

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ПРОЦЕССЕ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОССЛУЖБЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы проблемные вопросы возникновения, реализации и прекращения государственно-служебных отношений, возникающих в процессе прохождения гражданином государственной (муниципальной) службы по законодательству Российской Федерации, в контексте государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: право, социальный, экономика, политика, государство, местное самоуправление, управление, государственно-служебный, отношения, государственная служба, муниципальная служба, Российская Федерация.

В нашей стране сложилась ситуация, при которой реформирование государственной службы является приоритетным направлением реформ. Основное направление реформирования — кардинальное повышение эффективности и качества государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, содействие экономическому прогрессу (становлению рыночной экономики), повышение качества оказываемых государством услуг, рациональное использование государственных ресурсов и улучшение положения государственных служащих, конкурентоспособность профессии государственного служащего на федеральном и региональных рынках труда. Реформирование государственной службы в РФ должно обеспечить создание целостной системы государственной службы, с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей РФ, а также тенденций мирового развития.

Как отмечалось в предыдущих работах автора, представляя собой ключевую форму самоорганизации людей на определенной территории, государство осуществляет деятельность по упорядочению и регулированию частной, коллективной и общественной жизнедеятельности людей, по управлению социальными и экономическими процессами. В идейном и концептуальном обосновании этой деятельности определяющее значение имеет теория государственного управления. Как показывает исторический опыт, основные характеристики и функции общества, государства и системы государственного управления обусловлены господствующими в каждое конкретное время представлениями о природе человека, общества и государства и их взаимоотношениях. Поэтому естественно, что место и роль государства на протяжении всей истории подвергались существенным изменениям по мере изменения социально-экономических, политических и иных реальностей. В наши

дни эти характеристики и функции по сравнению со всеми прошлыми эпохами подверглись радикальной трансформации.

Но государство, как и в прошлые эпохи, продолжает выступать в качестве важнейшего инструмента социально-экономического и духовного развития общества, интеграции различных групп вокруг цели интересов всего общества и эффективного механизма их реализации. Во взаимоотношениях государства и общества отражается общность их конечных целей и задач, единства принципов построения и функционирования. Государство выполняет функции социальной интеграции общества, регулирования и управления социальными, экономическими и иными процессами. Это позволяет сделать вывод о единстве государственно-политических, социальных и экономических институтов, работающих в тесной взаимосвязи друг с другом. Поэтому нельзя сказать, что государство стоит над обществом и экономикой, которые в совокупности составляют его инфраструктуру. Процессы разделения труда и усложнения социальной и политической структуры общества привели к соответствующему оформлению социально-правового механизма государственного управления. Государственная служба как часть механизма государственного управления в своем социально-политическом качестве возникла с появлением самого государства. Анализ правовой модели государственной службы позволяет сделать ряд выводов, практическая реализация которых улучшит функциональные характеристики государственной службы, придать ей направленность и добиться должной эффективности.

Принципы деятельности государственного управления и самой системы управления определяются потребностями и характером выполнения основополагающих функций управления материальными, культурными, научными, человеческими и иными ресурсами общества. В данном контексте одной из главных задач теории государственного управления служит научное обоснование средств оптимальной организации государственного управления для достижения общих для всего общества целей.

Ключевое значение для осуществления функций управления обществом имеет механизм государства, которое выступает в качестве основного субъекта реализации государственной власти. Роль управляющей системы современного государства играет в совокупности высшие органы государственной власти в лице главы государства и его аппарата, правительства, парламента и судебных органов и их аппараты, составные компоненты которых связаны между собой сложными функциональными отношениями. Государственное управление включает административно-государственный, социокультурный и производственный, а также природные, экономические, технические и иные аспекты. Очевидно, что система государственного управления представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов, каждый из которых обладает реальной структурно-функциональной определенностью, установленной Конституцией, известной самостоятельностью по отношению друг к другу и каждому из которых принадлежат четко определенное место и функции, комплекс конкретных полномочий, прав и обязанностей.

В свою очередь, современная система государственного управления охватывает почти все сферы общественной жизни. Но определяющее значение имеют социальная и экономическая сферы. Одним из ключевых инструментов реализации управления социальной сферой является социальная политика государства, которая

является важным звеном народно-хозяйственной структуры. Механизмы и методы этого звена способны решать задачи, которые не под силу решать каким-либо иным структурам, в том числе рынку. Социальная политика призвана воспрепятствовать негативным последствиям рынка и тем самым обеспечить стабильность общества и улучшение материального положения различных слоев населения. Экономическая инфраструктура составляет материально-производственную базу всякого общества и государства и одну из важнейших сфер жизнедеятельности людей, где управленческие функции государства и государственных органов проявляется в наиболее отчетливой форме. Государство играет немаловажную роль в обеспечении нормативно-правовой основы субъектов экономической деятельности, соблюдении ими общепринятых правил игры в условиях рыночных отношений.

К сожалению, наиболее сложными проблемами становления государственной службы, связанными с формированием новой российской государственности, являются: неупорядоченность взаимодействий государственных органов, отвечающих за вопросы организации государственной службы; отсутствие федеральной политики по формированию государственной службы (в том числе по созданию ее нормативной правовой базы); отсутствие государственной кадровой политики; неинформированность государственных служащих о задачах политических и экономических реформ и слабая профессиональная подготовленность и компетентность значительной части служащих.

Государственная служба представляет собой особого рода административно-правовые отношения между государством в лице его полномочного органа и гражданином, занимающим соответствующую должность и выполняющим определенные служебные функции. Эти отношения называются *государственно-служебными*.

Все государственно-служебные отношения возникают на трех следующих стадиях процесса государственной службы: поступление на государственную службу; прохождение государственной службы; прекращение государственной службы. И что примечательно, каждой стадии государственной службы соответствуют определенные виды государственно-служебных отношений, присущие только ей и не имеющие аналогий на других стадиях процесса государственной службы.

Государственно-служебное отношение возникает на основе одностороннего юридически властного предписания полномочного органа (должностного лица). Это приказ о зачислении данного лица на данную должность. Его изданию предшествует соглашение сторон (предварительное собеседование).

Право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям установленным для государственных служащих.

При поступлении на государственную службу, а также при ее прохождении не допускается, как упоминалось раньше, установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов Российской Федерации, отношения к религии, убеждений, принадлежности к

общественным объединениям, созданным в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе в следующих случаях:

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

2) лишения его права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу;

3) наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по государственной должности государственной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

5) близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, сыновья, дочери, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным служащим, если их государственная служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) наличия гражданства иностранного государства, за исключением случаев, если доступ к государственной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) отказа от предоставления сведений о доходах.

При поступлении на государственную службу гражданин представляет:

1) личное заявление;

2) документ, удостоверяющий личность;

3) трудовую книжку;

4) документы, подтверждающие профессиональное образование;

5) справку из органов государственной налоговой службы о предоставлении сведений об имущественном положении;

6) медицинское заключение о состоянии здоровья;

7) другие документы, если это предусмотрено федеральным законом.

Все вышеперечисленные сведения, представленные при поступлении гражданина на государственную службу, а также при решении вопроса о его назначении на высшую государственную должность государственной службы, подлежат проверке в установленном порядке.

В процессе проведения исследования нами были сделаны следующие основные выводы.

1. В отдельных государственных органах (ФСБ, МВД, ФСНП и др.) могут устанавливаться дополнительные требования к проверке сведений, сообщаемых гражданином при поступлении на государственную службу и назначении его на высшие государственные должности государственной службы.

2. В случае установления в процессе проверки обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на государственную службу или назначению его на высшую государственную должность государственной службы, указанный

гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в принятии его на государственную службу.

3. Гражданин поступает на государственную службу на условиях трудового договора или служебного контракта, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. В трудовой договор включается обязательство гражданина, поступающего на государственную службу, обеспечивать выполнение Конституции РФ и федеральных законов в интересах граждан РФ.

4. Поступление гражданина на государственную службу оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность государственной службы.

В качестве предложения полагаем важным высказать мнение о необходимости более подробного рассмотрения должностей государственной гражданской службы в последующем.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 36.
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
4. Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации, утвержденный Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32 // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.
5. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
6. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
7. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475.
8. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
9. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
10. Зульфугарзаде Т.Э. Правовые основы государственного и муниципального управления: монография. В 2-х чч. /Т.Э. Зульфугарзаде. — Palmarium Academic Publishing (Saarbrücken, Germany), 2012. — 949 с.
11. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
12. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ПЛАТ**

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Т.Э. — профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru