

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**ПОНЯТИЕ, КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ
И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы проблемные вопросы определения понятия и основополагающих принципов государственной службы, проанализированы квалификационные требования, предъявляемые к лицам, занимающим должности данного вида службы по законодательству Российской Федерации, в контексте государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: понятие, полномочия, порядок, правила, пределы, компетенция, демократия, право, социальный, экономика, политика, государство, местное самоуправление, управление, государственная служба, муниципальная служба, Российская Федерация.

Должности государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Должности государственной службы *подразделяются* на:

- 1) должности федеральной государственной гражданской службы;
- 2) должности государственной гражданской службы субъекта РФ;
- 3) воинские должности;
- 4) должности правоохранительной службы.

В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента РФ.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ определяется федеральным законом или указом Президента РФ.

Квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями

государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Проведем более детальное рассмотрение вышеозначенных вопросов на примере государственной гражданской службы.

Определение государственной гражданской службы, данное в ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», полностью соответствует определению, содержащемуся в ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Из приведенного определения можно сделать следующие выводы:

1) основным признаком государственной гражданской службы является профессиональная деятельность. Данный признак означает, что служебная деятельность должна осуществляться непрерывно, в качестве основного вида деятельности, на основе специальных знаний и навыков;

2) на государственной службе могут находиться только граждане Российской Федерации. Это также подтверждается нормами ст. 13 и ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Исключения из данного правила могут быть установлены международными договорами Российской Федерации;

3) государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Государственный орган — это организованное государством в установленном порядке публично-правовое лицо, представляющее собой обособленную часть государственного аппарата, наделенное государственно-властными полномочиями по выполнению отдельных властных полномочий и функций государства или субъектов федеративного государства. Характерной чертой государственного органа является осуществление деятельности от имени и по поручению государства.

На практике применения законодательства о государственной службе возник вопрос об определении круга органов, профессиональная деятельность в которых считается государственной службой. Верным представляется мнение, что не только федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ, но и подведомственные им структуры, имеющие статус юридических лиц и осуществляющие определенные управленческие функции, должны признаваться государственными органами, а профессиональную деятельность по реализации их задач и функций следует считать государственной службой.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта РФ в соответствии с ч. 4 Федерального закона «О системе государственной службы РФ» находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, а ее организация — в ведении субъекта РФ.

Принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от

пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Таким образом, в ст. 4 ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» закрепляются основные принципы государственной гражданской службы.

Исходя из смысла термина «принцип», означающего начало, основу, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе.

Они приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты. Таким образом, принципы охватывают всю правовую идею и придают ей стройность, определенную логичность, последовательность, сбалансированность, фактически освобождая от конкретики и частных случаев.

Как отмечалось ранее, основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

- 1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы);

- 2) законность;

- 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- 4) равный доступ граждан к государственной службе;

- 5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

- 6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- 7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- 8) профессионализм и компетентность государственных служащих;

- 9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть

предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Само понятие «принцип» является не только исходным положением какой-либо теории, но руководящей идеей, основным правилом деятельности, основой устройства или действия различных механизмов, в том числе и социальных. Необходимость выделения правовых принципов объясняется тем, что в случае пробелов в законе, несогласованности правовых норм или затруднений в их применении правоприменитель должен руководствоваться правовыми принципами. Важно отметить, что последние не только определяют уровень правового регулирования тех или иных общественных отношений, но и указывают на дальнейшее развитие законодательства.

Учитывая значение правовых принципов, можно сказать, что качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависят от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы. В демократическом правовом государстве правовые принципы формулируются учеными на основе достижений правовой мысли за всю историю цивилизации, отечественных достижений, а также с учетом специфических объективных закономерностей развития общества.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» является базовым для всей системы государственной гражданской службы. Поэтому принципы, закрепленные в нем, должны учитываться при разработке всех иных законодательных и подзаконных актов о государственной гражданской службе.

Первым среди принципов государственной гражданской службы назван принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип основывается на ст. 2 Конституции РФ, которая гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Государственная служба как институт, призванный на практике реализовывать функции государства, в первую очередь должна способствовать реализации прав и свобод человека и гражданина. Более того, исходя из содержания ст. 18 Конституции РФ именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность органов законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Государственная гражданская служба, несмотря на разделение на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ, является единым целостным механизмом, призванным реализовывать функции государства. Принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ выражается в установлении единого правового статуса государственного гражданского служащего (гл. 3 ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»); установлении приоритета федерального законодательства, в закреплении правовых основ государственной гражданской службы.

Принцип равного доступа граждан к гражданской службе и равных условий ее прохождения основывается на ч. 4 ст. 32 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе».

Это положение в целом соответствует требованиям п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (резолюция 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 19 декабря 1966 г., вступила в силу 23 марта 1976 г.).

Согласно указанному Пакту каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе.

Основным отличием исследуемой нормы от указанного выше положения п. «с» ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах является указание в российском законе на обязательность владения для гражданина, претендующего на поступление на государственную гражданскую службу Российской Федерации, государственным языком Российской Федерации. Данное требование является вполне обоснованным, так как вполне очевидно, что лицо, не владеющее в полной мере государственным языком, не может полноценно выполнять обязанности, связанные с обработкой информации или работой с людьми (а именно такова в основном специфика государственной гражданской службы).

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. Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / Под ред. Л.А. Окунькова. — М., 2006. — С. 83.
3. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» / Под ред. Э.Г. Липатова. — М., 2007. — С. 157.
4. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. — С. 92.
5. Лившиц Р.З. Теория права. — М., 1994. С. 195.
6. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. — М., 1981. — С. 262.
7. Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.). // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. — М., 1978, вып. XXXII. С. 44.
8. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
9. 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.
10. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
11. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ИИАС**

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