

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОНЯТИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ**

Исследованы проблемные вопросы определения понятия, классификации, основных принципов построения и функционирования системы государственной 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.

Понятие государственной службы. В современной правовой доктрине права выделяют следующее основное понятие «государственной службы», приведенное в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», согласно которому *государственная служба Российской Федерации* (далее — государственная служба) — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее — граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее — федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- 1) государственная гражданская служба;
- 2) военная служба;
- 3) правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации».

В частности, ст. 5 («Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации») Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», устанавливает: «Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации (далее — государственная гражданская служба) обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении муниципальной службы и государственной гражданской службы;
- 3) единства требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа государственной гражданской службы и учета стажа государственной гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих;
- 6) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших муниципальную службу, и граждан, проходивших государственную гражданскую службу, а также членов их семей в случае потери кормильца».

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

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.

Понятия и классификация видов государственной службы. Вышеуказанным Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» введены следующие дефиниции:

Федеральная государственная служба — профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (ст. 4).

Государственная гражданская служба — вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Военная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских

должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

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.

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.

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. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление. — М., 2007. — С. 103.
10. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. — М., 2006. С. 278-280.
11. Бахрах Д.Н. Административное право. М.: БЕК, 1993.
12. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
13. Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право: Учебное пособие. — М.: Издательство «Юстицинформ», 2007. С. 109-111; 130-132.
14. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
15. 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.
16. Административное право / сост. Т. Э. Зульфугарзаде. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
17. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. Т.Э. Зульфугарзаде. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ГИАС**

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