

УДК 340

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-87-92

Орлов Дмитрий Викторович
Dmitry V. Orlov

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (law), associate professor of the department of theory and history of state and law
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: dm_orlov@rambler.ru

Соборнов Павел Евгеньевич
Pavel E. Sobornov

кандидат исторических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (history), associate professor of the department of theory and history of state
and law

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: sobornovpavel@inbox.ru

К вопросу о проблеме соотношения различных видов государственной службы в историческом и современном аспектах

On the problem of correlation of different types of public service in historical and modern aspects

В условиях укрепления современной Российской государственности возникает насущная необходимость развития системы присвоения чинов и званий различных видов государственной службы. В настоящей статье рассматриваются некоторые проблемы организации государственной службы в России — проблема регламентации иных видов государственной службы, а также проблема соотношения видов государственной службы, в том числе заключающаяся в неполном правовом регулировании соответствия классных чинов военным и специальным званиям. На основе анализа трехвекового опыта существования системы чинов и званий в России, авторы статьи приходят к выводу о необходимости упорядочивания системы присвоения военных и гражданских чинов и званий в современном государстве.

Ключевые слова: государство, полиция, классный чин, специальное звание, государственная служба.

In the conditions of strengthening of modern Russian statehood, there is an urgent need to develop the system of assigning ranks and titles of various types of public service. In this article some problems of the organization of public service in Russia are considered — the problem of regulation of other types of public service, and also the problem of a ratio of types of public service, including consisting in incomplete legal regulation of conformity of class ranks, military and special ranks. Based on the analysis of the three-century experience of the system of ranks and ranks in Russia, the authors of the article come to the conclusion that it is necessary to streamline the system of assigning military and civil ranks and ranks in the modern state.

Keywords: state, police, class rank, special rank, civil service.

Одним из важнейших аспектов в процессе функционирования современной отечественной

государственности является функционирование института присвоения военных и гражданских

© Орлов Д.В., Соборнов П.Е., 2019

чинов и званий. Необходимость развития этого правового института связана с потребностью улучшения системы мотивации к более качественному несению служебных обязанностей и к карьерному росту — стремлению занять более высокое служебное положение. Изучение основ присвоения военных и гражданских чинов и званий на протяжении достаточно длительного времени в отечественной историко-правовой науке непосредственно связывалось с формированием регулярного государства, под которым понималась «система государственного управления, стремящаяся к жесткому правовому регулированию разных сторон жизни российского общества» [1, с. 12]. Своеобразным инструментом этой государственной политики России в начале XVIII века и был государственный аппарат, который должен был быть подвергнут систематизации и упорядочению в интересах класса феодалов. Отсюда проблемы присвоения военных и гражданских чинов и званий в историко-правовой науке на протяжении длительного времени были предметом конъюнктурных разоблачений. Один из видных специалистов в области изучения социальной природы российского абсолютизма С.М. Троицкий в своей капитальной монографии отметил факт того, что Табель о рангах 1722 года внесла большой вклад в организацию службы российского чиновничества, «которое должно было стать послушным орудием в исполнении воли царя» [2, с. 86].

Только в работах 1970-х годов, посвященных проблемам развития российского абсолютизма, были поставлены вопросы происхождения Табели о рангах, ее источников и текстуального анализа, но общий вывод о значении этого документа в укреплении феодально-крепостнического строя, а также социально-классовой сущности этого документа оставался прежним. Не изученными были проблемы соотношения воинских и гражданских чинов и званий.

Формирование такой системы присвоения чинов и званий восходит своими корнями к эпохе реформ Ивана IV 1550-х годов, когда были заложены основы дьяческой и подъяческой государевой службы в системе приказов — органов центрального управления, ведавших разнообразными отраслями. В произведениях выдающегося российского публициста XVI века — Ивана Пересветова появилась идея о создании системы мотивации государевых людей к службе, посредством учета деловых качеств. Вместе с тем, следует отметить факт того, что организация системы присвое-

ния военных и гражданских чинов и званий еще не сложилась, так как приказная система часто не распространяла свою деятельность на всю территорию страны, с другой же стороны система приказного государственного управления не была структурирована.

Формирование же правовых актов в сфере присвоения военных и гражданских чинов и званий было связано с эпохой царствования первого российского императора Петра I (1682—1725 гг.), когда в результате предельной централизации органов власти и управления возникла необходимость создания целой системы присвоения военных званий и гражданских чинов в соответствии с Табелью о рангах 1722 года. Эта система военных и гражданских чинов имела свои особенности:

— уравнивание военных и гражданских чинов в армии, на флоте и на придворной службе. Военнослужащий российской армии при переходе на гражданскую службу получал, в соответствии с Табелью о рангах гражданский чин, равнозначный выслуженному военному званию. Такая особенность Табели о рангах должна была обеспечить воспроизводство служилого дворянства и значительно расширить социальную опору российского самодержавия выходцами из разных сословий и групп;

— повышение статуса дворян в социальной иерархии именно военной или гражданской государственной службой, а не происхождением и родовитостью. Ведь выслуживание по Табели о рангах 8 класса подразумевало получение дворянского титула, передающегося по наследству. При этом присвоение военных званий и гражданских чинов дворянам, не служившим государству, было прекращено. В статье 8 Табели о рангах говорилось о том, что дворяне не получают чинов и званий, «пока они нам (царю) и отечеству никаких услуг не покажут, и за оныя характера не получат» [3, с. 62];

— приоритетность военно-морской и военно-сухопутной службы над придворной, что нашло свое выражение в признании принципа того, что «воинские чины выше протчих» [4, с. 314].

На протяжении всего периода применения Табели о рангах в Российской империи до начала XX века в этот правовой акт, регламентирующий порядок прохождения государственной военной и гражданской службы, вносились изменения с целями ограничения возможностей получения дворянских титулов по выслуге и упрощения процедуры присвоения гражданских чинов военнослужащим, переходящим на государственную гражданскую службу. При этом

среди недостатков Табели о рангах необходимо отметить отсутствие четкой градации между воинскими чинами и званиями, что со временем превращало саму систему присвоения чинов и званий Российской империи в запутанную, что было связано со стремлением российского самодержавия в течение всего XVIII века особо выделить гвардейскую военную службу.

Полицейская служба, как это ни парадоксально, не затрагивалась Табелью о рангах, так как в российской полиции XVIII века служили не только дворяне, да и дворяне, как показывают источники начала XIX века, стремились уклоняться от несения полицейской службы. Причин для этого было несколько:

1) представители дворянства обладали поместьями, передаваемыми по наследству, жалование же сотрудника полиции было небольшим. В Указе императора Николая I от 1 января 1843 года говорилось о том, что «дворяне уклоняются от явки на выборы и избегают быть выбранными в должности» [5, с. 514];

2) полицейские должности занимали в большей своей массе не обладающие дворянскими титулами, поэтому и представители дворянства уклонялись от службы в полиции.

Таким образом, несмотря на стремление российского законодателя унифицировать систему присвоения гражданских чинов и военных званий в империи, осуществить этот замысел не удалось по причине сохранения на протяжении XVIII—XIX веков сословного общества и сопротивления российского дворянства, выступающего против получения потомственного дворянства за выслугу представителями других сословий. Только к концу XIX века по мере формирования классового общества в пореформенный период законодатель, заинтересованный в расширении социальной опоры самодержавия, пошел по пути распространения Табели о рангах 1722 года на все виды государственной службы, в том числе и на полицейскую службу.

Табель о рангах в период XVIII — начала XX века прошла путь от применения в сфере присвоения военных чинов, до распространения на все виды не только военной, но и гражданской службы. Сама Табель о рангах 1722 года была настолько универсальным правовым актом в сфере присвоения военных и гражданских чинов и званий, что применялась вплоть до Октябрьской революции 1917 года [6, с. 72].

Процесс присвоения военных и гражданских чинов и званий в период существования Советского государства не отличался былым универсализмом, вместе с тем приоритетность воен-

ной службы над всеми видами государственной службы сохранялась, что выражалось в том, что переход из Рабоче-крестьянской Красной (с 1946 года — Советской) армии в Рабоче-крестьянскую (с 1946 года — Советскую) милицию осуществлялся с сохранением звания, в то время как переход государственного служащего из Советской милиции в Советскую армию не подразумевал уравнивания специального и воинского звания, что затем нашло свое отражение уже в 90-х — 2000-х годах. Таким образом, важнейшей традицией отечественного опыта присвоения гражданских и военных чинов и званий была приоритетность военной службы среди всех видов государственной службы.

Интерес к данному вопросу в настоящее время вызван ситуацией, складывающейся на практике на протяжении последних пятнадцати лет, а именно возникающими вопросами у работодателя, принимающего на государственную службу специалистов с какого-либо иного вида государственной службы. Проблема в будущем может иметь еще больший размах в связи с одним из вариантов реформирования полиции, например, в части сокращения штата полицейских, занимающих должности, напрямую не связанные с выполнением оперативно-служебных задач, с возложением данных функций на штат государственно-гражданских служащих федерального уровня или уровня субъекта Федерации.

Отсутствие четкой регламентации в Федеральном законе от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] (далее — Федеральный закон № 58-ФЗ) соотношения видов государственной службы, отсутствие единых правил, устанавливающих процесс перехода (перевода), предполагаемая в дальнейшем разрозненность правил по различным специальным законам делают рассматриваемый вопрос одной из центральных проблем государственной службы в частности и механизма государства в целом.

Система государственной службы была создана еще в 2003 году, когда был принят вышеуказанный Федеральный закон, установив три вида государственной службы: государственную гражданскую, военную и правоохранительную. Нужно отметить, что в настоящий момент система несколько поменялась в связи с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 года № 262-ФЗ, в соответствии с которым правоохранительная служба была убрана из Закона, а на ее месте появилась формулировка «государственная служба иных видов».

Согласно разъяснению Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 6 июля 2016 года [8] соответствующий законопроект был разработан во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 30 апреля 2014 года № Пр-954.

Данное решение было принято, поскольку ранее содержащееся в статье 7 Федерального закона № 58-ФЗ определение понятия правоохранительной службы, не нашло своего закрепления в специальном законе, который разрабатывался на протяжении десяти лет, но так и не был подготовлен. Также в законодательстве отсутствует понятие «правоохранительный орган», не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать, четко не определены государственные органы, которые являются таковыми. Правоохранительная служба, по сути, представляет собой межотраслевой институт, поэтому требовалась бы серьезная правовая регламентация построения структур правоохранительной службы и их полномочий. Стоит учитывать еще и то, что служба в правоохранительных органах регламентируется многочисленными нормативными правовыми актами, такими федеральными законами как, например, «О полиции», «О прокуратуре Российской Федерации» и т. д. Справедливо замечено, что «основой из проблем правового обеспечения правоохранительной службы является разрозненность законодательства» [9, с. 6].

Указанная проблема, по всей видимости, повлияла на решение убрать соответствующую формулировку, что в дальнейшем предполагает создание отдельных законов об отдельных видах правоохранительной службы, как это имеет место в зарубежном законодательстве других стран.

Несмотря на достаточно аргументированную позицию, указанную в разъяснениях Комитета, остается еще масса вопросов к законодателю, а именно: о каких видах правоохранительной службы идет речь, когда будут подготовлены соответствующие законы и, главное, будут ли установлены правовые основы соответствия между этими видами государственной службы. Кроме того, формулировка «иные виды государственной службы» однозначно не придаст полезности в понимании видов государственной службы. Поскольку Федеральный закон № 58-ФЗ является общим законом по отношению ко всем видам государственной службы, именно он должен четко закреплять виды службы и их правовые основы, которые уже потом должны

являться основой для дальнейшего уточнения в специальных законах и подзаконных актах, а не наоборот. Не говоря уже о том, что это не согласуется с принципами юридической техники по подготовке нормативных правовых актов. В этой связи принятие подобных законов с подобными формулировками видится как «уход от проблемы», нежели ее решение.

Согласно части 3 статьи 13 Федерального закона № 58-ФЗ при переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в нем учитываются при последующем присвоении чинов и званий в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Первое, что сразу обращает на себя внимание, тезис о «переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида». Механизм перевода между видами, указанными в законе, не совершенен. Например, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации при желании работать в органах внутренних дел «переводится» через увольнение со старого места службы и прием на новом месте, а это явно не одно и то же. Хотя сама идея перемещения должностного лица между различными видами государственной службы логична, интересна и правильна.

Само же соответствие присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы Российской Федерации федеральным гражданским служащим, соотношение классных чинов гражданской службы Российской Федерации, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников установлено соответствующим Порядком, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 года № 113 [10].

Интересен тот факт, что при присвоении чина гражданской службы первостепенное значение имеет должность, на которую устраивается будущий гражданский служащий, поскольку каждая должность относится к конкретной группе должностей, к которой уже относятся чины службы. При этом таблица [10], которая устанавливает соотношение, например, воинского или специального звания, устанавливает соотношение именно чинов и званий между собой

без учета должностей и их групп. И лишь при несоответствии чинов, указанных в таблице, при трудоустройстве из-за несоответствия планируемой к занятию должности будущей федеральной государственной гражданской служащий может получить «бонус» в виде получения чина на одну ступень выше той, которую бы он должен был занять, если бы получал классный чин впервые.

Если ситуация с получением чина федеральной государственной гражданской службы каким-то образом урегулирована, то вопрос о подобном соотношении между государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации или муниципальной службой при переходе с иного вида службы остается не решенным.

Статьями 5, 8, 41, 43, и 46 Федерального закона от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11] регулируется вопрос о взаимосвязи видов государственной службы, устанавливаются правила присвоения специального звания и делается отсылка на дополнительный порядок присвоения специального звания. Стоит отметить, что согласно части 1 статьи 46 указанного Федерального закона присвоение звания должно проходить с учетом ранее имевшегося звания или чина других видов службы. Пунктом 147 приказа МВД России от 1 февраля 2018 года № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» [12] устанавливается, что гражданам, ранее проходившим военную службу, государственную гражданскую службу или муниципальную службу, при назначении на должности в органах внутренних дел специальные звания рядового состава и младшего начальствующего состава присваиваются руководителями, имеющими право назначения на должность, а специальные звания среднего и старшего начальствующего состава — Министром, в порядке, установленном законодательством. Иных положений о том, каким образом должно учитываться ранее имевшееся звание или чин, нормативные правовые акты не содержат.

Подводя итог, отметим, что становление системы государственной службы прошло достаточно сложные этапы своего развития, логично формируя государственную гражданскую, военную и правоохранительную службы. Изменения законодательства в части системы госу-

дарственной службы, выражающиеся в новых подходах к видам государственной службы, не до конца решенность вопроса о закреплении соответствия чинов и званий, демонстрируют незавершенность на современном этапе начатой еще в начале века реформы. В то же время нельзя отрицать и положительные результаты, которые были достигнуты на пути к достижению вышеуказанной цели.

Примечания

1. Сыромятников Б.И. «Регулярное» государство Петра I и его идеология. М.: Наука, 1943.
2. Троицкий С.М. Русский абсолютизм и дворянство. Формирование бюрократии. М., 1974.
3. Российское законодательство X—XX вв.: в 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юридическая литература, 1986.
4. Комментарий к Табели о рангах 1722 года // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8.
5. Колмаков Н.М. Старый суд. Очерки воспоминаний // Русская старина. 1886. Т. 52. № 12.
6. Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов от 24 ноября 1917 года // Декреты Советской власти. Т. I. М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957.
7. Собрание законодательства РФ. 2003. № 22, ст. 2063.
8. Разъяснение Комитета об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов». URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902/> (дата обращения: 03.09.2019).
9. Аграфонов М.Ю. Проблемы развития правоохранительной службы в Российской Федерации // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2011. № 2 (57).
10. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим: указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6, ст. 440.
11. Собрание законодательства РФ. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.
12. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056428?items=100> (дата обращения: 03.09.2019).

References

1. Syromyatnikov B.I. "Regular" state of Peter I and its ideology. Moscow: Nauka Publ., 1943. (In Russ.)
2. Troitsky S.M. Russian absolutism and the nobility. The formation of the bureaucracy. Moscow, 1974. (In Russ.)

3. Russian legislation of X—XX centuries: in 9 vols. Vol. 4. Legislation of the period of formation of absolutism / ed. A.G. Man'kov. Moscow: Legal literature Publ., 1986. (In Russ.)
4. Comment to the Table of ranks of 1722. *Bulletin of the University named after O.E. Kutafin*, 2015, no. 8. (In Russ.)
5. Kolmakov N.M. Old court. Essays of memories. *Russian antiquity*, 1886, vol. 52, no. 12. (In Russ.)
6. Decree on the destruction of estates and civil ranks of November 24, 1917. *Decrees of the Soviet power*. Vol. I. Moscow: State. Publ. polit. literature, 1957. (In Russ.)
7. *Collection of legislative acts of the RF*, 2003, no. 22, art. 2063. (In Russ.)
8. Explanation of the Committee on the exclusion from the system of public service “law enforcement service” and the inclusion of “public service of other types”. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902/> (accessed 03.09.2019). (In Russ.)
9. Agrafov M.Yu. Problems of development of law enforcement service in the Russian Federation. *Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia*, 2011, no. 2 (57). (In Russ.)
10. On the order of assignment and preservation of class ranks of the state civil service of the Russian Federation by Federal state civil servants: decree of the President of the Russian Federation of 01.02.2005 no. 113. *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 6, art. 440. (In Russ.)
11. *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 49, part 1, art. 7020. (In Russ.)
12. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056428?items=100> (accessed 03.09.2019). (In Russ.)