между должностным окладом и категорией должности также не всегда поддается выявлению. Например, должностной оклад по должности «Советник» (категория «специалисты», ведущая группа), учрежденной в федеральном министерстве, составляет 20 289 руб. с ежемесячным денежным

⁴¹⁰ Расчет выполнен автором на основе данных Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763 (ред. от 02.04.2025) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

поощрением в размере 0,9 оклада⁴¹¹, в то же время должностной оклад по должности «Советник» (категория «специалисты», ведущая группа), учрежденной в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации, составляет 22 000 руб. с ежемесячным денежным поощрением 0,7 оклада⁴¹² – т.е. приблизительно на 3% меньше. Очевидно, что подобная разница не может быть объяснена ни местом должностей в должностной структуре, ни статусом государственного органа, т.к. в обоих примерах рассматриваются федеральные министерства, ни особенностями компетенции Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что взаимосвязь между положением должности в системе групп и категорий и установленными размерами должностных окладов характеризуется недостаточной четкостью и внутренней логикой. Следовательно, нарушается взаимосвязь между должностными обязанностями и оплатой труда гражданских служащих, что естественным образом негативно сказывается на всей системе государственного управления.

Закономерным следствием вышеизложенного является и устоявшаяся практика манипулирования вакантными должностями в целях экономии фонда оплаты труда и дальнейшего премирования гражданских служащих. Эта вынужденная мера, направленная на поддержание хотя бы относительной конкурентоспособности оплаты труда гражданских служащих, сохраняется несмотря на установление бюджетных ограничений на такие выплаты⁴¹³, которые, впрочем, год от года становятся менее строгими⁴¹⁴. В итоге данная практика лишь

⁴¹¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

⁴¹² Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 442 (ред. от 28.09.2023) «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов - представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3513.

⁴¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2025 № 2201 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации. 30.12.2025. № 0001202512300030. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2025).

⁴¹⁴ См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2020 № 2050 (ред. от 19.10.2021) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8441.

способствует увеличению нагрузки на служащих и усугубляет проблемы и диспропорции должностной структуры.

Квалификационные требования и должностная структура

Другим аспектом, заслуживающим внимания, является взаимосвязь квалификационных требований и места должности в должностной структуре. В наиболее общем смысле квалификационные требования выступают в качестве правового механизма, обеспечивающего баланс между принципом равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе и потребностью в эффективном осуществлении государственными органами своих полномочий. В прикладном же выражении квалификационные требования представляют собой условия возникновения государственно-служебных отношений, обусловленные спецификой должностных полномочий и функций. Таким образом, квалификационные требования устанавливаются исходя из сложности и специфики должностных обязанностей. Для подтверждения данного тезиса обратимся к Федеральному закону № 79-ФЗ⁴¹⁵, в соответствии с которым для замещения должностей гражданской службы предъявляются требования к:

- уровню профессионального образования;
- стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки;
- профессиональному уровню;
- специальности, направлению подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки – по решению представителя нанимателя.

Дифференциация квалификационных требований производится в соответствии с основаниями разделения должностей гражданской службы

⁴¹⁵ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

в должностной структуре – категориями и группами, а также областью и видом профессиональной служебной деятельности.

Так, установлены следующие требования к уровню профессионального образования: для замещения должностей, относящихся к категории «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты» высшей и главной групп должностей необходимо наличие высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры; «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы, «специалисты» ведущей и старшей группы, «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей группы – наличие высшего образования без предъявления требований к уровню; «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп – наличие профессионального образования.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, установленные Указом Президента Российской Федерации «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴¹⁶ (далее – Указ Президента Российской Федерации № 16), дифференцируются следующим образом: для высшей группы должностей стаж не менее 4 лет; для главной группы – не менее 2 лет (или не менее 1-го года в случае наличия диплома специалиста или магистра с отличием (в течение 3-х лет со дня выдачи)); для ведущей, старшей и младшей группы требования к стажу не устанавливаются.

Квалификационные требования к профессиональному уровню устанавливаются индивидуализировано – должностным регламентом в зависимости от категории и группы должности, области и вида профессиональной служебной деятельности.

⁴¹⁶ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 640.

Требования к специальности, направлению подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к квалификации, полученной по результатам освоения дополнительной профессиональной программы профессиональной переподготовки, могут устанавливаться по решению представителя нанимателя. При этом ряд исследователей, например, В.Б. Башуров, утверждают, что предоставление представителю нанимателя права по своему усмотрению устанавливать квалификационные требования к специальности, направлению подготовки может привести к замещению должности гражданской службы лицом, имеющим высшее образование, не соответствующее должностным обязанностям⁴¹⁷.

В этом контексте нельзя не обратить внимание на методологическую основу установления квалификационных требований – Справочник квалификационных требований, в соответствии с которым выделяются базовые требования к⁴¹⁸:

- уровню профессионального образования;
- продолжительности стажа гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки;
- базовым знаниям и умениям (вне зависимости от областей и видов профессиональной служебной деятельности), в том числе требования к знанию русского языка, основ Конституции Российской Федерации, законодательства о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции, к знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий;
- общим и управленческим умениям, свидетельствующим о наличии необходимых профессиональных и личностных качеств, в том числе умение мыслить системно, управлять изменениями, планировать и т.п.

Рассматривая состав установленных требований, следует отметить затруднительность проведения оценки некоторых из них. Например, обратим внимание на умение управлять изменениями и его оценку. Существующая система

⁴¹⁷ Башуров В.Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 180-181.

⁴¹⁸ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba> (дата обращения: 29.05.2025).

оценки профессионального уровня гражданских служащих, детализированная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 № 397⁴¹⁹, базируется на следующих методах: тестирование, анкетирование, написание реферата (или иной письменной работы), индивидуальное собеседование, проведение групповых дискуссий, подготовка проекта документа, а также решение задач. Выбор наиболее подходящего инструмента для оценки умения управлять изменениями из предложенных вариантов представляется затруднительным. Особенно с учетом того, что современные кадровые практики для оценки умения кандидата управлять изменениями, как правило, используют куда более комплексные инструменты, в частности, поведенческое интервью⁴²⁰, анализ портфолио и т.п. методы, фактически не доступные для применения кадровыми подразделениями государственных органов, прежде всего в силу недостатка соответствующих ресурсов и компетенций.

При этом интерес представляет позиция А.Г. Комиссарова, указывающего на возможность и необходимость закрепления требований к таким характеристикам, навыкам и компетенциям, как умение налаживать горизонтальные связи и социальная ответственность⁴²¹. Соглашаясь с мнением ученого, следует отметить, что внедрение данного предложения потребует глубокой научной проработки инструментария оценки. В этом контексте заслуживает внимания и точка зрения М.В. Ивановой, подчеркивающей, что и достаточно простые методы оценки зачастую используются неэффективно по причине излишнего формализма процедуры конкурсного отбора и стремления к оценке лишь формальных критериев в ущерб выявлению реальной компетенции кандидата⁴²².

⁴¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 № 397 (ред. от 05.08.2024) «Об утверждении единой методик проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // СЗ РФ. 2018. № 16. Ст. 2359.

⁴²⁰ Dias M., Aylmer R. Behavioral Event Interview: Sound Method for Indepth Interviews // Oman Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. 2019. № 8. P. 1-6.

⁴²¹ Комиссаров А.Г. Управление системой конкурсного отбора руководящих кадров в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. эконом. наук. М., 2023. С. 15.

⁴²² Иванова М.В. Совершенствование отбора кадров на государственной службе на основе принципов профессиональной меритократии // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2018. № 2. С. 65-77.

Проведенный анализ позволяет констатировать наличие формализованной взаимосвязи между квалификационными требованиями и местом должности в системе категорий и групп. Однако фактически наблюдается слабая корреляция между квалификационными требованиями и содержанием должностных обязанностей, а инструменты оценки соответствия кандидатов установленным квалификационным требованиям нуждаются в модернизации и уточнении. Таким образом, взаимосвязь между квалификационными требованиями и должностной структурой гражданской службы носит скорее номинальный характер и не обеспечивает согласованности должностных обязанностей, предъявляемых квалификационных требований и места должности в служебной иерархии.

Ограничения и запреты и должностная структура

Продолжая анализ проблемных аспектов, связанных с должностной структурой гражданской службы, обратим внимание на систему ограничений и запретов. Являясь одним из важнейших элементов правового статуса гражданских служащих, законодательно установленные ограничения и запреты отличаются крайней разнородностью – фактически далеко не все из них являются ограничениями прав и свобод в собственно конституционно-правовом смысле, т.е. допускаемыми Конституцией изъятиями из конституционного статуса человека и гражданина⁴²³. При этом большинство установленных изъятий для гражданских служащих имеют универсальный характер и не дифференцируются в соответствии с местом должности в служебной иерархии. Представляется важным определить, необходима и возможна ли в принципе такая дифференциация.

Поиск ответа на поставленный вопрос следует начать с исследования правовых оснований и допустимых пределов рассматриваемых изъятий. Для этого обратимся к позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 30.06.2011 № 14-П, в соответствии с которым специальные нормы, регламентирующие служебные отношения лиц, замещающих должности государственной службы, могут отличаться от общих норм, регламентирующих

⁴²³ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности: монография. М.: Норма, 2024. С. 24.

отношения, возникающие в процессе реализации права на свободное распоряжение способностями к труду в иных формах. А законодатель вправе налагать дополнительные ограничения на государственных служащих, если они согласуются с основными целями правового регулирования института государственной службы, отвечают законным интересам, связанным с ее организацией и эффективным функционированием, и не выходят за рамки возможных ограничений конституционных прав и свобод человека и гражданина в конституционно значимых целях⁴²⁴. Таким образом, необходимость установления отдельных ограничений конституционных прав и свобод для лиц, замещающих должности гражданской службы, обусловлена характером их деятельности

и оправдана целью недопущения нарушения прав и законных интересов граждан.

Также следует отметить, что в соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации ограничения прав должны отвечать требованиям справедливости, являться адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, не иметь обратной силы и не затрагивать само существо конституционного права; при этом, такие нормы должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными⁴²⁵.

В то же время, принимая во внимание точку зрения В.Д. Граждана о том, что государственная служба является не только публично-правовым, но и публично-нравственным институтом⁴²⁶, следует согласиться и с утверждением ряда правоведов, согласно которому специфика гражданской службы оправдывает

⁴²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

⁴²⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

⁴²⁶ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 20.

возможность и целесообразность установления специальных требований не только к профессиональным, но и к морально-этическим качествам служащих⁴²⁷.

Непосредственно рассмотрим вопросы справедливости, адекватности и соразмерности одинаковых ограничений для гражданских служащих с различными должностными обязанностями, особенностями статусного положения и иными аспектами, выраженными в месте должности в должностной структуре гражданской службы. С этой целью проведем анализ положений статей 16 и 17 Федерального закона № 79-ФЗ. Так, ограничения, связанные с гражданской службой, изложены как условия, исключающие возможность нахождения лица на гражданской службе ввиду его неспособности исполнять должностные обязанности (например, по причине осуждения к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, наличия заболеваний) или же ввиду его несоответствия особым критериям репутационного или антикоррупционного характера (например, в случаях признания лица не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований⁴²⁸, непредставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, приобретения статуса иностранного агента и т.п.).

Запреты, в свою очередь, включают условия, исключающие возможность нахождения лица на государственной гражданской службе (например, в случае избрания на выборную должность), а также воспреещения определенных действий (например, заниматься предпринимательской деятельностью, получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации и т.п.).

⁴²⁷ Занко Т.А. К вопросу установления сроков в отношении ограничений, возникающих после увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия // Административное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 9-14.

⁴²⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2014 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики» // СЗ РФ. 2014. № 46. Ст. 6424.

Относительно замещаемой должности из установленных Федеральным законом № 79-ФЗ 13 ограничений и 20 запретов дифференцируются лишь:

- запрет замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность;
- запрет допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей;
- запрет публично выражать отношение к общественным и религиозным объединениям, иным организациям в качестве гражданского служащего;
- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;
- запрет после увольнения замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять работу (оказывать услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей⁴²⁹ на условиях гражданско-правового договора, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные обязанности гражданского служащего;
- ограничение нахождения на гражданской службе в случае близкого родства или свойства с другим гражданским служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Проведенный анализ свидетельствует о единообразии подхода к установлению ограничений и запретов. В рассмотренных случаях ограничения и запреты различаются, как правило, в зависимости от специфики должностных обязанностей, что обеспечивает их справедливость, адекватность и соразмерность. Вместе с тем дифференциация иных ограничений и запретов в зависимости от должностных обязанностей представляется проблематичной и не в полной мере соответствующей вышеозначенным принципам и целям.

⁴²⁹ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

Для подтверждения данного тезиса проведем сравнительный анализ ограничений и запретов, установленных для лиц, замещающих должности, относящиеся к одинаковым категории и группе, но имеющие отличные предметы деятельности. Рассмотрим должностные регламенты главного консультанта отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации⁴³⁰ (далее – главный консультант ЦИК) и консультанта отдела согласования размещения хозяйственных и иных объектов Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству⁴³¹ (далее – консультант территориального управления Росрыболовства).

Гражданский служащий, замещающий должность главного консультанта ЦИК, взаимодействует с членами ЦИК России, готовит заключения на проекты федеральных законов и т.п. – очевидно, что преимущества его должностного положения могут быть использованы, например, для предвыборной агитации. В то же время лицо, замещающее должность консультанта территориального управления Росрыболовства, не имеет доступа к информации, которую можно было бы охарактеризовать как политически чувствительную, его служебная деятельность никак не связана с реализацией прав граждан на участие в выборах или референдуме. Так необходимы и обоснованы ли одинаковые ограничения политических прав для лиц, замещающих эти должности? А необходимы и обоснованы ли одинаковые ограничения экономических прав для первого заместителя федерального министра (категория «руководители», высшая группа должностей) и специалиста 2 разряда (категория «обеспечивающие специалисты», младшая группа должностей)?

⁴³⁰ Должностной регламент главного консультанта отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. URL: <http://cikrf.ru/kadry/vacancy/cik/10092019/consultant.docx> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴³¹ Должностной регламент консультанта отдела согласования размещения хозяйственных и иных объектов Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству // Северо-Западное территориальное управление Федерального агентства по рыболовству. URL: <https://sztufar.ru/files/documents/17901.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

Краткий ответ на эти вопросы – да. Соглашаясь с позицией ряда ученых, например, В.Н. Аникина, о том, что ограничения и запреты должны соответствовать уровню, характеру и объему полномочий служащих⁴³², следует отметить, что установленные Федеральным законом № 79-ФЗ изъятия представляют собой применимый для любого гражданского служащего базовый минимум, установленный для эффективного функционирования института гражданской службы, призванного обеспечивать правопорядок, защиту прав и свобод граждан, а также создавать условия для достойного уровня жизни и развития личности. В то время как дифференцируемые ограничения и запреты, зависящие от должностных обязанностей, выступают дополнительными механизмами, препятствующими злоупотреблению должностными полномочиями и нарушению прав и законных интересов граждан, лицами, имеющими особые должностные полномочия или специфические предметы деятельности.

Таким образом, разделение ограничений и запретов в зависимости от места должности в должностной структуре сверх уже дифференцированных представляется излишним и не соответствующим принципам и целям их установления. В то же время стоит признать возможность установления дополнительных ограничений и запретов для лиц, замещающих определенные должности гражданской службы, например, связанные с доступом к политически чувствительной информации, что представляется не только конституционно допустимым, но и оправданным в контексте влияния современных технологий на распространение информации⁴³³.

Подводя итог, следует заключить, что взаимосвязь положения должности в должностной структуре с ограничениями и запретами соответствует цели по обеспечению эффективного функционирования системы гражданской службы. Вместе с тем должностная структура гражданской службы Российской Федерации

⁴³² Аникин В.Н. Категории и критерии дифференциации в правовом регулировании статуса и социальной защиты государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2021. № 3 (131). С. 15.

⁴³³ Максимов А.А. Особенности конституционно-правового регулирования реализации отдельных политических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в сети Интернет : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 121.

не в полной мере обеспечивает системную взаимосвязь между квалификационными требованиями, должностными обязанностями, оплатой труда и местом должности в служебной иерархии.

Направления совершенствования нормативного правового регулирования

Таким образом, современная модель должностной структуры гражданской службы и ее организационно-категориальная основа – система категорий и групп должностей, построенная преимущественно по статусному принципу, не только не в полной мере соответствует философии государственного служения, но и может препятствовать карьерному развитию государственных гражданских служащих. Единственный возможный карьерный трек в условиях сложившейся модели – это рост с приобретением управленческих задач (от обеспечивающего специалиста до руководителя), возможности горизонтального карьерного роста, связанного с приобретением дополнительных профессиональных компетенций и задач экспертного характера, учитываются крайне слабо. По этой причине следует согласиться с позицией ученых, отмечающих, что существующая система должностей гражданской службы в целом не отражает их фактических функциональных и иных особенностей⁴³⁴.

Следствием данной проблемы является дисбаланс количества руководителей и подчиненных на гражданской службе, возникший в результате необходимости назначения специалистов высокого уровня на формально управленческие должности для обеспечения конкурентной заработной платы. В результате на одного гражданского служащего, формально обладающего управленческими функциями, приходится 1,5 исполнителя при нормальном соотношении от 2,5⁴³⁵.

Таким образом, можно утверждать, что законодательно регламентированное разграничение должностей по группам и категориям не отвечает ни философии института гражданской службы, ни потребности в его развитии

⁴³⁴ Байтеряков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы профессионально-функциональных групп должностей государственной службы (системы грейдирования) для обеспечения условий соотношения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти // Social Science Research Network. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678098#paper-references-widget

⁴³⁵ Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021. С. 99

и совершенствовании, в силу чего нуждается в системном переосмыслении. С учетом выявленных недостатков и характерных черт одним из перспективных направлений реформирования может являться внедрение системы ранжирования должностей (грейдинга), позволяющей дифференцировать должности с учетом реального влияния должностных обязанностей на государство и общество, уровня ответственности и требуемых знаний и навыков.

В наиболее общем смысле ранжирование (грейдинг) представляет собой группировку должностей по определенным основаниям (определение их «веса», классификация) с целью стандартизации оплаты труда в организации⁴³⁶. Данный инструмент позволяет определить ценность должности в структуре организации и выстраивать горизонтальные карьерные траектории⁴³⁷. По своей сути ранжирование (грейдинг) базируется на сопоставлении внутренней значимости должностей для организации (внутренняя ценность) с ценностью этой деятельности на рынке (внешняя ценность)⁴³⁸. В частном секторе оно способствует достижению следующих целей⁴³⁹:

- систематизация наименований должностей;
- установление диапазонов оплаты для должностей;
- создание прозрачного и справедливого инструмента для определения уровня оплаты труда;
- создание организационной основы для планирования развития сотрудников;
- внедрение единого подхода к циклу приема, ротации, карьерного развития на базе оценки персонала.

С учетом проведенного исследования опыта иностранных государств, а также выявленных проблем в организации и нормативном правовом регулировании должностной структуры гражданской службы Российской

⁴³⁶ Чемяков В.П. Грейдинг: технология построения системы управления персоналом. М.: Вершина, 2007. С. 16.

⁴³⁷ Берестова Н.Ю. Сравнительный анализ методик оценки и ранжирования должностей при разработке системы грейдинга // Экономика труда. 2021. № 3. С. 295-311.

⁴³⁸ Лапшова О.А. Оплата труда персонала: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2022. С. 19.

⁴³⁹ Акимов А.А. Применение системы грейдинга как современного инструмента управления заработной платой на предприятиях авиационной промышленности // Московский экономический журнал. 2020. № 3. С. 391-406.

Федерации можно утверждать, что как минимум часть из вышеозначенных целей актуальна и для государственного аппарата.

При этом нельзя не отметить, что возможность применения ранжирования (грейдирования) для модернизации реестра должностей федеральной государственной гражданской службы поддерживалась в том числе и представителями Минтруда России, например, в ходе научно-методического семинара Совета Федерации «Развитие государственной гражданской службы. Новый этап»⁴⁴⁰.

Безусловным преимуществом внедрения системы зарплатных рангов является возможность имплементации подзаконным нормативным актом без внесения масштабных изменений в Федеральный закон № 79-ФЗ, в силу установленного в нем принципа регламентации размеров должностных окладов и окладов за классный чин указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации⁴⁴¹. При этом методология оценки должностей может быть закреплена в виде методических рекомендаций Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Однако необходимо учитывать, что механический перенос подходов, принятых в коммерческих структурах, или зарубежного опыта не представляется возможным в силу ряда особенностей института гражданской службы Российской Федерации. Прежде всего следует подчеркнуть публично-правовой характер гражданской службы – в отличие от коммерческих организаций, где основным критерием ценности должности является вклад в прибыль, на гражданской службе ключевым показателем ценности выступает роль должности в реализации функций государства через компетенцию государственного органа.

С учетом положений Федерального закона № 79-ФЗ, выявленных исторических и институциональных характеристик, а также опыта иностранных государств, видится возможным сформулировать ряд ключевых принципов

⁴⁴⁰ Развитие государственной гражданской службы. Новый этап. Научно-методический семинар Аналитического управления / Под общей редакцией В.Д. Кривова // Аналитический вестник. 2020. № 3 (746). С. 29.

⁴⁴¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

ранжирования (грейдирования) должностей гражданской службы по зарплатным рангам:

- принцип профессионализма и компетентности – т.е. ранжирование должно обеспечивать взаимосвязь должностных обязанностей и квалификационных требований;

- принцип стабильности – т.е. ранжирование должно обеспечивать стабильность должностной структуры гражданской службы;

- принцип неперсонифицированности – т.е. ранжированию должны подвергаться должности гражданской службы, а не служащие. Дополнительно этот принцип будет способствовать обеспечению реализации принципа равного доступа к государственной службе;

- принцип связи с реализацией функций государства – как уже было отмечено, является ключевой особенностью оценки должностей гражданской службы. Наиболее простым критерием может являться взаимосвязь должностных обязанностей с реализацией государственных функций и предоставлением государственных услуг;

- принцип универсальности, выражающийся в наличии единой нормативно закреплённой методологии формирования зарплатных рангов;

- принцип отражения компетенции государственного органа – т.е. необходимость осуществления ранжирования должностей, учреждённых в структуре государственного органа с учётом специфики его функций и задач, а также его положения в системе государственного управления.

Предлагаемые принципы создают методологический фундамент для создания объективной системы оценки должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и разработки факторов (критериев), непосредственно формирующих эту оценку.

С учётом исследованного и систематизированного опыта иностранных государств наиболее целесообразной представляется оценка следующих факторов:

1. Предмет служебной деятельности (например, контроль (надзор), бюджетирование, нормотворчество, закупочная деятельность, прогнозирование и планирование и т.п.) и специфика компетенции государственного органа;
2. Масштаб и эффект служебной деятельности – т.е. оценка влияния исполнения должностных обязанностей как на деятельность государственного органа, в котором учреждена должность, так и на общественные отношения. При этом оценка может учитывать, например, количество лиц, на которых распространяются решения гражданского служащего, а также степень и последствия воздействия;
3. Наличие (отсутствие) управленческих функций;
4. Квалификационные требования, предъявляемые для замещения должности;
5. Степень стандартизации должностных обязанностей – фактически оценка сложности задач и необходимости принятия нестандартных решений;
6. Необходимость коммуникаций за пределами должностной структуры государственного органа.

Оценка этих факторов и соотнесение результатов с универсальной шкалой должностных окладов создадут научно обоснованный механизм определения объективной значимости должности гражданской службы как в рамках государственного органа, так и для всего аппарата государства. Таким образом, ранжирование (грейдирование) обеспечивает системную и устойчивую взаимосвязь между содержанием должностных обязанностей, квалификационными требованиями и оплатой труда.

Кроме того, сформированная методологическая основа закладывает предпосылки для дальнейшего развития организационно-категориального каркаса гражданской службы. В этой связи особого внимания заслуживает перспектива внедрения системы карьерных траекторий.

Однако прежде чем перейти к рассмотрению системы карьерных траекторий как инструмента модернизации должностной структуры гражданской службы Российской Федерации, необходимо уточнить понятийный аппарат, поскольку

многозначный термин «карьера» широко используется как в научном обороте, так и в повседневной жизни, в силу чего отличается значительной вариативностью трактовок. В рамках настоящего исследования представляется наиболее целесообразным использование узкопрофессионального понимания термина «карьера» как должностного продвижения, достижения определенного должностного и социального статуса в профессиональной деятельности⁴⁴². Такой подход актуален и для государственной службы, так Ю.Н. Старилов отмечает, что должность и карьера государственного служащего – непременно взаимообусловленные явления; по сути карьера – это и есть смена должностей в порядке повышения их значимости и административной важности⁴⁴³.

Использование данной трактовки карьеры закономерно требует выделения ее этапов. С учетом наличия различных точек зрения представляется оправданным согласиться с позицией М.Н. Моревой, выделяющей следующие этапы карьеры⁴⁴⁴:

- предварительный этап (получение образования);
- первоначальный этап (первичное трудоустройство);
- этап стабильной трудовой деятельности (основной этап работы);
- этап отставки (прекращение активной трудовой деятельности).

Следует отметить, что применительно к государственным и муниципальным служащим нередко используется упрощенная модель карьеры, включающая в себя лишь поступление на службу, прохождение службы и прекращение службы⁴⁴⁵. Однако выделение отдельного этапа получения профессионального образования необходимо для формирования системного подхода к пониманию карьеры служащего, что подтверждается сформировавшейся практикой в различных видах государственной службы. Так, в срок службы в органах внутренних дел засчитывается время обучения сотрудника до поступления на службу по основным

⁴⁴² Каштанова Е.В. Направления развития карьеры государственных служащих // Вестник ГУУ. 2014. № 8. С. 182-187.

⁴⁴³ Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 84.

⁴⁴⁴ Морева М.Н. К вопросу о понятии «Карьеры» в системе государственной службы // Проблемы экономики и юридической практики. 2008. № 3. С. 131-132.

⁴⁴⁵ Медякова Е.М. Современные вопросы управления моделированием карьерного трека муниципальных служащих // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 86-95.

образовательным программам среднего профессионального или высшего образования по очной форме при условии его завершения⁴⁴⁶. А в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» граждане, поступившие в военные профессиональные образовательные организации или военные образовательные организации высшего образования, заключают контракт о прохождении военной службы⁴⁴⁷, при зачислении им присваивается первое воинское звание – рядовой, при успешном окончании военной организации высшего образования – звание лейтенанта⁴⁴⁸. Таким образом, для военнослужащих получение образования является полноценным этапом карьеры, сопряженным с получением воинских званий.

Отсутствие подобных возможностей для гражданских служащих может ставить их в невыгодное положение и в целом снижать привлекательность гражданской службы. Между тем получение профессионального образования, в том числе дополнительного, является важной частью карьеры и профессионального развития гражданского служащего. В целях популяризации профильного образования, а также формирования основ образовательно-профессиональных траекторий развития для будущих гражданских служащих, представляется оправданным рассмотрение возможности усовершенствования подхода к присвоению классных чинов гражданской службы путем внедрения положений, регламентирующих присвоение первого классного чина «Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса», например, лицам, успешно освоившим программу бакалавриата по направлению подготовки «38.03.04 Государственное и муниципальное управление».

Прежде чем продолжить исследование карьерных траекторий гражданских служащих, необходимо уточнить само понятие. В целях настоящей работы под карьерной траекторией следует понимать совокупность взаимосвязанных этапов профессионального развития гражданского служащего, объединяющую получение

⁴⁴⁶ СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

⁴⁴⁷ СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.

⁴⁴⁸ Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1999 № 1237 (ред. от 10.10.2024) «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

профессионального образования, горизонтальный и вертикальный карьерный рост, повышение квалификации и мотивацию. Как показал рассмотренный опыт иностранных государств, в частности, США, Федеративной Республики Бразилия, ФРГ, данная категория нуждается в формализации и регламентации прежде всего в целях разграничения с общим понятием индивидуальной карьеры, нередко используемым в политологии и социологии⁴⁴⁹.

Также следует обратить внимание на то, что во всех рассмотренных примерах иностранных государств обособление карьерных траекторий осуществляется по функциональному признаку, что обеспечивает системную взаимосвязь между должностными обязанностями, квалификационными требованиями, карьерным ростом и оплатой труда. Однако осуществление даже первичного выделения функциональных карьерных треков на гражданской службе Российской Федерации потребует не только глубокого изменения законодательного и подзаконного регулирования, но и наличия проработанной методологической базы, которая на данный момент не сформирована. Впрочем, видится возможной адаптация инструментария Минтруда России, используемого при формировании профессиональных стандартов. По своей сути профессиональный стандарт представляет собой характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции⁴⁵⁰. Подход профессиональных стандартов, предполагающий высокую степень декомпозиции трудовых функций на отдельные трудовые действия, может стать основой формирования карьерных треков гражданских служащих, выделенных по функционально-профессиональному признаку.

Заслуживает внимания и опыт использования профессиональных стандартов при разработке образовательных программ высшего образования, демонстрирующий эффективность в усилении практической направленности

⁴⁴⁹ См., например: Заранкин И.А. Теоретические подходы к изучению карьерных траекторий политических акторов на примере депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов от партии «Справедливая Россия» // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2016. № 1. С. 58-69.

⁴⁵⁰ СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3

подготовки специалистов⁴⁵¹, что представляется актуальным и для гражданских служащих⁴⁵². Вместе с тем нельзя согласиться с позицией ученых, выдвигающих идею создания универсального профессионального стандарта для гражданского служащего⁴⁵³, поскольку проведенное исследование доказывает необходимость не унификации, а диверсификации описаний должностных обязанностей. Кроме того, на сегодняшний день Минтрудом России уже разработаны профессиональные стандарты, применяемые в системе государственного управления, прежде всего в подведомственных учреждениях⁴⁵⁴, например, «Специалист по организационному и документационному обеспечению управления организацией»⁴⁵⁵ или «Специалист архива»⁴⁵⁶. Таким образом, анализ существующих профессиональных стандартов свидетельствует о наличии фундамента, который при соответствующей адаптации может быть использован для совершенствования должностной структуры гражданской службы.

В этом контексте следует отметить и иные существующие основы формирования карьерных траекторий, уже заложенные в действующем законодательстве. В частности, Федеральным законом от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴⁵⁷ закреплены понятия области профессиональной служебной деятельности и вида профессиональной служебной деятельности. Также схожая, но не до конца формализованная логика заложена и в Справочнике

⁴⁵¹ Пак Ю.Н. Профессиональные стандарты - основа проектирования образовательных программ нового поколения // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2 (90). С. 101-106.

⁴⁵² Агеева Е.А. Внедрение профессиональных стандартов в систему подготовки и дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Социально-гуманитарные знания. 2016. № 12-1. С. 143-155.

⁴⁵³ Томильцев А.В., Мальцев А.В. Нужен ли профессиональный стандарт для государственных служащих? // Вопросы управления. 2019. № 6 (61). С. 64-75.

⁴⁵⁴ Безуглая В.С., Рюмшина Е.В. Роль профессиональных стандартов в сфере административно-управленческой деятельности учреждений культуры и образования // Проблемы современного педагогического образования. 2023. № 80-1. С. 49-53.

⁴⁵⁵ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15.06.2020 № 333н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по организационному и документационному обеспечению управления организацией» // Официальный интернет-портал правовой информации. 16.07.2020. № 0001202007160002. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁵⁶ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18.03.2021 № 140н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист архива» // Официальный интернет-портал правовой информации. 21.04.2021. № 0001202104210023. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁵⁷ Федеральный закон от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1. Ст. 92.

квалификационных требований⁴⁵⁸, выделенные в нем области профессиональной деятельности имеют потенциал развития в карьерные треки.

Более того, при системном рассмотрении карьерных моделей в системе государственного управления, представляется обоснованным утверждать, что на сегодняшний день уже в достаточной степени сформирована одна крайне комплексная карьерная траектория, имеющая детализированное законодательное и подзаконное регулирование – дипломатическая служба. Элементы правового статуса дипломатических работников отражают выраженную специфику дипломатической службы по сравнению с другими видами и подвидами государственной службы⁴⁵⁹, что объяснимо их уникальной ролью – государственных служащих, представляющих интересы государства на международной арене⁴⁶⁰. Карьерная траектория дипломатических работников представляет собой уникальный пример систематического перехода между замещением государственных должностей Российской Федерации и должностей федеральной государственной гражданской службы⁴⁶¹ – по возвращении из заграничной командировки лицо, замещавшее должность Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (в иностранном государстве), как правило, получает должность гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных дел, после чего вновь может быть направлено за рубеж в статусе лица, замещающего государственную должность.

Также для дипломатической службы характерна и собственная иерархия званий – система дипломатических рангов⁴⁶², являющихся как важным фактором упорядочивания служебных отношений, так и мерой признания заслуг⁴⁶³. При этом

⁴⁵⁸ URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁵⁹ Занко Т.А. Правовое положение дипломатических работников: обязанности, ограничения, запреты // Вестник МГИМО. 2014. № 4 (37). С. 231-243.

⁴⁶⁰ Занко Т.А. Правовое положение дипломатических работников: права, государственные гарантии, поощрения // Вестник МГИМО. 2013. № 3 (30). С. 121-126.

⁴⁶¹ Занко Т.А. Особенности и основные направления совершенствования правового регулирования дипломатической службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 26-27.

⁴⁶² Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1371 (ред. от 08.07.2024) «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

⁴⁶³ Дипломатическая служба: Учебное пособие / Под ред. А.В. Торкунова, А.Н. Панова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. С. 336.

помимо государственных гражданских служащих дипломатические ранги присваиваются и лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации – Министра иностранных дел и Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации (в иностранном государстве). Подобный подход создает целостный контур дипломатической карьеры, что в свою очередь обеспечивает институциональную автономность дипломатической службы как карьерной траектории и подчеркивает ее особое место в системе государственной службы Российской Федерации.

Однако в этом контексте нельзя не отметить, что аналогичный подход к присвоению классных чинов практикуется и в менее институционализированных случаях, так, в частности, согласно Указу Президента Российской Федерации от 19.11.2007 № 1554 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции»⁴⁶⁴ помимо гражданских служащих классные чины юстиции также присваиваются лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, – Министру юстиции Российской Федерации и Генеральному директору Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Аналогичный подход применяется и в отношении классных чинов прокурорских работников – Генеральному прокурору Российской Федерации присваивается классный чин «действительный государственный советник юстиции», более того, классные чины присваиваются и лицам, не занятым в системе государственного управления, например, ректору Университета прокуратуры Российской

⁴⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2007 № 1554 (ред. от 08.07.2024) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции» // РГ. 2007. № 263.

Федерации⁴⁶⁵. При этом оценивая всю совокупность регулирования вопросов прохождения службы в органах прокуратуры и юстиции, следует отметить, что соответствующие направления развития карьеры служащих не формируют полноценные карьерные траектории и нуждаются в дальнейшей формализации.

Тем не менее, даже несмотря на невысокую институализацию системы карьерных траекторий в органах прокуратуры и юстиции, рассмотренные примеры присвоения классных чинов и дипломатических рангов подтверждают ранее доказанный тезис о методологической возможности и практической целесообразности объединения должностей гражданской службы и государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) в единую должностную структуру.

Поскольку и дипломатическая карьерная траектория, и менее формализованные примеры выделены в соответствии с особенностями предмета деятельности, нельзя не упомянуть, что в научном сообществе и на уровне Федерального Собрания Российской Федерации не раз обсуждались перспективы обособления и иных специфических подвидов гражданской службы, например, парламентской службы⁴⁶⁶. Соглашаясь с устоявшимся научным консенсусом об ошибочности выделения парламентской службы в качестве отдельного подвида, следует отметить, что формализация соответствующей карьерной траектории представляется куда более перспективной и целесообразной.

Однако с учетом необходимости глобального пересмотра нормативного правового регулирования института гражданской службы для внедрения системы карьерных траекторий, наиболее реализуемым на начальном этапе представляется выделение двух направлений – управленческого и экспертного, что помимо прочего позволит решить ранее обозначенную проблему дисбаланса

⁴⁶⁵ Указ Президента Российской Федерации от 21.11.2012 № 1563 (ред. от 24.06.2024) «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6662.

⁴⁶⁶ Стенограмма расширенного заседания Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству на тему «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и практика его применения», 24 апреля 2007 года, г. Москва // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. С. 3.

в соотношении руководителей и исполнителей на гражданской службе⁴⁶⁷. При этом даже такое ограниченное внедрение системы карьерных траекторий приведет к:

- повышению прозрачности процедур и предсказуемости карьерного роста;
- оптимизации профессионального развития служащих;
- снижению оттока кадров, исчезновению «карьерных тупиков» и стимулированию «горизонтальной» карьеры.

Рассматривая перспективы внедрения карьерных траекторий, нельзя обойти стороной и вопрос специальных кадровых программ, уже частично затрагивавшийся в рамках настоящего исследования. Помимо ранее упомянутых «школы губернаторов» и «школы мэров», а также программы «Лидеры России» следует обратить внимание на инициированную Президентом Российской Федерации В.В. Путиным программу «Время героев»⁴⁶⁸, направленную на подготовку высококвалифицированных руководителей из числа участников СВО для последующей работы в органах государственной и муниципальной власти⁴⁶⁹. Программа «Время героев» и аналогичные программы субъектов Российской Федерации обладают значительным потенциалом для формирования образовательной основы интегральных карьерных траекторий, охватывающих различные должности государственного аппарата. Более того, рассмотренные кадровые программы являются важным подтверждением широты и гибкости полномочий Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики.

Непосредственным продолжением обозначенного Президентом Российской Федерации курса в кадровой политике стало и поручение высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации «обеспечить организацию обучения, профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации участников специальной военной операции, желающих поступить

⁴⁶⁷ Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021. С. 103.

⁴⁶⁸ РГ. 2024. № 46.

⁴⁶⁹ Время героев // Высшая школа государственного управления. URL: <https://xn--b1aachba0csnebn.xn--plai/> (дата обращения: 29.05.2025).

на государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации и муниципальную службу, предусмотрев необходимое финансирование»⁴⁷⁰. Результатом таких усилий должен стать приток ветеранов СВО на гражданскую службу субъектов Российской Федерации и муниципальную службу.

Вместе с тем нельзя не отметить выявленный в ходе данного исследования правовой пробел, который может иметь негативное влияние на эффективность предпринимаемых мер, создает неравные условия поступления и прохождения гражданской службы субъектов Российской Федерации для ряда лиц, а также нарушает принцип единства правовых и организационных основ государственной службы. Так, Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»⁴⁷¹ регламентирован механизм учета воинских званий при присвоении классных чинов федеральным государственным гражданским служащим – если первый классный чин, который должен быть присвоен гражданскому служащему ниже имеющегося у него воинского звания, то присваивается классный чин на ступень выше положенного. При этом для гражданских служащих субъектов Российской Федерации порядок присвоения и сохранения классных чинов устанавливается законами субъектов Российской Федерации, что приводит к неоднородности правового регулирования. Так, в одних субъектах (например, город федерального значения Москва, Калининградская, Сахалинская и Челябинская области) соответствующий механизм не закреплён, в других (например, Алтайский край) урегулирован неоднозначно, тогда как в третьих (например, Курская область) четко регламентирован. При этом в Законе Московской области «О классных чинах государственной гражданской службы

⁴⁷⁰ Перечень поручений по итогам встречи с главами муниципальных образований в рамках второго Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России» (утв. Президентом Российской Федерации 29.05.2025 № Пр-1223) // Официальный интернет-сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/77072> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁷¹ СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

Московской области»⁴⁷² соответствующие положения содержались, но утратили силу в 2023 году, что демонстрирует наличие и регрессивной тенденции. Таким образом, отсутствие единого подхода к учету воинских званий при присвоении классных чинов создает дискриминационные различия в правовом статусе ветеранов СВО при поступлении на гражданскую службу различных субъектов Российской Федерации.

При этом следует отметить, что так как действующее законодательство напрямую не относит подобные вопросы к исключительному ведению субъектов Российской Федерации, представляется возможным и желательным сформировать единый подход именно на федеральном уровне. Такое решение в полной мере соответствует распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части правового регулирования и организации государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закрепленному Федеральным законом № 58-ФЗ. В этом контексте следует обратиться к позиции М.В. Анисифоровой, относящей к полномочиям субъектов Российской Федерации по организации гражданской службы лишь «технические» вопросы, такие как определение полномочий по конкретным должностям, подготовка кадров, повышение квалификации⁴⁷³. Вполне очевидно, что столь принципиальный вопрос, набирающий актуальность вместе с возвращением участников специальной военной операции, может и должен быть превентивно урегулирован на уровне федерального законодательства.

В целях устранения выявленного правового пробела и обеспечения равенства прав лиц, имеющих воинские и специальные звания, классные чины юстиции и прокурорских работников, при поступлении на государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и дополнить статью 11 «Классные

⁴⁷² Закон Московской области от 12.05.2005 № 120/2005-ОЗ (ред. от 04.06.2024) «О классных чинах государственной гражданской службы Московской области» // Ежедневные новости. Подмоскowie. 2005. № 92.

⁴⁷³ Анисифорова М.В. Государственная служба: учебное пособие. М.: Проспект, 2023. С. 54.

чины гражданской службы, классные чины юстиции, дипломатические ранги» частями 16.1, 16.2 следующего содержания:

«16.1. В случае, если первый классный чин гражданской службы Российской Федерации, который должен быть присвоен федеральному гражданскому служащему, ниже имеющегося у федерального гражданского служащего воинского или специального звания, классного чина юстиции, классного чина прокурорского работника, то федеральному гражданскому служащему присваивается классный чин гражданской службы Российской Федерации на одну ступень выше того классного чина, который должен быть ему присвоен.

16.2. В случае, если первый классный чин гражданской службы субъекта Российской Федерации, который должен быть присвоен гражданскому служащему субъекта Российской Федерации, ниже имеющегося у гражданского служащего субъекта Российской Федерации воинского или специального звания, классного чина юстиции, классного чина прокурорского работника, то гражданскому служащему субъекта Российской Федерации присваивается классный чин гражданской службы субъекта Российской Федерации на одну ступень выше того классного чина, который должен быть ему присвоен.».

Таким образом, предлагаемые изменения, формируя единый подход на уровне федерального законодательства, не только устранят неравенство условий поступления и прохождения гражданской службы субъектов Российской Федерации для ветеранов СВО, но и будут способствовать повышению эффективности специальных кадровых программ и выстраиванию интегральных карьерных траекторий.

Продолжая исследование комплексных инструментов совершенствования должностной структуры гражданской службы, следует отметить, что анализ опыта иностранных государств свидетельствует о наличии устойчивой связи между карьерными траекториями и механизмом ранжирования (грейдирования) должностей. Данная взаимосвязь, институционально закрепляемая посредством детализированной методологической базы, обеспечивает синергетический эффект, который проявляется в системном согласовании места должности в должностной

структуре с квалификационными требованиями, должностными обязанностями, оплатой труда. Таким образом, в зарубежной практике именно комплексное использование рассмотренных механизмов в сочетании с методологией оценки и классификации должностей формирует целостную должностную структуру.

Однако нельзя не отметить, что в России, как и в большинстве постсоветских государств (за исключением Азербайджанской Республики и Республики Армения), сложился централизованный строго иерархичный подход к формированию должностной структуры, выражающийся в утверждении единого реестра должностей гражданской службы путем принятия чаще всего подзаконного нормативного акта. В то время как во всех рассмотренных примерах государств с развитой методологической базой оценки и классификации должностей гражданской службы (США, Республика Армения, ЮАР, Федеративная Республика Бразилия) должностная структура децентрализована и формируется на уровне отдельных государственных органов, а также характеризуется отсутствием или значительным ослаблением взаимосвязей между должностями гражданской, военной и иной службы, что в целом противоречит российской административно-правовой традиции.

Таким образом, внедрение рассмотренных механизмов и выработка детализированной методологической базы оценки и классификации должностей гражданской службы Российской Федерации могут столкнуться с рядом препятствий. Первым из них как при имеющихся направлениях разграничения (группах и категориях), так и при потенциально применимых (зарплатных рангах и карьерных траекториях), является централизованное формирование должностной структуры гражданской службы. По последним опубликованным данным Федеральной службы государственной статистики, количество невакантных должностей федеральной государственной гражданской службы превышает 428 тысяч⁴⁷⁴ – их централизованное описание и оценка потребуют крайне

⁴⁷⁴ Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13289> (дата обращения: 29.05.2025).

значительных кадровых, организационных и материальных ресурсов. И в этом контексте можно обратить внимание на практику самостоятельного составления описаний и оценки должностей работниками⁴⁷⁵. Однако применимость инструментов самостоятельного описания деятельности гражданскими служащими вызывает обоснованные сомнения, особенно с учетом негативного опыта государства с гораздо более адаптированной для подобного подхода системой гражданской службы – США⁴⁷⁶.

Следовательно, наиболее реализуемым подходом остается разработка и внедрение методологии оценки и кластеризации должностей федеральной государственной гражданской службы с сохранением реестрового способа формирования должностной структуры.

Другим организационным препятствием является отсутствие нормативного закрепления государственного органа, ответственного за ведение реестра – независимо от того, будет ли это единый реестр государственных должностей или сохранится действующий подход к разграничению должностей государственного аппарата. Так, ни Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴⁷⁷, ни Положение о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации⁴⁷⁸, ни Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции⁴⁷⁹ не устанавливают соответствующей обязанности. Таким образом, обязательным условием имплементации структурных изменений в рассматриваемой сфере является конкретизация ответственного за формирование и методологическое обеспечение ведения реестра государственного органа и (или) его подразделения.

⁴⁷⁵ Taber T., Beehr T., Walsh J. Relationships between job evaluation ratings and self-ratings of job characteristics // *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 1985. V. 35. № 1. P. 27-45. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0749597885900433> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁷⁶ Federal workers get a new email demanding their accomplishments // *National Public Radio*. 2025. March, 1. URL: <https://www.npr.org/2025/03/01/g-s1-51490/federal-workers-new-email-accomplishments> (дата обращения: 29.05.2025).

⁴⁷⁷ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

⁴⁷⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 610 (ред. от 28.03.2025) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

⁴⁷⁹ Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2023 № 368 (ред. от 26.06.2023) «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2023. № 22. Ст. 3920.

В этой связи представляется необходимым внести изменения в Положение об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции, дополнив его функцией по методологическому обеспечению и ведению реестра должностей.

Кроме того, при разработке методологического обеспечения формирования реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, необходимо определить ее основные цели. Исследованные примеры доказывают необъективность и недостаточную системность классификации должностей гражданской службы в соответствии с группами (прежде всего) и категориями, а также неспособность такого подхода обеспечить взаимосвязь между различными элементами института гражданской службы. Следовательно, основной целью разработки методологии оценки и классификации должностей гражданской службы должно стать повышение объективности данного процесса и обоснованности принимаемых решений. Другой важной целью является повышение прозрачности процедуры формирования реестра должностей гражданской службы, поскольку от ее результатов зависят особенности правового статуса государственного гражданского служащего, предъявляемые к кандидату на замещение должности квалификационные требования, должностные обязанности, параметры оплаты труда и многое другое. Третьей целью выступает повышение адаптивности реестра должностей гражданской службы. Ведь несмотря на то что на момент написания работы в Указ Президента Российской Федерации «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴⁸⁰ изменения вносились 95 раз, все они вызваны не переоценкой места каких-либо должностей в должностной структуре, а лишь изменениями в структуре аппарата государственного управления – расформированием органов исполнительной власти, изменением их внутренней структуры и т.п.

Однако проведенный анализ продемонстрировал, что классификация должностей гражданской службы по категориям, выделенным по функциональным

⁴⁸⁰ СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

признакам и группам, определяемым на основании объема должностных полномочий и особенностей предмета ведения, не в полной мере отвечает поставленным целям и ввиду этого представляет собой третье организационное препятствие для имплементации методологии оценки и классификации должностей.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод о том, что внедрение методологии оценки и классификации должностей федеральной государственной гражданской службы в Российской Федерации столкнется с рядом организационных препятствий. Даже при условии отказа от концепции описания и оценки каждой индивидуальной должности, т.е. при сохранении централизованного реестрового способа формирования должностной структуры, организационно-категориальные основы разграничения должностей не в полной мере соответствуют изначальным целям разработки и имплементации предлагаемой методологии.

Вместе с тем выявленные ограничения не означают невозможности практического применения отдельных описанных инструментов, а лишь доказывают необходимость углубления исследований должностной структуры гражданской службы. Модернизация должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации представляет собой сложный многоэтапный процесс, который не может быть сведен к механическому встраиванию заимствованных практик в существующий организационно-категориальный каркас. В этой связи перспективным направлением представляется постепенное внедрение инструментов ранжирования (грейдирования) и карьерных траекторий, что позволит сформировать более гибкую и соответствующую современным вызовам должностную структуру, избежав радикального слома исторически и институционально обусловленной архитектуры гражданской службы и государственного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог проведенному исследованию, представляется обоснованным заключить, что вопросы должностной структуры гражданской службы и государственного аппарата в целом выходят далеко за пределы сугубо юридического анализа. Должностная структура гражданской службы представляет собой сложный институт, на современное состояние которого оказывают глубокое влияние исторические особенности формирования государственности, философские и этимологические установки, масштаб и многоуровневость системы публичного управления, политическая конъюнктура, развитие технологий и субъективные решения, принимаемые в конкретных ситуациях и под воздействием различных факторов.

Это исследование начиналось с мысли о том, что государство – это люди, как в целом, так и внутри государственного аппарата. И именно должностная структура гражданской службы задает организационно-функциональную рамку для деятельности этих людей – гражданских служащих, упорядочивает их взаимодействие, формирует иерархию, позволяет установить требования к ним, распределить должностные обязанности, оценить их труд. Тем самым оказывая влияние на успешность реализации функций государства, на качество государственных услуг, на эффективность государственного управления в самом общем смысле.

Непосредственно воздействуя на правовой статус и повседневную деятельность гражданских служащих, должностная структура гражданской службы является ключевым фактором обеспечения стабильности государственного аппарата, прозрачности и доступности карьерного и профессионального роста служащих, а в конечном счете и эффективности кадровой политики государства. В этом контексте нельзя не отметить, что по данным Минтруда России, «текучка» кадров на государственной службе выше, чем по экономике в среднем⁴⁸¹. При этом

⁴⁸¹ Текучка кадров на госслужбе в России составляет 13% в год // ТАСС. 2023. 21 декабря. URL: <https://tass.ru/obschestvo/19599829> (дата обращения: 29.05.2025).

по данным социологического исследования, проведенного при поддержке АНО «Россия – страна возможностей», при сильном запросе на гарантии долгосрочной занятости и финансовую стабильность лишь 7% россиян хотели бы работать в органе государственной власти⁴⁸². Подобные данные свидетельствуют о том, что традиционно ценимая за свою стабильность и устойчивость гражданская служба сталкивается с системными вызовами в сфере кадрового обеспечения, что требует переосмысления подхода к организации должностей.

Однако следует учитывать, что любые изменения должностной структуры гражданской службы непосредственно затрагивают не только гражданских служащих, но и всех граждан Российской Федерации, оказывая влияние на опыт их повседневного взаимодействия с государством.

Таким образом, развитие правовой и управленческой науки в части должностной структуры гражданской службы должно происходить в условиях исторической и философской преемственности, сохранения сложившейся административной культуры. А любые практические рекомендации должны основываться на теоретически обоснованных концептуально целостных положениях, отвечающих задаче сохранения и преумножения стабильности института и исключающих проведение реформ ради реформ.

Именно по этим причинам лейтмотивом данного исследования стал поиск баланса между сохранением исторически и концептуально обусловленных особенностей российской модели должностной структуры гражданской службы и необходимостью наполнения ее элементов новыми смыслами в целях совершенствования ее теоретического, методологического, организационного и, конечно, правового обеспечения. В рамках решения данной глобальной задачи был осуществлен комплексный анализ теоретико-правовых основ должностной структуры гражданской службы, определено ее положение в системе уровней организации должностей государственного аппарата, установлены ее основные

⁴⁸² Результаты исследования восприятия бренда работодателя, 2024 // Талантист. URL: https://talantist.ru/research/report_2024/ (дата обращения: 29.05.2025).

элементы и функциональное назначение, что позволило выявить ряд системных проблем в концептуальном аппарате и правовом регулировании, включая недостаточную разработанность терминологии, несовершенство организационно-категориального каркаса и отсутствие четкого механизма формирования.

Так, в частности, было констатировано, что в отечественной правовой науке преобладает формально-юридический подход к интерпретации ключевых элементов терминологического аппарата должностной структуры, в том числе дефиниций «государственная должность», «должность государственной службы», «должность государственной гражданской службы». В данном исследовании развивается теоретико-правовая конструкция, интегрирующая нормативное толкование указанных дефиниций с их системной трактовкой как функциональных элементов механизма государства. Таким образом, сформулировано общеродовое понятие государственной должности как базового структурного элемента организации механизма государства, институционально обособленного в рамках государственного органа по функциональному признаку, обладающего регламентированным объемом полномочий, производных от компетенции государственного органа, которая обусловлена его ролью в реализации функций государства.

В развитие концептуальных положений, заложенных в вышеуказанной дефиниции, был проведен теоретико-институциональный анализ, который позволил сформулировать определение понятия «должностная структура государственного управления», под которым понимается упорядоченная и унифицированная система должностей, учрежденных в государственном аппарате, устанавливающая их организационную иерархию и взаимосвязь, а также функциональное разделение в соответствии с распределением должностных полномочий. Также были выявлены ее ключевые элементы – структурно схожие должности и различные по силе, характеру и степени правовой регламентации связи между ними, что в свою очередь позволило определить основные уровни организации должностей государственного аппарата:

- интегральный уровень – должностная структура государственного управления, включающая в себя государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должности государственной службы;
- системный уровень – должностная структура государственной службы;
- функциональный уровень – должностные структуры различных видов государственной службы.

При этом выявлено, что с повышением уровня сложности системы и снижением функциональной однородности должностей снижается степень регламентации взаимосвязей между ними, что обосновывает перспективность теоретической разработки именно функционального уровня организации, а прежде всего – должностной структуры государственной гражданской службы.

Вполне очевидно, что указанные системные характеристики и проблемные аспекты должностной структуры не могли быть осмыслены в отрыве от их исторического генезиса, поскольку современная организация гражданской службы представляет собой закономерный этап эволюции данного института. Проведенный исторический анализ позволил установить некоторые устойчивые тенденции и характерные черты должностной структуры гражданской службы и их правового регулирования в России, в частности:

- отсутствие строгого разделения должностей на политические и административные;
- централизованное формирование должностной структуры по статусному критерию (преимущественно реестровым способом);
- ограниченное регулирование терминологического аппарата и отсутствие регламентации механизма формирования должностной структуры в сочетании с детализированным регулированием организационно-категориального каркаса.

Выявленные исторически и институционально обусловленные особенности российской модели должностной структуры естественным образом привели

к необходимости оценки их влияния на современный подход к организации и правовому регулированию должностной структуры гражданской службы.

Проведенное комплексное исследование опыта иностранных государств не только подтвердило гипотезу о вариабельности функционального предназначения различных уровней нормативного правового регулирования должностной структуры гражданской службы, но и позволило определить основные модели законодательного регулирования должностной структуры гражданской службы:

1. Детализированная – законодательный уровень играет центральную роль и помимо регулирования основных компонентов полностью или частично закрепляет и саму должностную структуру (Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Республика Молдова);

2. Рамочная – на законодательном уровне регулирования закладываются базовые положения о должностной структуре гражданской службы (Российская Федерация, большинство государств-участников Содружества Независимых Государств (за исключением Республики Молдова), Китайская Народная Республика);

3. Ограниченная – роль законодательного регулирования редуцирована до установления некоторых определений и организационно-категориальных основ (Соединенные Штаты Америки, Южно-Африканская Республика).

При этом подтверждено наличие устойчивой взаимосвязи между степенью сложности системы гражданской службы и характером инструментов организации ее должностной структуры. Так, с повышением сложности системы гражданской службы, в том числе с увеличением разнородности входящих в нее должностей и усилением их кластеризации, происходит отказ от централизованного реестрового способа формирования должностной структуры в пользу децентрализованных систем оценки и ранжирования (грейдинга), не формирующих четкую вертикаль субординации.

Проведенный анализ особенностей подзаконного регулирования также подтвердил гипотезу о существенной вариабельности функционального

предназначения и соотношения законодательного и подзаконного регулирования должностной структуры гражданской службы в различных государствах. Кроме того, системная интерпретация полученных данных позволила выявить обратную зависимость между степенью централизации должностной структуры и развитием методологической базы ее формирования. Это дает основания полагать, что в высоко децентрализованных должностных структурах гражданской службы методология оценки и классификации должностей помимо своего прямого предназначения также выполняет компенсаторную функцию, обеспечивая организационное единство системы гражданской службы.

Сформированный в ходе исследования теоретико-методологический и нормативный аппарат позволил осуществить комплексный критический анализ сложившейся в Российской Федерации модели организации и правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы как с точки зрения исторической преемственности, так и в контексте релевантного опыта иностранных государств. Подобный подход способствовал выявлению основных недостатков национальной модели и перспективных направлений совершенствования правового регулирования, среди которых в качестве наиболее масштабного выделяется недостаточность и формализм законодательно закрепленных критериев дифференциации государственных должностей Российской Федерации (субъектов Российской Федерации) и должностей государственной гражданской службы. При этом исследованные примеры подтверждают, что на практике разграничение указанных должностей осуществляется на основе факторов, не имеющих строгой юридической формализации и в большей степени отражающих политико-управленческие аспекты организации государственного аппарата, что приводит к нарушению взаимосвязи между должностными обязанностями, квалификационными требованиями, ограничениями и запретами, оплатой труда лиц, замещающих различные должности в государственном аппарате. В связи с чем предложена и обоснована необходимость формирования общей категории – государственные должности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации),

включающей в себя высшие государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, и должности государственной гражданской службы. В развитие данных положений на основе разработанных и уточненных теоретических конструкций выработаны предложения по нормативному закреплению соответствующих дефиниций, а также обоснована необходимость утверждения Президентом Российской Федерации единого реестра государственных должностей Российской Федерации, включающего в себя все должности, учрежденные в государственном аппарате, что не только повысит четкость и системность должностной структуры государственного управления, но и будет в большей степени соответствовать реальной широте полномочий и задачам Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики⁴⁸³.

Другим теоретически и практически значимым результатом проведенного комплексного критического анализа стало выявление системного дефекта должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации, также не в полной мере обеспечивающей устойчивую взаимосвязь между должностными обязанностями служащих, предъявляемыми к ним квалификационными требованиями и оплатой труда. При этом эмпирические данные убедительно доказывают, что нарушение указанных связей является прямым следствием несовершенств организационно-категориального каркаса гражданской службы – системы групп и категорий должностей, формируемых преимущественно по статусному, а не по функциональному признаку, и в результате не отражающих реальное разделение труда в государственном аппарате.

Выработанная теоретико-методологическая база позволила не только раскрыть вышеуказанные проблемы, но и сформулировать научно обоснованные рекомендации по их решению. В частности, доказана неполнота нормативного

⁴⁸³ См., например: Путин заявил о приоритетности подготовки современных кадров для госуправления // Известия. 2024. 15 мая. URL: <https://iz.ru/1696622/2024-05-15/putin-zaiavil-o-prioritetnosti-podgotovki-sovremennykh-kadrov-dlia-gosupravleniia> (дата обращения: 29.05.2025).

правового регулирования порядка учета воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников при присвоении классных чинов гражданским служащим субъектов Российской Федерации и предложены соответствующие изменения в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Кроме того, предложены и обоснованы меры по внедрению и правовой регламентации ряда инструментов организации должностей, имеющих необходимую институциональную и нормативную базу, а именно: ранжирования (грейдирования) должностей и системы карьерных траекторий. При этом наличие институциональных и организационных препятствий для применения методологии оценки и классификации должностей только актуализирует задачу поиска баланса между сохранением целостности российской модели должностной структуры гражданской службы и эффективным использованием инструментов, способных обеспечить ее гибкость и адаптивность. Решение этой задачи и дальнейшее развитие российского подхода к организации и правовому регулированию должностной структуры гражданской службы потребуют продолжения исследований в данной сфере.

Подводя итог, следует заключить, что в рамках настоящего исследования не только разработаны научно обоснованные теоретические положения и практические рекомендации по совершенствованию нормативного правового регулирования должностной структуры государственной гражданской службы Российской Федерации, но и заложены некоторые направления для последующих научных изысканий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ***Нормативные правовые акты Российской Федерации***

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // РГ. 2020. № 144.
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 3.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // РГ. 2001. № 256.
5. Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 27.11.2023) «О статусе судей в Российской Федерации» // РГ. 1992. № 170.
6. Закон Российской Федерации от 11.02.1993 № 4455-1 (ред. от 09.05.1996) «О воинской обязанности и военной службе» // РГ. 1993. № 42.
7. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
8. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
9. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 12.02.2025) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.
10. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
11. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

12. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 30.09.2024) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

13. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

14. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

15. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ (ред. от 14.10.2024) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

16. Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 22. Ст. 3089.

17. Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.

18. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53. Ст. 8427.

19. Федеральный закон от 01.10.2019 № 328-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 40. Ст. 5488.

20. Федеральный закон от 06.02.2020 № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О безопасности» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 585.

21. Федеральный закон от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2023. № 1. Ст. 92.

22. Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1999 № 1237 (ред. от 10.10.2024) «Вопросы прохождения военной службы» // СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534.

23. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 № 1371 (ред. от 08.07.2024) «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов и об установлении месячных окладов федеральным государственным гражданским служащим в соответствии с присвоенными им дипломатическими рангами» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5012.

24. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 (ред. от 26.06.2023) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

25. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 113 (ред. от 01.03.2024) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 440.

26. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 02.04.2025) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

27. Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2006 № 763 (ред. от 02.04.2025) «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

28. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2007 № 1554 (ред. от 08.07.2024) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов юстиции лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации и должности федеральной государственной гражданской службы, и установлении федеральным государственным гражданским служащим месячных окладов

за классный чин в соответствии с присвоенными им классными чинами юстиции» // РГ. 2007. № 263.

29. Указ Президента Российской Федерации от 19.09.2012 № 1304 «Об объявлении дисциплинарного взыскания Министру образования и науки Российской Федерации, Министру регионального развития Российской Федерации, Министру труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 39. Ст. 5260.

30. Указ Президента Российской Федерации от 21.11.2012 № 1563 (ред. от 24.06.2024) «О классных чинах прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6662.

31. Указ Президента Российской Федерации от 23.06.2014 № 442 (ред. от 28.09.2023) «О совершенствовании оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов - представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3513.

32. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2014 № 837 (ред. от 14.11.2024) «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей и о внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 11. Ст. 1585.

33. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 640.

34. Указ Президента Российской Федерации от 24.06.2019 № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 26. Ст. 3410.

35. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2020 № 15 (ред. от 14.11.2024) «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 3. Ст. 245.

36. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.2023 № 368 (ред. от 26.06.2023) «Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2023. № 22. Ст. 3920.

37. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

38. Указ Президента Российской Федерации от 29.10.2024 № 922 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 45. Ст. 6780.

39. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2024 № 974 «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7101.

40. Указ Президента Российской Федерации от 14.11.2024 № 975 «Об утверждении перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 47. Ст. 7102.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 (ред. от 24.03.2025) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 (ред. от 27.02.2025) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4758.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 610 (ред. от 28.03.2025) «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3528.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2018 № 397 (ред. от 05.08.2024) «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов» // СЗ РФ. 2018. № 16. Ст. 2359.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.06.2020 № 857 (ред. от 11.07.2020) «О признании не действующими на территории Российской Федерации актов и отдельных положений актов, изданных центральными органами государственного управления РСФСР и СССР, а также об отмене акта федерального органа исполнительной власти Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 25. Ст. 3903.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1829 (ред. от 06.06.2023) «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7532.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2020 № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7533.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2020 № 2050 (ред. от 19.10.2021) «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8441.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2021 № 1468 «Об особенностях осуществления в 2021 году федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов федеральных ядерных организаций» // СЗ РФ. 2021. № 37. Ст. 6502.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2025 № 2201 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» // Официальный интернет-портал правовой информации. 30.12.2025. № 0001202512300030. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2025).

51. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24.07.2019 № 1646-р (ред. от 16.06.2020) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4669.

52. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637-р «О стратегическом направлении в области цифровой трансформации государственного управления» // СЗ РФ. 2024. № 13. Ст. 1837.

53. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-II ГД (ред. от 13.05.2025) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

54. Положение об Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23.03.1996 № 112/1р-1) // СПС «КонсультантПлюс».

55. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 15.06.2020 № 333н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по организационному и документационному обеспечению управления организацией» // Официальный интернет-портал правовой информации. 16.07.2020. № 0001202007160002. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

56. Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 18.03.2021 № 140н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист архива» // Официальный интернет-портал правовой информации. 21.04.2021. № 0001202104210023. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

57. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 07.06.2021 № 792 (ред. от 21.04.2022) «Об утверждении Регламента Министерства культуры Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 01.10.2021. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.05.2025).

Нормативные правовые акты Российской Федерации, утратившие силу

58. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

59. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 (ред. от 26.02.1997) «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5073.

60. Указ Президента Российской Федерации от 11.01.1995 № 33 (ред. от 26.11.2001) «О Реестре государственных должностей федеральных государственных служащих» (утратил силу) // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 174.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

61. Закон Московской области от 14.03.1997 № 16/97-ОЗ (ред. от 01.01.2024) «О государственных должностях Московской области» // Подмосковные известия. 1997. № 62.

62. Закон Омской области от 22.12.2004 № 601-ОЗ (ред. от 28.03.2024) «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» // Омский вестник. 2004. № 72.

63. Закон Московской области от 12.05.2005 № 120/2005-ОЗ (ред. от 04.06.2024) «О классных чинах государственной гражданской службы Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2005. № 92.

64. Закон г. Москвы от 15.07.2005 № 43 (ред. от 21.02.2024) «О государственных должностях города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 44.

65. Закон Калининградской области от 13.10.2005 № 62 (ред. от 13.10.2024) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Калининградской области» // Российская газета (Запад России). 2005. № 231.

66. Закон Ленинградской области от 16.12.2005 № 117-оз (ред. от 19.03.2024) «О государственных должностях Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2005. № 65.

67. Закон Приморского края от 16.05.2007 № 62-КЗ (ред. от 30.05.2022) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Приморского края и о денежном содержании государственных гражданских служащих Приморского края» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2007. № 14.

68. Постановление Губернатора Вологодской области от 08.09.2006 № 212 (ред. от 21.02.2025) «Об учреждении должностей государственной гражданской службы Вологодской области и утверждении Реестра должностей государственной гражданской службы Вологодской области» // Официальный портал Правительства Вологодской области. 08.09.2006. URL: https://vologda-oblast.ru/dokumenty/dokumenty_gubernatora/5782306/ (дата обращения: 29.05.2025).

69. Постановление Губернатора Самарской области от 11.10.2012 № 162 (ред. от 28.03.2025) «О Реестре должностей государственной гражданской службы Самарской области» // Волжская коммуна. 2012. № 378.

70. Постановление Правительства Архангельской области от 21.09.2021 № 514-пп (ред. от 26.02.2025) «Об утверждении Положения о региональном

государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» // Официальный интернет-портал правовой информации. 24.09.2021. № 2900202109240010. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.05.2025).

71. Распоряжение Правительства Москвы от 22.06.2021 № 425-РП «О создании Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Управление обеспечения деятельности Комплекса градостроительной политики и строительства города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс».

Судебная практика

72. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

73. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2007 № 12-П «По делу о проверке конституционности пунктов 9 и 10 статьи 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3990.

74. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина» // СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4261.

75. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2014 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части реализации мер по повышению престижа

и привлекательности военной службы по призыву» в связи с запросом Парламента Чеченской Республики» // СЗ РФ. 2014. № 46. Ст. 6424.

76. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.02.2020 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.Г. Малышевой» // СЗ РФ. 2020. № 8. Ст. 1118.

Исторические нормативные правовые акты России

77. Именной указ Петра I от 11.12.1717 «О штате Коллегий и о времени открытия оных» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. V. № 3129. СПб., 1830. С. 525.

78. Именной указ Петра I от 24.01.1722 «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше протчих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. VI. № 3890. СПб., 1830. С. 486-493.

79. Именной указ Екатерины II от 16.12.1790 «О правилах производства в Статские чины» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXIII. № 16891. СПб., 1830. С. 234-237.

80. Именной указ Александра I от 06.08.1809 «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытаниях в науках, для производства в Коллежские Ассессоры и Статские Советники» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXX. № 23780. СПб., 1830. С. 386-392.

81. Манифест императора Александра I от 25.06.1811 «Общее учреждение министерств» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXXI. № 24686. СПб., 1830. С. 198-250.

82. Указ Николая I от 10.06.1832 «Устав о службе гражданской по определению от правительства» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. VII. № 5433. СПб., 1833. С. 201-285.

83. Указ Николая I от 25.06.1832 «Устав о службе гражданской по выборам» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. VII. № 5489. СПб., 1833. С. 401-435.

84. Именной указ Николая I от 14.04.1834 «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. IX. № 6924. СПб., 1835. С. 212-215.

85. Именной указ Николая I от 27.06.1834 «Расписание должностей гражданской службы по классам от XIV до V включительно» // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. IX. № 7114. СПб., 1835. С. 456-462.

86. Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. С 1649 по 12 декабря 1825 г. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 1172 с. // Государственная публичная историческая библиотека России. URL: <http://elib.shpl.ru/ru/nodes/178-rossiya-zakony-i-postanovleniya-polnoe-sobranie-zakonov-rossiyskoy-imperii-sobranie-1-e-s-1649-po-12-dekabrya-1825-g-spb-1830> (дата обращения: 29.05.2025).

87. Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10(23).11.1917 «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1917. № 3. Ст. 31.

88. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 18.09.1919 «О порядке совместительства должностей» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1919. № 46. Ст. 449.

89. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 21.12.1922 «Временные правила о службе в государственных учреждениях и предприятиях» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1923. № 1. Ст. 8.

90. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10.12.1947 «О введении персональных званий для руководящих и инженерно-технических работников горной промышленности и строительства рудников Министерства черной металлургии» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1948. № 1.

91. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.07.1954 «Об отмене персональных званий и знаков различия для работников гражданских министерств и ведомств» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 14.

92. Постановление Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы от 09.09.1967 № 443 «Об утверждении Единой номенклатуры должностей служащих» // Бюллетень Госкомтруда СССР. 1967. № 11.

Международные и зарубежные нормативные правовые акты

Международные акты

93. Модельный закон об основах государственной службы (Принят в г. Санкт-Петербурге 15.06.1998 Постановлением 11-5 на 11-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ. 1998. № 18.

Азербайджанская Республика

94. Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. URL: <https://president.az/ru/pages/view/azerbaijan/constitution> (дата обращения: 29.05.2025).

95. Закон Азербайджанской Республики от 28.10.1999 № 727-IQ «О полиции» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2689 (дата обращения: 29.05.2025).

96. Закон Азербайджанской Республики от 21.07.2000 № 926-IQ «О государственной службе» // Официальный Интернет-портал Конституционного Суда Азербайджанской Республики. URL: <https://constcourt.gov.az/ru/legislation/29> (дата обращения: 29.05.2025).

97. Закон Азербайджанской Республики от 23.12.2011 № 274-IVQ «О воинской обязанности и военной службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=50247 (дата обращения: 29.05.2025).

98. Указ Президента Азербайджанской Республики от 04.08.2003 № 911 «Об утверждении Классификатора административных и вспомогательных должностей» // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38239424 (дата обращения: 29.05.2025).

Киргизская Республика

99. Конституция Киргизской Республики от 05.05.2021 // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru> (дата обращения: 29.05.2025).

100. Закон Киргизской Республики от 27.10.2021 № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112303> (дата обращения: 29.05.2025).

101. Указ Президента Киргизской Республики от 31.01.2017 УП № 17 «Об утверждении Реестра государственных и муниципальных должностей Кыргызской Республики» // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/69262/edition/18348/ru> (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Армения

102. Конституция Республики Армения от 06.12.2015 // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

103. Закон Республики Армения от 21.11.2001 № ЗР-249 «О дипломатической службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1533&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

104. Закон Республики Армения от 23.05.2018 № 206-Н «О публичной службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения.

URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6272&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

105. Закон Республики Армения от 29.05.2018 № ЗР-205 «О гражданской службе» // Официальный сайт Национального Собрания Республики Армения. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=6259&lang=rus> (дата обращения: 29.05.2025).

106. Решение Первого вице-преьера Республики Армения от 11.01.2019 № 3-Н «Об оценке, классификации, наименовании, составе должностей государственной службы, местоположении в общей системе должностей, правах и обязанностях, ведении номенклатур, а также профессиональных знаний и компетенций государственных служащих для замещения должностей государственной службы» // Armenian legal information system. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=127641> (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Беларусь

107. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution> (дата обращения: 29.05.2025).

108. Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей от 29.06.2006 № 139-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk0600139> (дата обращения: 29.05.2025).

109. Закон Республики Беларусь от 01.06.2022 №175-3 «О государственной службе» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H12200175> (дата обращения: 29.05.2025).

110. Указ Президента Республики Беларусь от 06.06.2022 № 195 «О государственных гражданских должностях» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://president.gov.by/ru/documents/ukaz-no-195-ot-6-iyunya-2022-g> (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Казахстан

111. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. URL: https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution (дата обращения: 29.05.2025).

112. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 № 414-V // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414> (дата обращения: 29.05.2025).

113. Закон Республики Казахстан от 16.02.2012 № 561-IV «О воинской службе и статусе военнослужащих» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561> (дата обращения: 29.05.2025).

114. Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> (дата обращения: 29.05.2025).

115. Указ Президента Республики Казахстан от 29.12.2015 № 150 «Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих» // Казахстанская правда. 2015. № 250.

Республика Молдова

116. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 // Президентура Республики Молдова. URL: <https://presedinte.md/rus/constitutia-republicii-moldova> (дата обращения: 29.05.2025).

117. Закон Республики Молдова от 18.07.2002 № 1245 «О подготовке граждан к защите Родины» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=146112&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

118. Закон Республики Молдова от 04.07.2008 № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего» // Государственный реестр

правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=143046&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

119. Закон Республики Молдова от 07.05.2010 № 80 «О статусе персонала кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142486&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

120. Закон Республики Молдова от 16.07.2010 № 199 «О статусе лиц, занимающих ответственные государственные должности» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142489&lang=ro# (дата обращения: 29.05.2025).

121. Закон Республики Молдова от 21.07.2011 № 155 «Об утверждении Единого классификатора государственных должностей» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=142492&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

122. Закон Республики Молдова от 27.12.2012 № 320 «О деятельности полиции и статусе полицейского» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=141605&lang=ru# (дата обращения: 29.05.2025).

123. Постановление Правительства Республики Молдова от 26.12.2011 № 1001 «О реализации отдельных законодательных актов» // Государственный реестр правовых актов Республики Молдова. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20706&lang=ro (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Таджикистан

124. Конституция Республики Таджикистан от 06.11.1994 // Министерство иностранных дел Республики Таджикистан. URL: <https://mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya> (дата обращения: 29.05.2025).

125. Закон Республики Таджикистан от 05.05.2007 № 233 «О государственной службе» // Министерство иностранных дел Республики Таджикистан. URL: <https://mfa.tj/ru/main/view/121/zakon-respubliki-tadzhikistan-o-gosudarstvennoi-sluzhbe> (дата обращения: 29.05.2025).

126. Закон Республики Таджикистан от 19.07.2019 № 1642 «О Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан» // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан. URL: <http://ncz.tj/content/> (дата обращения: 29.05.2025).

127. Закон Республики Таджикистан от 29.01.2021 № 1753 «О воинской обязанности и военной службе» // Информационный правовой интернет-портал Республики Таджикистан. URL: http://portali-huquqi.tj/publicadliya/view_qonunhoview.php?showdetail=&asosi_id=24423 (дата обращения: 29.05.2025).

128. Указ Президента Республики Таджикистан от 16.11.2019 № 1374 «О внесении изменений и дополнении в указ Президента Республики Таджикистан от 15 августа 2016 года, № 737» // Информационный правовой интернет-портал Республики Таджикистан. URL: http://portali-huquqi.tj/publicadliya/view_qonunhoview.php?showdetail=&asosi_id=22728 (дата обращения: 29.05.2025).

Республика Узбекистан

129. Конституция Республики Узбекистан от 01.05.2023 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/6445147> (дата обращения: 29.05.2025).

130. Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12.12.2002 № 432-II «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/52006> (дата обращения: 29.05.2025).

131. Конституционный Закон Республики Узбекистан от 12.12.2002 № 434-II «О законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» //

Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://www.lex.uz/acts/52069> (дата обращения: 29.05.2025).

132. Закон Республики Узбекистан от 08.08.2022 № ЗРУ-788 «О государственной гражданской службе» // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/uz/docs/6146009> (дата обращения: 29.05.2025).

Туркменистан

133. Конституция Туркменистана от 18.05.1992 // Центральная комиссия по проведению выборов и референдумов в Туркменистане. URL: <https://saylav.gov.tm/ru/law?id=2> (дата обращения: 29.05.2025).

134. Закон Туркменистана от 25.09.2010 № 134-IV «О воинской обязанности и военной службе» // Официальный сайт Меджлиса Туркменистана. URL: <https://mejlis.gov.tm/single-law/281?lang=ru> (дата обращения: 29.05.2025).

135. Закон Туркменистана от 29.08.2013 № 426-IV «О дипломатической службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=62449 (дата обращения: 29.05.2025).

136. Закон Туркменистана от 26.03.2016 № 363-V «О государственной службе» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=84762 (дата обращения: 29.05.2025).

Китайская Народная Республика

137. Конституция Китайской Народной Республики от 04.12.1982 // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution (дата обращения: 29.05.2025).

138. Нормы и правила «О работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов» // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres (дата обращения: 29.05.2025).

139. Решение ЦК КПК от 18.07.2024 «О дальнейшем всестороннем углублении реформ для продвижения китайской модернизации» // Министерство иностранных дел Китайской Народной Республики. URL:

https://www.mfa.gov.cn/rus/zxxx/202407/t20240721_11457436.html (дата обращения: 29.05.2025).

140. **中共中央、国务院关于印发《〈中华人民共和国公务员法〉实施方案》的通知** [Уведомление ЦК КПК и Государственного совета КНР от 09.04.2006 «О выпуске Плана реализации Закона «О государственной службе Китайской Народной Республики»] // URL: https://news.12371.cn/2015/03/12/ARTI1426131981451441_all.shtml (дата обращения: 29.05.2025).

141. **国务院办公厅关于转发人力资源社会保障部 国家公务员局“十三五”行政机关 公务员培训纲要的通知** [Директива Канцелярии Госсовета КНР от 13.12.2016 «Об учебных планах для государственных гражданских служащих в целях выполнения 13-го пятилетнего плана»] // URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/23/content_5152015.htm (дата обращения: 29.05.2025).

142. **国家公务员局关于公务员管理工作 更好服务于京津冀协同发展战略的实施意见** [Мнение Государственной администрации государственной службы от 2017 г. № 3 «О внедрении стратегии взаимодействия между государственными служащими Пекина-Тяньцзиня-Хэбэя в целях лучшего управления»] // URL: http://www.scs.gov.cn/zcfg/201705/t20170525_8988.html (дата обращения: 29.05.2025).

143. **中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》** [Уведомление Главного управления ЦК КПК от 27.03.2019 «Положение о системе должностей и рангов»] // The State Council of the People's Republic of China. URL: https://www.gov.cn/zhengce/2019-03/27/content_5377422.htm (дата обращения: 29.05.2025).

144. **公务员职务、职级与级别管理办法** [Меры по управлению должностями, рангами и уровнями государственных служащих] // The State Council

of the People's Republic of China. URL: https://www.gov.cn/xinwen/2020-03/15/content_5491492.htm (дата обращения: 29.05.2025).

145. Military Service Law of the People's Republic of China // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1383961.htm (дата обращения: 29.05.2025).

146. Law of the People's Republic of China on Public Servants // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384101.htm (дата обращения: 29.05.2025).

147. Law of the People's Republic of China on the People's Armed Police // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2011-02/16/content_1620753.htm (дата обращения: 29.05.2025).

148. Order № 588 of the State Council of the People's Republic of China, issued: 01.08.2011 «Specific Measures for the Implementation of the System of Police Ranks of Police Officers by the Chinese People's Armed Police Force» // Chinalawinfo Database. URL: <http://lawinfochina.com/display.aspx?id=22777&lib=law> (дата обращения: 29.05.2025).

149. Regulations of the People's Republic of China on the Police Ranks of the People's Police // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383860.htm (дата обращения: 29.05.2025).

150. Regulations of the People's Republic of China on the Customs Ranks // The National People's Congress of the People's Republic of China. Database of laws and regulations. URL: <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/rotprocotcr605/> (дата обращения: 29.05.2025).

Соединенные Штаты Америки

151. The Constitution of the United States, 17.09.1787 // National Archives. URL: <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> (дата обращения: 29.05.2025).

152. Civil service; armed forces; uniformed services. 5 U.S. Code § 2101 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2101> (дата обращения: 29.05.2025).

153. The competitive service. 5 U.S. Code § 2102. Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/2102> (дата обращения: 29.05.2025).

154. The Senior Executive Service. 5 U.S. Code § 3131 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3131> (дата обращения: 29.05.2025).

155. Definitions and exclusions. 5 U.S. Code § 3132(a)(2) // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/3132#a_2 (дата обращения: 29.05.2025).

156. The Executive Schedule. 5 U.S. Code § 5311 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5311> (дата обращения: 29.05.2025).

157. The General Schedule. 5 U.S. Code § 5332 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/5332> (дата обращения: 29.05.2025).

158. Chapter 21, Part III Subpart A – definitions. 5 U.S. Code // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-III/subpart-A/chapter-21> (дата обращения: 29.05.2025).

159. Chapter 52, Subchapter IV – Compensation. 22 U.S. Code // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-52/subchapter-IV> (дата обращения: 29.05.2025).

160. The Americans with Disabilities Act of 1990 and Revised ADA Regulations Implementing Title II and Title III // U.S. Department of Justice. Civil Rights Division. URL: https://www.ada.gov/2010_regs.htm (дата обращения: 29.05.2025).

161. Executive Order Excepting Administrative Law Judges from the Competitive Service: Executive Order 13843 of July 10, 2018 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-excepting-administrative-law-judges-competitive-service/> (дата обращения: 29.05.2025).

162. Executive Order on Creating Schedule F In The Excepted Service: Executive Order 13957 of October 21, 2020 // The White House. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-creating-schedule-f-excepted-service/> (дата обращения: 29.05.2025).

163. Executive Order on Protecting the Federal Workforce: Executive Order 14003 of January 22, 2021 // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/22/executive-order-protecting-the-federal-workforce/> (дата обращения: 29.05.2025).

164. Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which it is impracticable to examine. 5 CFR § 213.3101 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3101> (дата обращения: 29.05.2025).

165. Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which it is not practicable to hold a competitive examination. 5 CFR § 213.3201 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3201> (дата обращения: 29.05.2025).

166. Positions of a confidential or policy-determining nature. 5 CFR § 213.3301 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3301> (дата обращения: 29.05.2025).

167. Positions other than those of a confidential or policy-determining character for which the competitive service requirements make impracticable the adequate recruitment of sufficient numbers of students attending qualifying educational institutions or individuals who have recently completed qualifying educational programs. 5 CFR

§ 213.3401 // Cornell Law School. Legal Information Institute. URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/5/213.3401> (дата обращения: 29.05.2025).

168. Classification Under the General Schedule. 5 CFR 511 // eCFR. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-I/subchapter-B/part-511> (дата обращения: 29.05.2025).

169. Notification of classification decision. 5 CFR § 511.602 // eCFR. URL: <https://www.ecfr.gov/current/title-5/section-511.602> (дата обращения: 29.05.2025).

Федеративная Республика Бразилия

170. Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988 // Senado Federal. Atividade Legislativa. URL: <https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/33296461> (дата обращения: 29.05.2025).

171. Decreto-Lei № 1.713, de 28 de Outubro de 1939 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1713.htm (дата обращения: 29.05.2025).

172. Lei № 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 // Câmara dos Deputados. Legislação Informatizada. URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8112-11-dezembro-1990-322161-publicacaooriginal-1-pl.html> (дата обращения: 29.05.2025).

173. Lei № 8.745, de 9 de Dezembro de 1993 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8745cons.htm (дата обращения: 29.05.2025).

174. Decreto № 94.664, de 20 de julho de 1987 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm (дата обращения: 29.05.2025).

175. Decreto № 9.991, de 28 de Agosto de 2019. Art. 35 // Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9991.htm#art35
(дата обращения: 29.05.2025).

176. Portaria № 121, de 27 de Março de 2019 // Governo Federal. Legislação de pessoal. URL: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/15189> (дата обращения: 29.05.2025).

Федеративная Республика Германия

177. Basic Law for the Federal Republic of Germany, 1949 // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html (дата обращения: 29.05.2025).

178. Bundesbeamtengesetz (BBG) // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/ (дата обращения: 29.05.2025).

179. Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/BJNR011740975.html> (дата обращения: 29.05.2025).

180. Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) // Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände. 2024. URL: <https://www.vka.de/tarifvertraege-und-richtlinien/tarifvertraege/tvoed> (дата обращения: 29.05.2025).

181. Verordnung über den Vorbereitungsdienst für den mittleren nichttechnischen Zolldienst des Bundes // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/mntzollvdv/index.html> (дата обращения: 29.05.2025).

182. Verordnung über die Laufbahnen der Bundesbeamtinnen und Bundesbeamten // Bundesministerium der Justiz. Bundesamt für Justiz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/blv_2009/ (дата обращения: 29.05.2025).

183. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Bundeslaufbahnverordnung // Die Bundesregierung. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01122017_D230102114.htm (дата обращения: 29.05.2025).

Южно-Африканская Республика

184. Constitution of the Republic of South Africa, 1996 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-chapter-10-public-administration-07> (дата обращения: 29.05.2025).

185. Public Service Act, 1994 // Department of Public Service and Administration. URL: <https://www.dpsa.gov.za/dpsa2g/documents/acts®ulations/psact1994/PublicServiceAct.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

186. South African Police Service Act 68 of 1995 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/south-african-police-service-act> (дата обращения: 29.05.2025).

187. Defence Act 42 of 2002 // Government of South Africa. URL: <https://www.gov.za/documents/defence-act> (дата обращения: 29.05.2025).

188. Government Notice № 877 of 2016. Public Service Act, 1994 // Government Gazette. URL: https://www.greengazette.co.za/notices/public-service-act-1994-public-service-regulations-2016_20160729-GGR-40167-00877 (дата обращения: 29.05.2025).

Политико-правовые документы, пояснительные записки, стенограммы

189. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // РГ. 2024. № 46.

190. Перечень поручений по итогам встречи с главами муниципальных образований в рамках второго Всероссийского муниципального форума «Малая родина – сила России» (утв. Президентом Российской Федерации 29.05.2025 № Пр-1223) // Официальный интернет-сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/77072> (дата обращения: 29.05.2025).

191. Реформирование государственной службы Российской Федерации: тезисы концепции // РГ. 1993. № 235 (851).

192. Пояснительная записка к Законопроекту № 418862-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной гражданской службе

Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности.
URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/418862-5> (дата обращения: 29.05.2025).

193. Законопроект № 369418-3. Система обеспечения законодательной деятельности // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/369418-3> (дата обращения: 29.05.2025).

194. Стенограмма расширенного заседания Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству на тему «Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и практика его применения», 24 апреля 2007 года, г. Москва // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 44 с.

Методические рекомендации и должностные регламенты

195. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba> (дата обращения: 29.05.2025).

196. Должностной регламент главного консультанта отдела федерального законодательства о выборах и референдумах Правового управления Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. URL: <http://cikrf.ru/kadry/vacancy/cik/10092019/consultant.docx> (дата обращения: 29.05.2025).

197. Должностной регламент Заместителя начальника отдела земельных отношений Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Новосибирской области // Портал государственной гражданской службы. URL:

<https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/564be588-4bce-4e74-b1d0-b08a384f10e1> (дата обращения: 29.05.2025).

198. Должностной регламент Заместителя начальника отдела территориального органа (Межрегиональное территориальное управление Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по Южному федеральному округу) // Портал государственной гражданской службы. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/492e851c-144d-4f0b-ae19-dd7f56f1e994> (дата обращения: 29.05.2025).

199. Должностной регламент консультанта отдела согласования размещения хозяйственных и иных объектов Северо-Западного территориального управления Федерального агентства по рыболовству // Северо-Западное территориальное управление Федерального агентства по рыболовству. URL: <https://sztufar.ru/files/documents/17901.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

200. Должностной регламент помощника депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по работе в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/> (дата обращения: 29.05.2025).

201. Должностной регламент федерального государственного гражданского служащего, замещающего должность федеральной государственной гражданской службы заместителя руководителя Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по субъекту Российской Федерации // Портал государственной гражданской службы. URL: <https://gossluzhba.gov.ru/vacancy/43120475-3ac6-ec11-afed-0a94ef943a49> (дата обращения: 29.05.2025).

202. Номенклатура и характеристики должностей служащих госорганов СССР / Народный комиссариат рабоче-крестьянской инспекции СССР. М.: Техника управления, 1930. 160 с.

203. Besoldungstabellen // beamtenbund und tarifunion. URL: <https://www.dbb.de/beamtinnen-beamte/besoldungstabellen.html> (дата обращения: 29.05.2025).

204. Group Coverage Qualification Standards // U.S. Office of Personnel Management. Policy, Data, Oversight. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/general-schedule-qualification-standards/#url=Group-Standards> (дата обращения: 29.05.2025).

205. Handbook of Occupational Groups & Families // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/occupationalhandbook.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

206. Introduction to the Position Classification Standards // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/positionclassificationintro.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

207. Job evaluation and job grading system user guide // Department of Public Service and Administration. URL: https://www.dpsa.gov.za/dpsa2g/documents/je/2024/14_3_2_1_13_06_2024_job_evaluation_and_job_grading_system_user_guide.pdf (дата обращения: 29.05.2025).

208. Manual de procedimentos: provimento / Ministério da Economia, Secretaria de Gestão e desempenho de Pessoal. Brasília: ME, 2021. 147 p. URL: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/arquivos/manual-de-provimento.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

209. Tabela de remuneração dos servidores públicos federais civis e dos ex-territórios // Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. URL: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/tabela-de-remuneracao-dos-servidores-publicos-federais-civis-e-dos-ex-territorios> (дата обращения: 29.05.2025).

210. The Classifier's Handbook // U.S. Office of Personnel Management. URL: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/classification-qualifications/classifying-general-schedule-positions/classifierhandbook.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

Монографии, учебники, учебные пособия

211. Андреевский И.Е. Русское государственное право. Т. 1. Введение, ч. 1. О правительстве. СПб.: М.О. Вольф, 1866. 496 с.

212. Анисифорова М.В. Государственная служба: учебное пособие. М.: Проспект, 2023. 592 с.

213. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография. М.: Изд-во РАГС, 2002. 266 с.

214. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М.: Издательство «Омега-Л», 2010. 525 с.

215. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: ЭКСМО, 2011. 622 с.

216. Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. 920 с.

217. Вебер М. Политические работы (1895-1919) / Пер. с нем. Б.М. Скуратова. М.: Праксис, 2003. 424 с.

218. Веселовский С.Б. Дьяки и подьячие XV-XVII вв. М.: Наука, 1975. 611 с.

219. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Том II. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1876. 355 с.

220. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2015. 468 с.

221. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник. М.: КНОРУС, 2007. 496 с.

222. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Учебный курс. М.: Дело и сервис, 2003. 464 с.

223. Демин А.А. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. для магистров. М.: Юрайт, 2012. 425 с.
224. Дипломатическая служба: Учебное пособие / Под ред. А.В. Торкунова, А.Н. Панова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. 352 с.
225. Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография. Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. 116 с.
226. Ключевский В.О. Курс русской истории. Полное издание в одном томе / под ред. Басовой Е.Г. М.: Альфа-книга, 2017. 1197 с.
227. Лапшова О.А. Оплата труда персонала: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2022. 349 с.
228. Луман Н. Власть / Пер. А. Ю. Антоновского. М.: Праксис, 2001. 256 с.
229. Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966. 195 с.
230. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М.: Юристъ, 2001. 538 с.
231. Нелидов Н.К. Юридические и политические основания государственной службы. Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1874. 282 с.
232. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА М, 1999. 560 с.
233. Новохатко О.В. Записные книги Московского стола Разрядного приказа XVII в. М.: Памятники исторической мысли, 2001. 447 с.
234. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. 304 с.
235. Петровичев Н.А. Партийное строительство. Учебное пособие. М.: Политиздат, 1981. 511 с.
236. Понкин И.В. Теория публичного управления: Учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration. М.: Буки Веди, 2017. 727 с.
237. Развитие русского права в XV-первой половине XVII в. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. М.: Наука, 1986. 287 с.

238. Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров: социально-правовой аспект. М.: Наука, 1982. 230 с.

239. Сакович В.А. Государственный контроль в России, его история и современное устройство в связи с изложением сметной системы, кассового порядка и устройства государственной отчетности. Ч. 1-2. СПб.: Типолиитография Берман и Рабинович, 1896-1897. 358 с.

240. Санжаревский И.И. История, методология и техника исследования проблем общества и личности в социологии. Тамбов: ОГУП «Тамбовская типография «Пролетарский светоч», 2002. 434 с.

241. Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. 448 с.

242. Управление персоналом: Учебник. / Под общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2008. 608 с.

243. Филиппов А.Н. Учебник истории русского права: (пособие к лекциям). Юрьев: Типография К. Маттисена, 1914. 823 с.

244. Чемяков В.П. Грейдинг: технология построения системы управления персоналом. М.: Вершина, 2007. 206 с.

245. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М.: Юрист, 1994. 110 с.

246. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. 352 с.

247. Чичерин Б.И. Курс государственной науки: в 3 ч. Ч. 1: Общее государственное право. М.: Типография тов. И.Н. Кушнерев и Ко, 1894. 482 с.

248. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности: монография. М.: Норма, 2024. 384 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

249. Акишин М.О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата: дис. ... д-ра ист. наук. Новосибирск, 2003. 391 с.

250. Баранник Т.В. Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 193 с.

251. Башуров В.Б. Административно-правовое регулирование прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 234 с.

252. Вахнин Л.Е. Политические аспекты реформирования государственной службы Российской Федерации в контексте демократизации политической системы на современном этапе: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006. 216 с.

253. Гайдук Я.А. Политическая культура государственных гражданских служащих в современной России: дис. ... канд. полит. наук. М., 2012. 176 с.

254. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2004. 539 с.

255. Груздев В.С. Правовой статус госслужащих Российской Федерации и организационно-правовые основы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения их квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 215 с.

256. Джамшедов Д.Н. Государственная служба Республики Таджикистан: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 237 с.

257. Занко Т.А. Особенности и основные направления совершенствования правового регулирования дипломатической службы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 197 с.

258. Колчина В.С. Взаимодействие политики и администрирования при подготовке, принятии и реализации политико-управленческих решений: дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2006. 182 с.

259. Комиссаров А.Г. Управление системой конкурсного отбора руководящих кадров в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. эконом. наук. М., 2023. 32 с.

260. Корзова Н.С. Правовое регулирование денежного содержания государственных гражданских служащих Российской Федерации: комплексный анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. 202 с.

261. Максимов А.А. Особенности конституционно-правового регулирования реализации отдельных политических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в сети Интернет: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 233 с.

262. Назарова С.П. Институт государственной службы в Российской Федерации: современное состояние и перспективы: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 28 с.

263. Пермяков А.И. Должность в структуре государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. 183 с.

264. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (Теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1996. 478 с.

265. Турисбек А.З. Государственная служба в Республике Казахстан (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2012. 521 с.

266. Туфанов Е.В. Становление и развитие советской региональной партийно-государственной номенклатуры в 1921-1939 гг. (на материалах Северного Кавказа): дис. ... д-ра. истор. наук. Ставрополь, 2018. 500 с.

Научная литература

267. Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7-13.

268. Агеева Е.А. Внедрение профессиональных стандартов в систему подготовки и дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих // Социально-гуманитарные знания. 2016. № 12-1. С. 143-155.

269. Акимов А.А. Применение системы грейдинга как современного инструмента управления заработной платой на предприятиях авиационной промышленности // Московский экономический журнал. 2020. № 3. С. 391-406.

270. Алексеенко А.П. Регулирование государственной гражданской службы в КНР // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 109-117.
271. Алексеенко А.П., Сонин В.В. Особенности законодательства КНР о государственной гражданской службе // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. С. 40-52.
272. Аннамуратов А.К., Мухамметбердиев О.Б., Хаитов М.О. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Туркменистан // Государственная служба. 2020. № 5 (127). С. 98-118.
273. Аскеров Х.Р., Медяник Н.В. Специфика организации государственной службы в Азербайджанской Республике // Вестник экспертного совета. 2024. № 3 (38). С. 3-18.
274. Байтеряков С.В., Андрейчук А.А., Муртазин Р.Р., Павилова Т.В. Формирование системы профессионально-функциональных групп должностей государственной службы (системы грейдирования) для обеспечения условий соотнесения потребности в кадрах с объемом и сложностью полномочий и функций органов власти // Social Science Research Network. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3678098#paper-references-widget
275. Балабиев К.Р. Реформирование государственной службы в Казахстане на современном этапе // Юридическая наука. 2021. № 5. С. 120-124.
276. Безуглая В.С., Рюмшина Е.В. Роль профессиональных стандартов в сфере административно-управленческой деятельности учреждений культуры и образования // Проблемы современного педагогического образования. 2023. № 80-1. С. 49-53.
277. Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 110-124.
278. Белых А.А. Три века Табели о рангах // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2023. № 2. С. 97-113.
279. Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы // Государство и право. 1994. № 4. С. 24-32.

280. Берестова Н.Ю. Сравнительный анализ методик оценки и ранжирования должностей при разработке системы грейдинга // Экономика труда. 2021. № 3. С. 295-311.

281. Винокуров В.А. Должности Российского государства: понятие и классификация // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 133-143.

282. Волкова С.Н. Регламентарные акты и их место в системе нормативных правовых актов // Сибирский юридический вестник. 2013. № 4. С. 11-15.

283. Воропанов В.А. Развитие системы отбора и подготовки кадров государственной гражданской службы в Российской империи в первой половине XIX в // Социум и власть. 2013. № 6 (44). С. 84-89.

284. Гайдов В.Б. Административно-правовой статус должности государственной службы // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2005. № 8 (48). С. 79-84.

285. Гирфанова А.Р., Семин А.Н. Правовые основы повышения инклюзивности государственной гражданской службы: перспективы развития в России и опыт США // Вопросы экономики и права. 2020. № 142. С. 7-10.

286. Греков К.А. Соотношение категорий «Злоупотребление должностными полномочиями» и «Превышение должностных полномочий» в уголовном праве России // Юристъ-Правовед. 2007. № 2 (21). С. 115-117.

287. Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (Из лекций по русскому административному и государственному праву) // Записки Юридического факультета Новороссийского факультета. Одесса, 1911. № 4. С. 8-9.

288. Гудошников Л.М. Метаморфозы государственной службы в Китае // Отечественные записки. 2008. № 3 (42). С. 247-253.

289. Гуринович А.Г. Должности дипломатической службы и должностная структура Министерства иностранных дел // Право и управление. XXI век. 2012. № 1 (22). С. 136-147.

290. Дахар Т., Ю Ж. Подготовка государственных служащих в Китае и Алжире: что полезного может извлечь Алжир из опыта Китая? // Международный журнал реформы и практики государственной службы. 2021. Т. 6. № 1. С. 146-189.

291. Демидова И.А. Актуальные проблемы теории должностных лиц // Вестник ВИ МВД России. 2015. № 4. С. 46-54.

292. Демидова Н.Ф. Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в XVII-XVIII вв. // Абсолютизм в России (XVII-XVIII вв.). М.: Наука, 1964. С. 206-242.

293. Дмитриев М.Э., Крапиль В.Б. Оценка потенциала дистанционной занятости государственных служащих // Вопросы теоретической экономики. 2021. № 1 (10). С. 35-47.

294. Добрынин Н.М. О сущности конституционно-правовой ответственности // Государство и право. 2014. № 11. С. 5-17.

295. Еремина Т.И. Законодательное регулирование поступления на гражданскую службу в государственной системе просвещения Российской империи в XIX – начале XX века // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. 2013. № 159. С. 115-123.

296. Жигун Л.А. Современные модели оплаты труда государственных служащих США // Управленческие науки. 2014. № 3 (12). С. 48-55.

297. Занко Т.А. К вопросу установления сроков в отношении ограничений, возникающих после увольнения государственных гражданских служащих в связи с утратой доверия // Административное и муниципальное право. 2021. № 5. С. 9-14.

298. Занко Т.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «должностное лицо», «чиновник» // Право и политика. 2016. № 7. С. 870-873.

299. Занко Т.А. Особенности должностной структуры и денежного содержания на государственной гражданской службе США // Государственная служба. 2022. № 5 (139). С. 49-58.

300. Занко Т.А. Правовое положение дипломатических работников: обязанности, ограничения, запреты // Вестник МГИМО. 2014. № 4 (37). С. 231-243.

301. Занко Т.А. Правовое положение дипломатических работников: права, государственные гарантии, поощрения // Вестник МГИМО. 2013. № 3 (30). С. 121-126.

302. Занко Т.А. Эволюция системы органов исполнительной власти (Российское государство-Российская Империя – СССР) // Политика и Общество. 2015. № 8. С. 996-1000.

303. Заранкин И.А. Теоретические подходы к изучению карьерных траекторий политических акторов на примере депутатов Государственной Думы пятого и шестого созывов от партии «Справедливая Россия» // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2016. № 1. С. 58-69.

304. Иванова М.В. Совершенствование отбора кадров на государственной службе на основе принципов профессиональной меритократии // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2018. № 2. С. 65-77.

305. Илизаров С.С., Жидкова А.А. Мундиры для советской профессуры (нереализованный проект 1949 г.) // Вопросы истории естествознания и техники. 2000. № 2. С. 102-128.

306. Кадровая политика на госслужбе: текущие проблемы и необходимые изменения / под ред. М.С. Шклярук. М.: Счетная палата Российской Федерации, Центр перспективных управленческих решений, 2021. 118 с.

307. Канунникова Н.Г. Актуальные проблемы правового статуса государственной корпорации как формы некоммерческой организации // Лучшая научная статья 2021: сборник статей XLI Международного научно-исследовательского конкурса. 2021. С. 87-90.

308. Карев Д.А. О принципе взаимодействия государственной гражданской службы и муниципальной службы в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11 (191). С. 53-55.

309. Каштанова Е.В. Направления развития карьеры государственных служащих // Вестник ГУУ. 2014. № 8. С. 182-187.

310. Киреева Е.Ю. Государственная и муниципальная служба: единство и различие правовых подходов // Государственная служба. 2008. № 4. С. 33-37.

311. Колдушко А.А. Управление составом партийной номенклатуры в 1920-х - первой половине 1930-х годов (на материалах Прикамья) // Технологос. 2013. № 8. С. 17-33.

312. Колесников А.В. Непогашенная судимость как ограничение на государственную гражданскую и муниципальную службу // Вестник СГЮА. 2022. № 5 (148). С. 142-148.

313. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный): с учетом изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года / под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2021. 368 с.

314. Конституционная ответственность лиц, занимающих государственные должности: российский и зарубежный опыт / И.А. Алжеев, Е.В. Болдырева, Е.Н. Каменева [и др.] // Государственная служба: управление кадрами. М.: Издательство Дело, 2016. С. 197-220.

315. Коробова Е.Г. Государственная служба в структуре административного права: правовой институт или подотрасль? // РСЭУ. 2020. № 4 (51). С. 168-176.

316. Краснов М.А. Президент в системе публичной власти смешанной модели // Труды по Россияведению. 2018. № 7. С. 397-421.

317. Краснов М.А. Создание Конституции России как особый случай эффекта «path dependence» // Труды по Россияведению. 2016. № 6. С. 85-128.

318. Криворученко В.К. Присуждение учёных степеней в первой половине девятнадцатого века // Управление мегаполисом. 2012. № 4. С. 79-98.

319. Ксенофонтова Е.В. Основные принципы построения и функции института профессиональной государственной службы в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2007. № 3. С. 177-184.

320. Кулешова Н.С., Лун Х. Особенности трансформации государственной службы Китая в новых экономических условиях // Вестник ТГУ. 2015. № 4 (144). С. 24-33.

321. Кунавин К.С. «Единственно от высочайшего соизволения»? Высшее гражданское чиновничество в России XIX - начала XX в. сквозь призму теории самоорганизованной критичности // Историческая информатика. 2019. № 4 (30). С. 74-89.

322. Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 29. С. 1-16.

323. Лемешкина Е.А. Феномен гражданско-правовой ответственности судей // Северо-Кавказский юридический вестник. 2022. № 3. С. 108-114.

324. Ломян А.Б. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Армения // Государственная служба. 2021. № 3 (131). С. 103-118.

325. Манохин В.М. К вопросу о понятии службы и служащих // Вестник СГЮА. 2012. № Дополнительный (85). С. 85-89.

326. Маркунин Р.С. Дисциплинарная ответственность депутатов Государственной Думы: исторический и современный аспекты // Общество и право. 2017. № 2 (60). С. 232-234.

327. Матвеев С.П. Материальная ответственность государственных служащих как элемент социальной защиты // Вестник ВИ МВД России. 2011. № 3. С. 26-33.

328. Махкамов О. Особенности кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан // Общество и инновации. 2020. № 2. С. 321-328.

329. Медякова Е.М. Современные вопросы управления моделированием карьерного трека муниципальных служащих // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 86-95.

330. Морева М.Н. К вопросу о понятии «Карьеры» в системе государственной службы // Проблемы экономики и юридической практики. 2008. № 3. С. 131-132.

331. Нагорных Р.В. Государственные должности Российской Федерации и её субъектов: административно-правовая регламентация общих и специальных требований // Московский юридический журнал. 2018. № 1. С. 60-70.

332. Оболонский А.В. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки и современность. 2001. № 3. С. 41-61.

333. Овсепян Ж.И. Конституционно-правовые полномочия Президента Российской Федерации в сфере кадровой политики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2018. № 6 (46). С. 43-55.

334. Осавелюк А.М. К вопросу о системе государственных органов в России // Право и государство: теория и практика. 2017. № 2 (146). С. 113-117.

335. Охотский Е.В. Главный императив государственного статуса: служить обществу, жить по закону, поступать по совести // Государственная служба. 2019. № 2 (118). С. 6-15.

336. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С. 17-26.

337. Пак Ю.Н. Профессиональные стандарты - основа проектирования образовательных программ нового поколения // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2 (90). С. 101-106.

338. Пожарский Д.В. Государственные корпорации в механизме публичной власти Российской Федерации // Вестник КГУ. 2022. № 4. С. 130-134.

339. Попова Н.А. Институт злоупотребления полномочиями в дореволюционном законодательстве // Новый ракурс. 2021. № 4. С. 154-165.

340. Развитие государственной гражданской службы. Новый этап. Научно-методический семинар Аналитического управления / Под общей редакцией В.Д. Кривова // Аналитический вестник. 2020. № 3 (746). 78 с.

341. Рзаев А.Г. Государственная служба Азербайджанской Республики: становление и развитие // Социология власти. 2009. № 1. С. 208-217.
342. Рудченко А.В., Асташина Е.Е. Гендерный анализ должностной структуры вузов России // Вестник Международного института рынка. 2021. № 1. С. 111-119.
343. Семин А.Н. Должностная структура государственной гражданской службы России в XVI-XVII вв. // Административное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 47-58.
344. Семин А.Н. Советский период развития правовой регламентации должностной структуры государственной гражданской службы // Административное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 1-9.
345. Станкин А.Н. Вопросы дисциплинарной ответственности судей общей юрисдикции в законодательстве стран участников Евразийского экономического союза // Евразийская интеграция: современные тренды и перспективные направления. 2024. № б/н. С. 81-87.
346. Станкин А.Н. Конституционно-правовая ответственность: некоторые вопросы теории // Studia Humanitatis. 2016. № 3. С. 6.
347. Студеникин С.С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. 1949. С. 61-96.
348. Тихонова Н.Е., Дудин И.В. Основные противоречия российского общества в восприятии населения страны: сравнительная значимость, динамика, факторы // Социологическая наука и социальная практика. 2023. Т. 11. № 2. С. 6-24.
349. Томильцев А.В., Мальцев А.В. Нужен ли профессиональный стандарт для государственных служащих? // Вопросы управления. 2019. № 6 (61). С. 64-75.
350. Фомичева О.А. Правовая природа особого статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2013. № 4. С. 213-216.
351. Хожабеков М. Правовой статус государственного служащего // Review of law sciences. 2020. № Спецвыпуск. С. 132-137.

352. Цалиев А.М. Конституционно-правовая ответственность Президента Российской Федерации // Вестник Владикавказского НЦ РАН. 2009. № 2. С. 20-23.

353. Чернова Е.Г. К вопросу о государственных гарантиях федеральных государственных гражданских служащих // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2021. №3 (44). С. 137-146.

354. Шестак В.А., Цыплакова А.Д. Особенности публичной службы в Германии // Образование и право. 2020. № 12. С. 333-338.

355. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве // Антиномии. 2010. № 10. С. 378-393.

Научная литература на иностранных языках

356. Bateman C. Occupation Specific Dispensation – a hapless tale // South African medical journal. 2010. № 5. P. 268-272.

357. Brødsgaard K.E., Gang C. China's Attempt to Professionalize its Civil Service // East Asian Institute, National University of Singapore. 2010. URL: <https://research.nus.edu.sg/eai/wp-content/uploads/2017/11/BB494.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

358. Dias M., Aylmer R. Behavioral Event Interview: Sound Method for Indepth Interviews // Oman Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review. 2019. № 8. P. 1-6.

359. Forsthoff E. Lehrbuch des Verwaltungsrechts: Bd. 1: Allgemeiner Teil. München; Berlin: Beck, 1951. 458 p.

360. Ibragimova M.P. Transforming labor relations in Uzbekistan's civil service: insights from international practices // International Journal Of Law And Criminology. 2024. №4 (12). P. 55-59.

361. Issenova G. An Examination of Civil Servants' Assessment of the New Civil Service Reforms in Kazakhstan // Central European Journal of Public Policy. 2024. № 18 (2). P. 1-15.

362. Kalashyan V., Feldman D. Key elements of a more effective civil service: an Armenian perspective // YSU Journal of International Affairs. 2020. № 1 (31). P. 61-68.

363. Legal Support for Assessing the Civil Servants Professionalism in the Context of Modern Socio-Economic Development // International Journal of Economics and Business Administration. 2020. V. VIII. I. 4. P. 657-666.

364. Li D. China's World View: Demystifying China to Prevent Global Conflict. New York: W. W. Norton & Company, 2024. 288 p.

365. Martins M. Cargos em Comissão na Administração Pública: Limites à sua Criação e Utilização Indevida // Doutrina e Artigos. 2015. V. 13. P. 346-370.

366. McGrath R. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the U.S. States // Public Administration Review. 2013. V. 73 № 4. P. 638-649.

367. Mintzberg H. The structuring of organizations. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1979. 509 p.

368. Papers on the Science of Administration. Institute of Public Administration / ed. by Gulick L., Urwick, L. Concord: The Rumfort Press, 1937. P. 3-6.

369. Rosenbloom D., Kravchuk R. Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector. New York: McGraw-Hill Education, 2015. 660 p.

370. Saptefrati T. Civil Service Reform in the Republic of Moldova through the Prism of European Values // Academic Public Administration Studies Archive. 2011. № 396. URL: <http://www.apas.admpubl.snspra.ro/handle/2010/392> (дата обращения: 29.05.2025).

371. Scott W. Organizations: rational, natural, and open systems. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981. 381 p.

372. Selin J., Verkuil P. The Importance of Removal Restrictions in a Schedule F World // The Regulatory Review. 2024. V. 13. № 1. P. 1-6.

373. Silva L.M., Oliveira R.A. A Reforma Administrativa e os Desafios da Gestão Pública no Brasil // Revista do TCU. 2021. V. 52. № 2. P. 45-68.

374. Taber T., Beehr T., Walsh J. Relationships between job evaluation ratings and self-ratings of job characteristics // Organizational Behavior and Human Decision Processes. 1985. V. 35. № 1. P. 27-45. URL:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0749597885900433> (дата обращения: 29.05.2025).

375. Tester S. Georg Christoph Lichtenberg: Philosophical Writings. Albany: State University of New York Press, 2012. 223 p.

376. Wilson W. The Study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. № 2 (2). P. 197-222.

377. Yeliao G., Wang K. On the Revision of «Regulations on Selection and Appointment of Leading Cadres of the Party and Government» // Advances in Social Sciences. 2020. № 09 (11). P. 1854-1860.

Энциклопедии, словари и справочники

378. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.

379. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 2002. 703 с.

380. Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 1 / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ, 1935. 1565 с.

381. Толковый словарь русского языка: в 4 т. Т. 4 / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл.: ОГИЗ, 1940. 1502 с.

382. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4 т. Т. 3 / Пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. 832 с.

383. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В 4 т. Т. 4 / Пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. 846 с.

384. Энциклопедический словарь / под ред. И.Е. Андреевского. Санкт-Петербург: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон, 10а: Десмургия - Домициан. 1893. 960 с.

385. Энциклопедия государственного управления в России: В 2 т. Т. 1 / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц. М.: Изд-во РАГС, 2008. 552 с.

386. Энциклопедия социологии. URL: <http://sociology.niv.ru/doc/encyclopedia/socio> (дата обращения: 29.05.2025).

387. Этимологический словарь русского языка. СПб.: ООО «Полиграфуслуги», 2005. 432 с.

Интернет-ресурсы

388. Время героев // Высшая школа государственного управления. URL: <https://xn--b1aachba0csneb1xn--p1ai/> (дата обращения: 29.05.2025).

389. Встреча Михаила Мишустина с членами Совета палаты Совета Федерации Федерального Собрания // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. 2022. 28 июня. URL: <http://government.ru/news/45844/> (дата обращения: 29.05.2025).

390. Китайско-русский, русско-китайский онлайн словарь. cidian.ru. URL: <https://cidian.ru/s.php?q=%E8%81%8C%E4%BD%8D> (дата обращения: 29.05.2025).

391. Минфин назвал общую численность чиновников в России // РБК. 2019. 23 сентября. URL: <https://www.rbc.ru/society/23/09/2019/5d8868bb9a7947414a3753bd> (дата обращения: 29.05.2025).

392. Мишустин дал три месяца на сокращение штата министерств и ведомств // РГ. 2020. 16 ноября. URL: <https://rg.ru/2020/11/16/mishustin-dal-tri-mesiaca-na-sokrashchenie-shtata-ministerstv-i-vedomstv.html?ysclid=matohkhdm7696929634> (дата обращения: 29.05.2025).

393. Перечень должностей государственной службы Министерства финансов Республики Армения // Министерство финансов Республики Армения. URL: <https://minfin.am/hy/page/anvanacank11/> (дата обращения: 29.05.2025).

394. Путин заявил о приоритетности подготовки современных кадров для госуправления // Известия. 2024. 15 мая. URL: <https://iz.ru/1696622/2024-05-15/putin-zaiavil-o-prioritetnosti-podgotovki-sovremennykh-kadrov-dlia-gosupravleniia> (дата обращения: 29.05.2025).

395. Путин назвал Высшую школу госуправления вершиной системы подготовки управленческих кадров // Газета.ру. 2021. 17 июня. URL: https://www.gazeta.ru/social/news/2021/06/17/n_16119416.shtml?ysclid=may17n4wps410370169 (дата обращения: 29.05.2025).

396. Путин: Ветеранов СВО нужно привлекать к управленческой работе на всех уровнях // Парламентская газета. 2025. 21 апреля. URL: <https://www.pnp.ru/social/putin-veteranov-svo-nuzhno-privlekat-k-upravlencheskoj->

rabote-na-vsekh-urovnyakh.html?ysclid=matj09lefm948923568 (дата обращения: 29.05.2025).

397. Путин: власти будут развивать кадровые программы для подготовки управленцев // Коммерсантъ. 2024. 28 июня. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6793473?ysclid=may1ca4pov545111365> (дата обращения: 29.05.2025).

398. Реестр некоммерческих организаций // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nekommercheskih-organizacij/> (дата обращения: 29.05.2025).

399. Результаты исследования восприятия бренда работодателя, 2024 // Талантист. URL: https://talantist.ru/research/report_2024/ (дата обращения: 29.05.2025).

400. Сейчас не время для административных реформ // Коммерсантъ. 2024. 14 августа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6892926?ysclid=m98uxm6t9z550057172> (дата обращения: 29.05.2025).

401. Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13289> (дата обращения: 29.05.2025).

402. Текучка кадров на госслужбе в России составляет 13% в год // ТАСС. 2023. 21 декабря. URL: <https://tass.ru/obschestvo/19599829> (дата обращения: 29.05.2025).

403. Численность и состав работников, замещавших должности государственной гражданской и муниципальной службы // Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11191> (дата обращения: 29.05.2025).

404. Beamte in Postnachfolgeunternehmen und solche im Rentenbezug // Statista. URL: <https://de.statista.com/infografik/5264/beamte-postnachfolgeunternehmen/> (дата обращения: 29.05.2025).

405. Cabinet ministers can't fire directors general, says Public Service Commission // The Mail & Guardian. 2024. July, 8. URL: <https://mg.co.za/news/2024-07-08-cabinet-ministers-cant-fire-directors-general-says-public-service-commission/> (дата обращения: 29.05.2025).

406. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/post> (дата обращения: 29.05.2025).

407. Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/office> (дата обращения: 29.05.2025).

408. Diccionario de la lengua Española. URL: <https://dle.rae.es/cargo?m=form> (дата обращения: 29.05.2025).

409. Federal workers get a new email demanding their accomplishments // National Public Radio. 2025. March, 1. URL: <https://www.npr.org/2025/03/01/g-s1-51490/federal-workers-new-email-accomplishments> (дата обращения: 29.05.2025).

410. Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB // Congressional Research Service. 2022. URL: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43590.pdf> (дата обращения: 29.05.2025).

411. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/position> (дата обращения: 29.05.2025).

412. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/office> (дата обращения: 29.05.2025).

413. Online Etymology Dictionary. URL: <https://www.etymonline.com/word/cargo> (дата обращения: 29.05.2025).

414. Oxford English Dictionary. URL: https://www.oed.com/dictionary/office_n?tab=etymology (дата обращения: 29.05.2025).

415. Oxford English Dictionary. URL: https://www.oed.com/dictionary/position_n?tab=etymology (дата обращения: 29.05.2025).

416. Restoring Accountability to Policy Influencing Positions Within the Federal Workforce // The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/restoring-accountability-to-policy-influencing-positions-within-the-federal-workforce/> (дата обращения: 29.05.2025).

417. Schedule C Federal Employees // Indiana University. URL: <https://gov.iu.edu/policies/lobbying/schedule-c.html> (дата обращения: 29.05.2025).

418. The risks of Schedule F for administrative capacity and government accountability // The Brookings Institution. 2023. December, 12. URL: <https://www.brookings.edu/articles/the-risks-of-schedule-f-for-administrative-capacity-and-government-accountability/> (дата обращения: 29.05.2025).

419. Understanding Government Job Grades and Salary Levels in South Africa 2024 // Nasi ISpani. 2025. April, 14. URL: <https://nasi-ispani.co.za/government-job-grades-and-salary-levels/> (дата обращения: 29.05.2025).

420. What the data says about federal workers // Pew Research Center. 2025. January, 7. URL: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/01/07/what-the-data-says-about-federal-workers/> (дата обращения: 29.05.2025).