
ПРАВО

УДК 342.98

Государственная должность: понятие, признаки, виды

Л.А. КРАСНОБАЕВА

Рассмотрены понятие и признаки государственной должности на основе сравнительного анализа законодательства Республики Беларусь и законодательства стран СНГ. Выявлены характерные черты должности государственного служащего как организационной структуры и отличительные признаки государственной должности. Автором предложен ряд мер, реализация которых необходима для эффективного функционирования и совершенствования организации государственной службы в Республике Беларусь.

Ключевые слова: должность, государственные органы, государственные должности, государственная служба, правовой статус.

The paper discusses the concept and features of public post on the basis of a comparative analysis of the legislation of the Republic of Belarus and the legislation of CIS countries. The characteristic features of public service positions as organizational structure and characteristics of the public post are revealed. The author suggests a number of measures that is necessary for the effective functioning of the organization and improvement of the public service in the Republic of Belarus.

Keywords: post, public authorities, public officials, public service, legal status.

Государственная должность – это должность с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа. Государственный орган уполномочен осуществлять строго определенные задачи и функции. В этих целях государство наделяет свои органы государственно-властными полномочиями, т.е. правом принимать общеобязательные решения. Эти полномочия воплощаются в компетенции конкретного государственного органа, закрепленной в соответствующем нормативно-правовом акте. Следовательно, государственная должность включает в себе часть полномочий (права и обязанности), которые являются составной частью компетенции данного государственного органа. Суть государственной должности не столько в характеристике органов или учреждений, в которых она образована, сколько в совокупности полномочий, осуществляемых по этой должности. Государственная должность – это юридическое учреждение полномочий по реализации компетенции государственного органа одним лицом.

Каждый служащий занимает должность, определяющую объем его полномочий, которые и подлежат реализации. Со стороны материального содержания эти полномочия разнообразны и в сфере деятельности и по правовым формам своей реализации. Лица, замещающие государственные должности в Республике Беларусь, напрямую осуществляют полномочия государства и его органов и по сути его олицетворяют своей деятельностью. Определение государственной службы как профессиональной деятельности вызывает необходимость установления качественных характеристик трудовых функций государственных служащих, которые они выполняют при занятии определенной государственной должности, а также установления соответствующих требований к их знаниям и квалификации. Интересы государства и самих служащих требуют четкой классификации должностей государственных служащих.

Трудовой кодекс Республики Беларусь определяет должность как служебное положение работника, обусловленное кругом его обязанностей, должностными правами и характером ответственности [1, ст. 1].

А.И. Турчинов указывает, что должность есть установленная (конституированная) социальная роль, выполняемая человеком в государственных, общественных, частных организациях, предприятиях и учреждениях, содержанием которой являются трудовые функции [2, с. 16].

Статья 4 Закона Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь» дает следующее определение: «государственная должность – должность, предусмотренная Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа» [3].

Государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местного бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования» [3, ст. 5].

Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 г. № 165-З «О борьбе с коррупцией» определяет государственных должностных лиц и лиц, приравненных к государственным должностным лицам [4, ст. 1]. Уголовный кодекс Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. № 275-З выделяет должностных лиц и должностных лиц, занимающих ответственное положение [5, ст. 4]. Кодекс Республики Беларусь «Об административных правонарушениях» от 21 апреля 2003 г. № 194-З под должностным лицом понимает «физическое лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, либо лицо, уполномоченное в установленном порядке на совершение юридически значимых действий, а также государственный служащий, имеющий право в пределах своей компетенции отдавать распоряжения или приказы и принимать решения относительно лиц, не подчиненных ему по службе» [6, ст. 1.3].

Правового акта, устанавливающего исключительный перечень государственных должностей в Республике Беларусь, нет. Государственные должности следует отличать от должностей государственной службы. Последние устанавливаются конституцией, законами для обеспечения исполнения полномочий государственных органов. Понятие должности государственной службы является основополагающим для определения правового статуса государственного служащего и порядка прохождения им любого вида государственной службы на должностях, указанных в соответствующих перечнях.

Должность государственной службы – комплексное правовое образование, элементы которого регулируются нормами административного, конституционного, трудового, финансового и других отраслей права. Под должностью государственной службы понимается учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) единица государственного органа (учреждения), определяющая функциональное предназначение, полномочия и ответственность замещающего ее лица, а также расходы его нанимателя (государства) на его содержание и создание условий для выполнения им должностных обязанностей. В штатном расписании государственного органа (учреждения) указываются наименование, место и роль должности, перечень должностей, кому они подчинены, кто им подчинен. Внутренняя структура любого государственного органа (учреждения) рассматривается как определенная система различных по своему назначению и уровню должностей.

Например, в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ [7] содержатся некоторые признаки должности государственной службы, по которым ее можно отличить от должностей, имеющих иной правовой статус: должностей, не относящихся к должностям государственной службы; должностей муниципальной службы; выборных должностей в органах местного самоуправления, в органах профессионального союза.

Первый отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что круг наименований должностей государственной службы, указывающих на их функциональное предназначение, точно очерчен соответствующими реестрами. Важность данного признака определяется тем, что в зависимости от функционального предназначения должностей, выраженного в их наименованиях, различаются виды государственной службы [8, с. 92].

Второй отличительный признак должности государственной службы состоит в том, что объем полномочий по конкретной должности, включенной в перечень должностей соответствующего вида государственной службы, ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий того или иного государственного органа.

В Российской Федерации Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» трактует понятие государственной должности следующим образом: «государственные должности – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации» [9]. Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» установлен сводный перечень государственных должностей Российской Федерации [10].

Должности государственной гражданской службы распределяются по категориям в соответствии с законодательством Российской Федерации: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. Должности гражданской службы подразделяются также на группы: высшие должности гражданской службы, главные, ведущие, старшие и младшие [9, ст. 9].

Согласно Закону Украины «О государственной службе» от 17 ноября 2011 года № 4050, должность – это определенная структурой и штатным расписанием первичная структурная единица государственного органа и его аппарата, на которую возложен установленный нормативными актами круг служебных полномочий. Должностными лицами в соответствии с настоящим Законом считаются руководители и заместители руководителей государственных органов и их аппарата, другие государственные служащие, на которых законами или иными нормативными актами возложено осуществление организационно-распорядительных и консультативно-совещательных функций [11].

В соответствии со статьей 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» от 23 июля 1999 года N 453 «государственная должность – структурная единица государственного органа, на которую возложен установленный нормативными правовыми актами круг должностных полномочий и должностных обязанностей» [12]. Государственная служба в Казахстане – это деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти. Государственный служащий – гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местного бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства. Должностное лицо – лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах .

Категория государственных служащих в США включает как должностных лиц, вспомогательно-технический персонал, связанный с реализацией государственно-властных полномочий, так и работников по найму (в том числе преподавателей государственных учебных заведений, рабочих государственных предприятий и сферы коммунального обслуживания). В США «государственным служащим» («government employee») или «служащим общественного сектора» («public employee») в широком смысле считается любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти. Соответственно, широко употребляемые в американской литературе термины «гражданская служба» («civil service»), «публичная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service») зачастую носят характер синонимов [13, с. 27].

Гражданскими (государственными) служащими Великобритании являются работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, получающие заработную плату из

средств, выделяемых парламентом. Государственная служба Германии представлена на трех уровнях (федерации, земель и общин) и регулируется федеральными законами по единой системе. Для всех трех уровней установлена единая система званий, чинов, рангов, единые правила прохождения службы, права и обязанности, ограничения и гарантии, система пенсионного обеспечения и оплаты труда [13, с. 58; с. 84].

Служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности – правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить [14, с. 145].

Существуют различные точки зрения на определение понятия «государственная должность».

По мнению Ю.Н. Старилова, «государственная должность – это часть государственной власти, переданной тому лицу, которое занимает эту должность. Государственным служащим является лицо, замещающее должность в установленном порядке; оно включается в штат служащих, получает соответствующий квалификационный разряд (ранг, классный чин, звание) и занимает свое место в иерархии государственной администрации» [15].

В.М. Манохин дает следующее определение: «государственно-служебная должность – это часть организационной структуры государственного органа (организации), обособленная и закреплённая в официальных документах, с соответствующей частью компетенции государственного органа (организации), предоставляемой лицу – государственному служащему в целях ее практического осуществления» [16].

Согласно Л.А. Гурьевой, «должность – это установленная (конституированная) социальная роль, выполняемая человеком в государственных, общественных, частных организациях, предприятиях и учреждениях. Она может быть занятой или вакантной. Должность предопределяет требования, предъявляемые к лицу, претендующему на данную должность, устанавливает служебные права и обязанности служащего» [17].

Государственные должности, замещаемые государственными служащими, составляют в своей совокупности институт государственной службы. Вне государственных должностей государственной службы не существует.

Из определения можно выделить характерные признаки государственной должности:

- 1) принадлежность государственному органу;
- 2) объем полномочий ограничен кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий данного государственного органа;
- 3) оплата труда по исполнению должностных обязанностей производится за счет средств, предусмотренных бюджетом;
- 4) государственный служащий несет ответственность в соответствии с законодательством за действия либо бездействия, связанные с исполнением должностных обязанностей.

В зависимости от вида государственной власти государственная служба может быть в представительных органах, судебных органах, органах исполнительной власти и иных органах.

Н.В. Бровка полагает, что государственные должности подразделяются в зависимости от характера и объема полномочий на:

- 1) представителей административной власти – лиц, имеющих право предъявлять юридически властные требования (предписания, указания) и применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их подчинении (например, работники милиции);
- 2) оперативный состав – государственных служащих, выполняющих работу, непосредственно определяемую задачами данного органа, в качестве специалистов (например, юристы-консультанты);
- 3) вспомогательный состав – государственных служащих, служебная деятельность которых не предполагает совершения действий, которые влекут юридические последствия и влияют на содержание решений данного органа (например, технические секретари) [18].

Таким образом, государственная должность характеризуется следующими признаками:

- 1) является частью организационной структуры государственного органа;
- 2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в нормативных правовых актах.

С организационной точки зрения должность представляет собой определенную структурную единицу, находящуюся в системе государственной службы. Должность также определяет круг задач, которые передаются одному государственному служащему или группе служащих, занимающих однотипные должности в государственных органах. При осуществлении должностных функций он должен исполнять содержащиеся в законодательных и иных нормативных правовых актах служебные функции и задачи.

Можно выделить следующие основания государственной должности: *организационное основание*, которое составляет содержание основных задач, функций и направлений деятельности, которые предписываются конкретной должностной позиции; *правовое основание* – совокупность полномочий и ответственности (объем власти), которыми наделяется должность; *информационно-коммуникативное основание*, раскрывающее должность в системе информационных и коммуникационных связей, существующих как в самой организации, так и вне; *материальное основание* – различные затраты, связанные с исполнением должности.

Система учета государственных должностей государственных органов Республики Беларусь составляет кадровый реестр [3, ст. 8]. В соответствии с законодательством «поступление на государственную службу осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь и законодательными актами путем назначения, утверждения либо избрания. Поступлению на государственную службу может предшествовать проведение конкурса на занятие государственной должности, а также устанавливаться предварительное испытание. Для лиц, впервые поступающих на государственную службу, проводится квалификационный экзамен в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь. Конкурс проводится соответствующим государственным органом, имеющим вакантные должности. Конкурс может быть открытым или закрытым. Для гражданина, поступающего на государственную службу, по соглашению сторон может устанавливаться предварительное испытание на срок от трех до шести месяцев. Предварительное испытание не устанавливается при поступлении на государственную службу путем утверждения, избрания либо по конкурсу. Контракт – трудовой договор, заключенный в письменной форме на определенный срок, содержащий в отношении вопросов поступления, прохождения и прекращения государственной службы особенности по сравнению с общими нормами законодательства о труде.

Таким образом, должность есть комплексное правовое образование, состоящее из норм административного, трудового и иных отраслей права. С помощью должностей обеспечиваются персонализация управленческих функций и прав, обязанностей, четкое разделение труда в аппарате, индивидуализация ответственности служащих. Система должностей имеет большое значение для профессионализации аппарата и повышения уровня его компетентности. Должность как одно из государственных установлений соединяет в себе все основные элементы организационного и правового статуса лица, ее замещающего. В целях обеспечения единства в наименовании должностей на государственной службе, необходимого в повседневной деятельности, их правовом статусе, способах замещения устанавливать единый централизованный в государственном масштабе порядок учреждения государственных должностей.

Правовой статус должности содержит комплекс должностных полномочий, общий для всех должностей и для данной должности. Типовой правовой статус должен определяться, например, реестром должностей государственных служащих, а индивидуальный правовой статус устанавливается по каждой должности на основе типового соответствующим органом.

Правовая форма (категории, группы, виды) закрепления правового статуса должности должна закрепляться в Законе «О государственной службе». Конечным же актом, закрепляющим правовой статус должности, является должностная инструкция.

Должности на государственной службе можно разделить на виды по ряду оснований:

- а) по видам деятельности в государственных органах – гражданские, воинские, правоохранительные, специальные;
- б) по масштабам действия – типовые и индивидуальные;

- в) по способам замещения – выборные, назначаемые, утверждаемые.
 Должности могут классифицироваться Законом на группы:
- 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.

Литература

1. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 26 июля 1999 г., // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70
2. Турчинов, А.И. Управление персоналом: учебник / Общ. ред. А.И. Турчинова. — М. : Изд-во Уп 66 РАГС, 2002. – 488 с.
3. О государственной службе в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г., № 204-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 70. – 2/953.
4. О борьбе с коррупцией: Закон Респ. Беларусь, 20 июля 2006 г., № 165 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2006. – № 122. – 2/1262
5. Уголовный Кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 9 июля 1999 г., // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 1999. – № 76. – 2/50
6. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2003. – № 63. – 2/946
7. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации, 27 мая 2003 г., N 58-ФЗ // Режим доступа: <http://base.garant.ru>. – Дата доступа: 1.12.2013.
8. Административное право: учебник: изд. второе, перераб. и доп. / Л.Л. Попов; под ред. Л.Л. Попова – М.: Юристъ, 2005 – 370 с.
9. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федер.закон Рос.Федерации, 27 июля 2004 г., N 79-ФЗ // Режим доступа: <http://base.garant.ru>. – Дата доступа 1.12.2013.
10. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации, 11 янв. 1995 г., № 32 // Режим доступа: <http://base.garant.ru> – Дата доступа 1.12.2013.
11. О государственной службе: Закон Украины, 17 ноября 2011., № 4050 // Режим доступа: <http://nizhn.dza.gov.ua/> – Дата доступа 1.12.2013.
12. О государственной службе: Закона Респ. Казахстан, 23 июля 1999 г., N 453 // Режим доступа: <http://www.oblstat.pavl.kz> – Дата доступа 1.12.2013.
13. Государственное управление и государственная служба за рубежом. Курс лекций /В.В. Чубинский [и др.]; под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. – СПб. : Образование – Культура; СЗАГС, 1998. – 272 с.
14. Алехин, А.П. Административное право РФ. Часть I. / А.П. Алехин, Ю.И. Козлов – М. :Зерцало, 1994 – 608 с.
15. Стариков, Ю.Н.: Служебное право. Учебник. – М. : Издательство: БЕК, 1996 – 668с.
16. Манохин, В.М. Российское административное право / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин М. : Юристъ, 2006. – 324с.
17. Гурьева, Л.А. Правовые основы государственной службы – Сыктывкар : Коми республиканская академия государственной службы, 2002 – 120 с.
18. Бровко, Н.В. Административное право: учебник для вузов / Н.В. Бровко, М.Б. Смоленский, Ю.А. Соколова – М.; Ростов-на-Дону : МарТ, 2003. – 365 с.