

А. А. Демин

Государственная служба в Российской Федерации

Учебник для магистров

8-е издание, переработанное и дополненное

Допущено Министерством образования и науки
Российской Федерации в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по юридическим
направлениям и специальностям

Москва
 **ЮРАЙТ**
ИЗДАТЕЛЬСТВО
2013

УДК 35.08
ББК 67.401.21я73
Д30

Автор:

Демин Алексей Афанасьевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Рецензенты:

Бахрах Д. Н. — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, проректор Уральского института экономики, управления и права;

Бельский К. С. — доктор юридических наук, профессор Российской академии правосудия.

Демин, А. А.

Д30 Государственная служба в Российской Федерации : учебник для магистров / А. А. Демин. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт ; ИД Юрайт, 2013. — 425 с. — Серия : Магистр.

ISBN 978-5-9916-2919-5 (Издательство Юрайт)

ISBN 978-5-9692-1474-3 (ИД Юрайт)

Учебник предназначен для аналитического усвоения материалов доктрины, законодательства и судебной практики в области государственной службы. Реальный механизм функционирования государственной власти в Российской Федерации, выражающийся в деятельности государственных служащих, излагается с учетом всех успехов и противоречий ее организации.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

Для студентов, аспирантов, преподавателей, слушателей учебных заведений государственно-правового профиля, работников действующего государственного аппарата, кадровых служб.

УДК 35.08
ББК 67.401.21я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-2919-5
(Издательство Юрайт)
ISBN 978-5-9692-1474-3
(ИД Юрайт)

© Демин А. А., 2012
© Демин А. А., 2013, с изменениями
© ООО «ИД Юрайт», 2013

Оглавление

Предисловие	6
Принятые сокращения.....	12
Глава 1. Понятие и сущность государственной службы.....	15
1.1. Происхождение и историческое место государственной службы	16
1.2. Определение (понятие) государственной службы	21
1.3. Трудовая и служебная (публичная) концепции отношений государственной службы	25
1.4. Соотношение федеральной государственной службы и государственной службы субъекта Российской Федерации.....	31
1.5. Соотношение государственной и муниципальной службы	34
1.6. Соотношение государственной и общественной службы	39
1.7. Источники правового регулирования государственной службы	42
1.8. Основные принципы организации государственной службы	47
1.9. Виды государственной службы.....	55
1.10. Финансирование государственной службы...59	
1.11. Место института государственной службы в правовой системе РФ	62
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>64</i>
Глава 2. Статус субъектов права в области государственной службы.....	65
2.1. Понятие государственного служащего. Государственно-властный характер функций государственного служащего	65

2.2.	Государственная должность. Государственная должность государственной службы	78
2.3.	Должностное лицо. Чиновник	84
2.4.	Классификация государственных служащих.....	92
2.5.	Государственные органы, отвечающие за вопросы государственной службы. Понятие нанимателя государственного служащего	101
2.6.	Комплектование аппарата государства государственными служащими. «Система добычи» и «система заслуг». Кадровый резерв	112
2.7.	Специальные школы подготовки государственных служащих.....	127
	<i>Контрольные вопросы и задания</i>	130
Глава 3.	Реализация обязанностей государственной службы, прохождение государственной службы.....	132
3.1.	Заключение служебного контракта. Перевод и другие основания изменения контракта	133
3.2.	Испытательный срок.....	136
3.3.	Правовое регулирование должностных обязанностей государственных служащих.....	139
3.4.	Организация труда государственного служащего	157
3.5.	Совместительство	179
3.6.	Акты государственного служащего	180
3.7.	Особенности правовых отношений государственного служащего со своими вышестоящими начальниками. Конфликт интересов	196
3.8.	Ограничения прав, связанные с государственной службой	204
3.9.	Система стимулов. Денежное содержание. Поощрение	219
3.10.	Аттестация. Классные чины. Повышение квалификации.....	238

3.11. Иные гарантии государственным служащим	245
3.12. Отпуск государственного служащего	257
3.13. Стаж государственной службы	261
3.14. Прекращение государственной службы....	266
3.15. Пенсия	274
3.16. Личное дело государственного служащего. Кадровая работа	283
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	291
Глава 4. Ответственность государственных служащих ...	292
4.1. Необходимость контроля за деятельностью государственных служащих.....	292
4.2. Способы организации контроля законности деятельности государственных служащих.....	308
4.3. Основные черты института ответственности государственных служащих.....	320
4.4. Виды ответственности, применяемые к государственным служащим.....	341
4.5. Виды и шкала наказаний дисциплинарной ответственности.....	365
4.6. Субъекты применения ответственности....	376
4.7. Ответственность государственного служащего за выполнение незаконного приказа руководителя.....	382
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	387
Заключение.....	389
Программа Учебной дисциплины «Государственная служба в Российской Федерации»	396
Структура федеральных органов исполнительной власти	399
Рекомендуемая литература	404
Тесты	418
Ключи к тестам	425

Предисловие

Предмет учебной дисциплины «Государственная служба» как института административного права включает в себя изучение функционирования оперативной администрации, чья деятельность не прекращается ни на минуту в реальной системе отношений властвования. Не важно, есть ли законодательство, есть ли суды и доктрина, — власть существует объективно, и она действует волевым образом. Наука призвана внести в ее деятельность по возможности научный систематизированный и осмысленный подход. Не нужно думать, что лица, находящиеся у власти, изучают учебники по административному праву или ими руководствуются. Критерии отбора кадров государственной службы в нашей стране все еще не требуют специального набора знаний для занятия государственной должности. Но владение научным материалом, выраженным в систематизированном виде в учебниках административного права, вооружает государственных служащих дополнительными знаниями, делает их действия уверенными, а результаты предсказуемыми. Однако именно потому, что реальные потребности жизни, удовлетворять которые и является функцией администрации, столь многообразны и изменчивы, наука может и должна дать обобщенные, не всегда прикованные к жизни, а иногда и оторванные от нее образцы поведения реальной, активной администрации.

В науке о государственной службе остается множество недостаточно осмысленных проблем.

Присоединение Российской Федерации к Болонскому процессу (движение, цель которого заключается в унификации образовательных систем европейских стран), предполагает освоение в учреждениях высшего профессионального образования довольно широкого списка специальных курсов и дисциплин по выбору студента.

При их выборе в справочном порядке можно руководствоваться государственным образовательным стандартом высшего

профессионального образования, утв. заместителем министра образования РФ 27 марта 2000 г. Данный акт не имеет законной юридической силы в том числе потому, что состоялось Определение Верховного Суда РФ от 15 ноября 2005 г. № ГКПИ05-1410, которое, в частности, гласит: «Оспариваемый заявителем государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по своей форме не может считаться нормативным правовым актом... поскольку он не зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации и официально не опубликован». Впрочем, официально не опубликовано также решение Верховного Суда РФ, что делает нелегитимным и его. Но это реальность уровня правовой культуры и законности в Российской Федерации, а также уровня правовой подготовки юристов в российских учебных заведениях.

К сожалению, в указанном Стандарте дисциплины «Государственная служба» нет, хотя без знания доктрин и реальной деятельности государственного аппарата образование человека является неполным. Этот курс необходим для углубленного освоения юристами предмета административного права, формирования проблемного видения состояния науки и практики по государственной службе.

Не упоминается эта дисциплина ни в Приложении 2 к приказу Минобрнауки России от 31 мая 2011 г. № 1975 «Изменения, которые вносятся в федеральные государственные образовательные стандарты высшего профессионального образования по направлениям подготовки, подтверждаемого присвоением лицам квалификации (степени) “магистр”, ни в приказе Минобрнауки России от 14 декабря 2010 г. № 1763 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) “магистр”)».

Более того, в нарушение Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», который требует наличия именно государственного стандарта на образование (в сущности, обеспечиваемого бюджетом государства), происходит замена государственного стандарта на стандарты различных местных уровней, местные образовательные программы или даже «требования» к образованию. Подмена государственного стандарта, установление множественности «государственных стан-

дартов» закреплена теперь законодательно. Так, в тексте ст. 12 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» предусматривается, что в абз. 7 п. 1 ст. 11 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» слова «и государственных образовательных стандартов» заменяются формулировкой «федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований».

Соответственно, нет и стандарта на получение образования по направлению «Государственная служба».

Министерство образования и науки РФ оправдывает такое положение с исполнением закона «переходным периодом», однако этот период длится со времени принятия Закона РФ «Об образовании» т.е. с 1991 г. 20 лет бездеятельности Министерства и нежелание исполнять закон в настоящее время почему-то проходят незамеченными.

В связи с определенными противоречиями в действующем законодательстве РФ о государственной службе в учебнике приводятся мнения ведущих российских ученых, работающих в этой области. В настоящее время основными документами, регулирующими отношения государственной службы, являются Законы № 58-ФЗ и № 79-ФЗ.

Основные вопросы правового регулирования государственной службы в Российской Федерации отражены в учебнике Российской академии государственной службы при Президенте РФ «Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации», в работе над которым принимал участие автор¹.

Читателям предлагается не принимать все изложенные положения за непререкаемую истину, а творчески подойти к содержанию данного издания, применить аналитическое мышление и знания, систематизированные в нем, к реалиям жизни.

В результате освоения дисциплины студент должен:

знать

- понятие государственной службы, историю ее развития;

¹ Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. Н. Барцица. М. : Изд-во РАГС, 2007.

- действующее законодательство РФ о государственной службе;
- основные концепции правового регулирования государственной службы (служебную, трудовую, менеджерскую);
- виды государственной службы в Российской Федерации;
- основы правового регулирования государственной службы в субъектах РФ;
- права и обязанности государственного служащего;
- особенности финансирования государственной службы;
- правовое регулирование личного дела государственного служащего;

уметь

- разбираться в правовом регулировании государственной службы, ее терминологии и практике применения;
- оперировать юридическими понятиями и категориями в области государственной службы;
- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними правовые отношения в области государственной службы;
- анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством о государственной службе;
- отличать государственную должность от государственной должности государственной службы;
- отличать конкретное правовое регулирование государственной службы:
 - федеральной службы от службы субъектов Российской Федерации,
 - государственной от муниципальной,
 - государственной от общественной;
- применять к конкретной должности классификацию государственных служащих;
- отличать служебный спор от конфликта интересов на государственной службе;
- применять положения законодательства об ответственности государственных служащих;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации;
- проводить учебные и производственные практики;
- проводить научно-исследовательскую работу;

владеть

- навыками работы с законодательством и другими нормативными правовыми актами о государственной службе;
- навыками составления актов государственного служащего;
- приемами юридической техники.

Будущие государственные служащие должны понимать социальную значимость своей профессии, цель и смысл государственной службы, выполнять гражданский и служебный долг, профессиональные задачи в соответствии с нормами морали, профессиональной этики и служебного этикета.

Учебник включает 4 главы, объединяющие 41 тему.

Глава 1 «Понятие и сущность государственной службы» знакомит студентов с происхождением государственной службы, основными концепциями определения и правового регулирования государственной службы, определяет ее основные принципы и виды, финансирование государственной службы и место данного института в правовой системе РФ.

В главе 2 «Статус субъектов права в области государственной службы» определяются понятия государственного служащего, должностного лица, чиновника, дается их классификация. Определяются также понятия нанимателя государственного служащего, государственных органов, отвечающих за вопросы организации и функционирования государственной службы. Освещаются основные приемы комплектования государственного аппарата государственными служащими, вопрос о специальных школах подготовки кадров для государственной службы.

Глава 3 «Реализация обязанностей государственной службы, прохождение государственной службы» дает представление о таких вопросах, как заключение служебного контракта, испытательный срок, организация труда государственного служащего, акты государственного служащего, обязанности и ограничения прав государственного служащего, совместительство, система стимулов государственного служащего, аттестация государственного служащего, отпуска, стаж государственной службы, прекращение государственной службы, пенсия.

Определяются понятия служебного спора и конфликта интересов на государственной службе.

Изучается личное дело государственного служащего и кадровая работа на государственной службе.

Глава 4 «Ответственность государственных служащих» включает в себя материал о способах организации контроля законности деятельности государственных служащих; основных чертах института ответственности государственных служащих; видах ответственности, применяемых к государственным служащим; субъектах применения ответственности к государственным служащим; особенностях ответственности государственного служащего за выполнение незаконного приказа.

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

ТК РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ

Закон № 58-ФЗ — Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

Закон № 79-ФЗ — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

2. Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минздравсоцразвития России — Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации

Минкомсвязь России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минтруд РФ — Министерство труда и социального развития Российской Федерации (до 2004 г.)

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росархив — Федеральное архивное агентство

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

ФКЦБ России — Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг

ФМС России — Федеральная миграционная служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности

ФСКН России — Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков

ФСФР России — Федеральная служба по финансовым рынкам

ФТС России — Федеральная таможенная служба

3. Прочие сокращения

абз. — абзац (-ы)

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ред. — редакция

РФ — Российская Федерация

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

ч. — часть (-и)

Понятие и сущность государственной службы

Социальные отношения по сравнению с отношениями в живой и неживой природе значительно сложнее познаются, социальные закономерности и законы формулируются весьма субъективистским образом, еще тяжелее они используются человеком, так как подобные математике или физике законы и формулы здесь более подвержены субъективной оценке и трактовке. Институт государственной службы в Российской Федерации проходит период становления, поскольку в Советском Союзе он существовал в урезанном виде. Господствовавшая тогда теория коммунистического строительства предполагала по мере перехода к коммунизму отмену или сущностное изменение всех институтов государства, сокращение их проявлений, передачу их функций общественной самодеятельности и самоуправлению. Эти обстоятельства требуют ради понимания сущности государственной службы провести экскурс в историю возникновения института государственной службы, где нам необходимо найти закономерности и на их основе в дальнейшем проверять соответствие им действующего законодательства о государственной службе в Российской Федерации.

Уяснение истории происхождения и развития государственной службы должно дать нам сознательное представление о причинах, характеристиках, об основных закономерностях возникновения, о действии и тенденциях будущего развития института, регулирование которого столь важно для функционирования всего организма государственно организованного народа.

1.1. Происхождение и историческое место государственной службы

Концепция марксизма-ленинизма о происхождении и сущности государства и права, никем пока не оспоренная, неразрывно связывает создание профессионального государственного аппарата управления с появлением государственной формы организации общества, т.е. возникновение государственной службы по происхождению объединено с формированием государства, она является неразрывно с ним связанным внешним проявлением наличия самого государства. Есть государство — есть и государственная служба, есть государственная служба — есть и государство. Соответственно, нет государственной службы — нет и государства.

Основываясь на научных исследованиях и достижениях ученых, занимавшихся вопросом происхождения государства, общих принципов управления и организации общества, в первую очередь на работах Л. Моргана, Ф. Энгельса, М. О. Косвена о первобытном обществе, можно предложить следующую картину происхождения государства и государственной службы (рис. 1).

Общая закономерность прогресса человечества — повышение производительности труда на базе специализации производителей прибавочного продукта. Это базис, производительные силы.

А в области надстройки, производственных отношений, происходит смена форм организации народа — от стада через семью, род к другим, более сложным и прогрессивным формам человеческого взаимодействия, высшим достижением в ряду которых является государство.

На стадии дикости и стада человек занимался собирательством природного продукта: плодов, рыбы, животных. Их обработка не имела промышленного значения. Выделение пасту-

Периодизация человеческой истории	Дикость	Варварство	Цивилизация				
Классовая структура общества	Крестьяне	Рабочие	Интеллигенция				
Развитие про- изводитель- ных сил							
Формы органи- зации общества. Производствен- ные отношения	Стадо	Семья	Род	Фратрия	Племя	Нация	Государство

Рис. 1. Стадии прогресса человеческого общества

шеских племен из остальной массы человеческого стада было первым крупным общественным разделением труда. Оно обеспечило человеку надежность продовольственного обеспечения жизни. Земледелие обусловило переход к оседлой жизни. «Из первого крупного общественного разделения труда возникло и первое крупное разделение общества на два класса — господ и рабов, эксплуататоров и эксплуатируемых»¹. Второе крупное мировое разделение труда произошло, когда ремесло отделилось от земледелия, появилась промышленность. Третье крупное мировое разделение труда связано с той ступенью общественного развития, на которой разделение труда, вытекающий из него обмен между отдельными лицами и объединяющее оба эти процесса товарное производство достигают полного расцвета и производят переворот во всей организации прежнего общества. При последовательном переходе от дикости основными формами организации человеческого общества для осуществления совместного труда являлись семья, род, фратрия, племя, народность. У римского народа — род, курия, племя. Цивилизацию Ф. Энгельс определяет как общество товарного производства. Надстройкой над таким базисом является государство.

¹ Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства в связи с исследованиями Л. Г. Моргана. М. : Госполитиздат, 1949.

Государство — это экономическая и политическая организация населения, в нем проживающего. Специалисты государственного управления — государственные служащие — появляются на стадии цивилизации. Государственная служба возникла вместе с появлением государства, как внешнее проявление государственной формы организации общественной жизни.

Государство характеризуется следующими признаками: а) население делится не по кровно-родственным связям, как на стадии дикости, а по территории. Отсюда современная проблема административно-территориального деления единого государства; б) возникает публичная власть. Публичную власть нужно связывать с появлением государственных служащих; в) для содержания этой публичной власти необходимы взносы граждан — налоги; г) формой выражения государственной власти является право и суд, государство обладает монополией на издание законов и судопроизводство; д) правом применения силы к народу для принудительного исполнения законов государство обладает также монополично. Все эти функции государства реализуются посредством деятельности государственных служащих, специалистов управления. Обладая публичной властью и правом взыскания налогов, чиновники, дети общества, приобретают невиданную силу над обществом.

Несостоятельность концепции, будто государство может быть вне общества или над ним, в то время как государство — это просто форма организации этого общества, хорошо выражена В. А. Тумановым, который писал: «Государство не может волюнтаристски делать с правом все, что пожелает. Диалектика соотношения государства и права обусловлена тем, что они равно определяются экономическим строем общества. Государство не может создать иное право, чем то, которое обусловлено этим строем; оно не может вложить в него иные принципы, чем те, которые обусловлены характером производственных отношений»¹. Впрочем, законы могут содержать противоречащие объективным закономерностям положения, и тогда возникают коллизии в общественной жизни, разрешение которых вызывает волнения и революции. Это полностью относится и к положению государственной службы в данном государстве.

¹ Туманов В. А. Что скрывается за лозунгом «господства права» // Советское государство и право. 1963. № 9. С. 53.

Вопрос о том, являются ли государственные служащие «средним классом» и социальным классом вообще, требует изучения специалистами в области социологии и политологии.

В самом общем смысле можно утверждать, что происхождение государственной службы, а также ее характеристики связаны с экономической необходимостью централизованного регулирования в первую очередь производственных отношений при разделении труда на определенной ступени развития производительных сил, обусловлены этой необходимостью и отражают ее.

Изучение исторического пути и закономерностей развития государственной службы приводит к выводу, что без правильной организации управленческого аппарата современное государство или общество существовать не могут. Представления о неестественности государства или о противостоянии аппарата и государства ошибочны, ибо организованное общество не может существовать вне государственных форм на современном этапе развития производственных отношений. Остается неоспоримой идея Ф. Энгельса о том, что государство никоим образом не представляет собой силы, извне навязанной обществу, оно есть продукт общества на известной ступени его развития¹. Государственные служащие своей деятельностью выражают и осуществляют функции государства.

Из заключения, что государство и его аппарат суть явления экономические (т.е. их наличие и существование вызваны экономическими потребностями в наличии разумной координирующей силы в социально-экономическом развитии, основанном на разделении труда), следует, что государство не может произвольно снять с себя ответственность за любые события, происходящие в стране, уйти из экономики, ликвидировать административно-бюрократическую систему. Провозглашенного коммунистами отмирания государства не происходит, и попытки заменить использовавшееся при социализме понятие «отмирание государства» на «самоуправление» во всех его видах ненаучны.

Конституция РФ (п. «т» ст. 71) закрепила норму только о федеральной государственной службе. Иной государственной службы в положениях Конституции РФ не предусмотрено. Осно-

¹ Энгельс Ф. Указ. соч. С. 176.

выываясь на этом правовом факте, В. Г. Вишняков настаивает, что в соответствии с Конституцией РФ независимо от системы федеральных и региональных органов государственной власти, распределения между ними полномочий, структурных и иных особенностей в субъектах РФ на всей территории страны должна действовать единая государственная служба. Без этого, по его мнению, «конституционные положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ); что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ); что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию и другие конституционные принципы, не могут быть реализованы»¹.

Что касается бюрократизма, то вряд ли это явление стоит трактовать как проявление бездушия и нерациональности. Следование бумажкам, писаным правилам выгодно именно гражданам, это, скорее всего, их главный способ защиты от самоуправства чиновников. А со стороны государства бюрократизм — это способ не только организовать деятельность государственного аппарата, но и реально его контролировать, возможность определить меру труда и его качество у лиц с трудно сопоставимыми материальными критериями продукта и производительности их труда².

В заключение необходимо отметить, что правовое регулирование государственной службы в силу места самого государственного аппарата в развитии человечества относится к области административного права, властных правоотношений. Договорные формы правоотношений в этой области иногда появляются в связи с особенностями того или иного исторического периода развития государства, но они не могут привнести признаки трудового или гражданско-правового договора в область государственной службы. Властные отношения государственной службы не являются договорными по своей сути. Власть всегда монопольна. Согласие управляемых ей не обязательно.

¹ Вишняков В. Г. Законодательство о федеральной государственной службе (часть 1) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы / под общ. ред. А. П. Любимова. М., 2005. Вып. 1 (61). С. 26.

² Курашвили Б. П. Борьба с бюрократизмом. М. : Знание, 1988.