

§4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА И ГРАЖДАНИН

Куянова А.В.

ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Предметом исследования являются нормы законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации и юридическая литература, определяющие правовые признаки государственного гражданского служащего Российской Федерации. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе прохождения государственной гражданской службы Российской Федерации, направленные на определение совокупности правовых признаков государственного гражданского служащего Российской Федерации. Автор подробно рассматривает такие признаки государственного гражданского служащего как: 1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) достижение возраста 18 лет; 3) владение государственным языком Российской Федерации; 4) соответствие квалификационным требованиям для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации; 5) наличие акта о назначении на должность государственной гражданской службы Российской Федерации и служебного контракта; 6) осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствии с должностным регламентом; 7) получение денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Методологической основой исследования явились технико-юридический метод комментирования, научной систематизации и доктринального толкования правовых норм с применением формальной логики. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, эмпирические методы. Основными выводами исследования является то, что законодательно закрепленное определение понятия "гражданский служащий" не раскрывает его содержания, так как не учитывает всех присущих гражданскому служащему Российской Федерации правовых признаков. Особым вкладом автора в исследование темы является определение присущих государственному гражданскому служащему Российской Федерации правовых признаков, их детальный анализ, основанных, в том числе, на положениях отечественного и зарубежного законодательства.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий, правовые признаки служащего, возраст, гражданство, владение государственным языком, соответствие квалификационным требованиям, назначение на должность, служебный контракт, должностной регламент, денежное содержание.

Abstract. The research subject includes the legislative provisions about public service in the Russian Federation and the juridical literature, defining the legal features of a public servant in the Russian Federation. The research object is social relations, emerging in the process of public service in the Russian Federation, aimed at defining the set of legal features of a public servant in the Russian Federation. The author considers such features of a public servant as: 1) Russian citizenship; 2) 18 years of age; 3) command of the Russian language; 4) compliance with the requirements of the public service position; 5) possession of the notice of assignment to a public service position and the work contract; 6) carrying out of activities according to the service instructions; 7) financial allowance, paid from the federal or the local budget. The research methodology includes the technical and juridical method of commenting, scientific systematization and doctrinal interpretation of legal norms using formal logic. The author applies general philosophical, theoretical and empirical methods. The author concludes that the legislative consolidation of the term "public servant" doesn't detail its content, since it doesn't allow for all features, typical for a public servant in the Russian Federation. The author's contribution consists in the definition of typical legal features of a public servant in the Russian Federation and their thorough analysis, based on the provisions of Russian and foreign legislation.

Key words: financial allowance, service instructions, work contract, assignment to a position, compliance with competence requirements, command of the official language, citizenship, age, legal features of a public servant, public servant.

Обращаясь к Федеральному закону от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [1] – следует отметить, что данный нормативный правовой акт, оперируя понятием «государственный служащий», не содержит его легального определения. Как отмечает Ю.Н. Стариков, отсутствие законодательного определения данного понятия само по себе не создает большой правовой проблемы. Во многих странах, имеющих стабильную систему служебного законодательства, также не имеется нормативного определения этого понятия (Франция, Германия, Великобритания и т.д.). Однако в этих случаях указываются специфические признаки государственного служащего, отличающие его от других категорий «работников» и раскрывающие основное содержание данного понятия [2].

Имеющийся пробел в законодательстве о государственной службе, на наш взгляд, также восполняется посредством законодательного закрепления определений таких понятий как: «федеральный государственный служащий» и «государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации», в совокупности определяющих содержание термина «государственный служащий».

Говоря о государственном гражданском служащем Российской Федерации (далее – гражданский служащий) как о государственном служащем, следует отметить, что в отличие от вышеуказанного законодательного акта, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) содержит четкое его определение, согласно которому гражданский служащий – это гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба) и осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом, получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Несмотря на свою лаконичность, представленное определение, на наш взгляд, не отражает всех, содержащихся в нормах Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ признаков, присущих гражданскому служащему. Ими, на наш взгляд, являются: 1) наличие гражданства Российской Федерации; 2) достижение возраста 18 лет; 3) владение государственным языком Российской Федерации; 4) соответствие квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы; 5) наличие акта

о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта; 6) осуществление профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом; 7) получение денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Первое из представленных требований, предъявляемых к гражданскому служащему, имеет свое конституционное основание. Так, в ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации говорится о равном доступе к государственной службе именно граждан Российской Федерации [4]. Аналогичная норма содержится и в Международном Пакте от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» [5], в соответствии с которым каждый гражданин должен без каких-либо ограничений допускаться в своей стране на общих основаниях равенства к государственной службе (п. «с» ст. 25).

Обращаясь к законодательству некоторых зарубежных государств следует отметить, что, например, Основным Законом ФРГ 1949 г. было установлено, что «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией» (п. 2 ст. 33) [6]. В соответствии с п. 1 § 4 Закона ФРГ «О правовом положении чиновников» [7] правами и обязанностями чиновников могут пользоваться только те, кто является немцем по смыслу ст. 116 Основного Закона, т.е. лица, обладающие германским гражданством или беженцы, нашедшие убежище на территории Германии в ее границах на 31 декабря 1937 г. или имеющие гражданство другого государства – члена Европейского сообщества.

В Великобритании согласно Закону 1919 г. «Об ограничении (уточнении) правил использования иностранцев» в соответствии с изменениями, внесенными ст. 1 Закона 1955 г. «О найме иностранцев», установлено, что иностранец не может быть назначен на должность или получить место на государственной гражданской службе, если только речь идет не о назначении в страну за пределами Соединенного Королевства [8].

Согласно законодательству Франции [9] лицо не может быть принято на гражданскую службу в случае отсутствия у него французского гражданства. Причем требование французского гражданства объясняется положением иностранцев, которые не обладают политическими правами, однако неважно, приобретено ли гражданство по рождению или по натурализации [10].

В отечественном законодательстве о гражданской службе также установлено, что гражданин Российской Федерации в случае выхода из граж-

данства Российской Федерации или приобретения им гражданства другого государства не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе (п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) [11]. Данное ограничение подкреплено и прямой обязанностью гражданского служащего сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении им гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства (п. 10 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Таким образом, присоединяясь к точке зрения К. Гренендейк, следует отметить, что требование гражданства – это «гарантия необходимой лояльности знаний и связей с населением, которое требуется для надлежащего выполнения государственных функций и снижения риска вмешательства иностранного государства» [12].

Второй и третий признак гражданского служащего, вытекают из содержания ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и заключаются в том, что гражданин Российской Федерации должен достичь возраста 18 лет и владеть государственным языком Российской Федерации.

Данная возрастная граница отличается от возрастных допусков, установленных ст. 63 ТК РФ для заключения трудового договора, предусматривающих возможность приема на работу лиц, достигших возраста 16 лет и в отдельных случаях – 15, 14 и до 14 лет. Особенность ее, как полагаем, обусловлена спецификой государственно-служебных отношений, степенью ответственности гражданского служащего, а также установленными запретами и ограничениями в отношении данного лица. В свою очередь предельный возраст пребывания на гражданской службе составляет 60 лет.

Относительно владения гражданским служащим государственным языком Российской Федерации следует отметить, что согласно ст. 68 Конституции Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. При этом республика вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Установление в республиках в составе Российской Федерации своих государственных языков не является, как справедливо отмечает А.А. Гришковец, дополнительным требованием к государственному служащему [13], в части знания данного языка, как на это указыва-

ют отдельные авторы [14]. Спорным, по нашему мнению, является и утверждение М.Б. Добробаба, отмечающей, что «государственному служащему достаточно знать русский язык как государственный язык Российской Федерации» [15].

Полагаем, что предъявляемое к гражданскому служащему требование о знании государственного языка субъекта Российской Федерации если и допустимо, то только «в строго индивидуальном порядке, исходя из специфики должностных полномочий по конкретной должности, замещаемой гражданским служащим, а также компетенции соответствующего государственного органа» [16]. Так, согласно абз. 2 п. 11 ст. 6 Закона Республики Башкортостан от 18 июля 2005 г. № 206-з «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» [17] в число квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей отдельными гражданскими служащими Республики Башкортостан, может входить знание башкирского языка как государственного языка Республики Башкортостан. В соответствии с п. 3 Указа Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 года № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан» [18] конкретный перечень должностей гражданской службы Республики Башкортостан, в число квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам которых может входить знание башкирского языка как государственного языка Республики Башкортостан для его применения в официальных сферах общения, устанавливается нормативным правовым актом государственного органа.

Четвертый признак гражданского служащего заключается в его соответствии квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы. При этом данное соответствие определяется по результатам конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или при назначении лица, на соответствующую должность гражданской службы, если ее замещение осуществляется без проведения конкурса.

Пятый из вышеуказанных признаков гражданского служащего, предусматривающий наличие акта о назначении на должность гражданской службы и служебного контракта, является тем юридически значимым обстоятельством, определяющим факт назначения лица на должность гражданской службы, обуславливающим возникновение собственно государственно-служебных отношений по прохождению гражданской службы. Вне должности государственной службы, как отмечает А.Ф. Ноздрачев, государственная власть реально не существует [19]. Посредством назначения

на должность гражданской службы происходит, по нашему мнению, органическое «соединение» гражданина Российской Федерации с государственным органом и государством.

Шестой признак, заключается в осуществлении гражданским служащим профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы в соответствии с должностным регламентом. Данный признак вытекает из самого предназначения гражданской службы. Он является достаточно важным, так как содержание профессиональной служебной деятельности обуславливается должностным регламентом, определяющим, в том числе, административно-правовой статус гражданского служащего.

Последний из представленных нами признаков гражданского служащего заключается в получении данным субъектом денежного содержания, выплачиваемого за счет средств федерального

бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации. Он указывает не только на возмездный характер отношений, возникающих в связи с прохождением гражданской службы, но и на то, что денежное содержание является основным средством материального обеспечения гражданского служащего. Его выплата не должна быть связана с привлечением иных источников финансирования. Это предусмотрено в целях исключения возможного влияния частных, коммерческих, финансовых, предпринимательских структур, преследующих личные интересы, а также коррумпированности гражданских служащих.

Все, из вышеперечисленных признаков гражданского служащего, на наш взгляд, должны быть отражены в определении понятия «гражданский служащий», что обуславливает необходимость внесения соответствующих изменений в ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

Библиография:

1. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.06.2003, № 22, ст. 2063.
2. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА, 2002. С. 30.
3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3215.
4. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: «Юрайт-Издат», 2006. С. 87.
5. Международный Пакт от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12. С. 5-11.
6. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.
7. Правовое обеспечение государственной службы в зарубежных странах: Уч. пособие. В трех частях. Часть первая: Французская Республика. Федеративная Республика Германия / Общ. ред. И.Н. Барциц, отв. ред. А.А. Демин. М.: Изд-во РАГС, 2005. С. 186.
8. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1994. С. 79.
9. Государственная служба и государственные служащие во Франции: российско-французская серия «Информационные и учебные материалы» // Новая серия. 1996. № 3. С. 12.
10. Кулакова Ю. Некоторые вопросы правовых ограничений на государственной гражданской службе // Арбитражный и гражданский процесс. 2007. № 9, 10.
11. Федеральный закон от 25 ноября 1994 г. № 41-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства» // СЗ РФ, 28 ноября 1994 г., № 31, ст. 3192.
12. Гренендейк К. Применение права Европейского сообщества в странах ЕС: на примере допуска к государственной службе // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1996. № 2. С. 65.
13. Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003. С. 110.
14. Чиканова Л.А. Государственные служащие / Под ред. проф. Б.А. Шеломова. М.: Юрист, 1998. С. 25.
15. Добробаба М.Б. Административно-правовой статус государственных служащих субъектов Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 22.
16. Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003. С. 110.
17. Закон Республики Башкортостан от 18 июля 2005 г. № 206-з «О государственной гражданской службе республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2005. № 18(216). Ст. 918.
18. Указ Президента Республики Башкортостан от 20 декабря 2006 г. № УП-615 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан, 08.02.2007, № 3(249), ст. 90.
19. Ноздрачев А.Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 22.

References (transliterated):

1. Federal'nyi zakon ot 27 maya 2003 g. № 58-FZ «O sisteme gosudarstvennoi sluzhby Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF, 02.06.2003, № 22, st. 2063.
2. Starilov Yu.N. Kurs obshchego administrativnogo prava. V 3 t. T. II: Gosudarstvennaya sluzhba. Upravlencheskie deistviya. Pravovye akty upravleniya. Administrativnaya yustitsiya. M.: Izdatel'stvo NORMA, 2002. S. 30.
3. Federal'nyi zakon ot 27 iyulya 2004 g. № 79-FZ «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe Rossiiskoi Federatsii» // SZ RF, 02.08.2004, № 31, st. 3215.
4. Sadovnikova G.D. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii. M.: «Yurait-Izdat», 2006. C. 87.
5. Mezhdunarodnyi Pakt ot 16 dekabrya 1966 g. «O grazhdanskikh i politicheskikh pravakh» // Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii. 1994. № 12. S. 5-11.
6. Gosudarstvennaya sluzhba Germanii // 12-i Mezhdunarodnyi kongress. M., 1993. S. 35.
7. Pravovoe obespechenie gosudarstvennoi sluzhby v zarubezhnykh stranakh: Uch. posobie. V trekh chastyakh. Chast' pervaya: Frantsuzskaya Respublika. Federativnaya Respublika Germaniya / Obshch. red. I.N. Bartsits, otv. red. A.A. Demin. M.: Izd-vo RAGS, 2005. S. 186.
8. Garner D. Velikobritaniya: tsentral'noe i mestnoe upravlenie. M.: Progress, 1994. S. 79.
9. Gosudarstvennaya sluzhba i gosudarstvennye sluzhashchie vo Frantsii: rossiisko-frantsuzskaya seriya «Informatsionnye i uchebnye materialy» // Novaya seriya. 1996. № 3. S. 12.
10. Kulakova Yu. Nekotorye voprosy pravovykh ogranichenii na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe // Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess. 2007. № 9, 10.
11. Federal'nyi zakon ot 25 noyabrya 1994 g. № 41-FZ «O ratifikatsii Soglasheniya mezhdru Rossiiskoi Federatsiei i Turkmenistanom ob uregulirovanii voprosov dvojnogo grazhdanstva» // SZ RF, 28 noyabrya 1994 g., № 31, st. 3192.
12. Grenendeik K. Primenenie prava Evropeiskogo soobshchestva v stranakh ES: na primere dopuska k gosudarstvennoi sluzhbe // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11. Pravo. 1996. № 2. S. 65.
13. Grishkovets A.A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby v Rossiiskoi Federatsii: Uchebnyi kurs. M.: Izdatel'stvo «Delo i Servis», 2003. S. 110.
14. Chikanova L.A. Gosudarstvennye sluzhashchie / Pod red. prof. B.A. Shelomova. M.: Yurist, 1998. S. 25.
15. Dobrobaba M.B. Administrativno-pravovoi status gosudarstvennykh sluzhashchikh sub'ektov Rossiiskoi Federatsii. Dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar, 2006. S. 22.
16. Grishkovets A.A. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii: Uchebnyi kurs. M.: Izdatel'stvo «Delo i Servis», 2003. S. 110.
17. Zakon Respubliki Bashkortostan ot 18 iyulya 2005 g. № 206-z «O gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe respubliki Bashkortostan» // Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya Kurultaya, Prezidenta i Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan. 2005. № 18(216). St. 918.
18. Ukaz Prezidenta Respubliki Bashkortostan ot 20 dekabrya 2006 g. № UP-615 «O Reestre dolzhnostei gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby Respubliki Bashkortostan» // Vedomosti Gosudarstvennogo Sobraniya Kurultaya, Prezidenta i Pravitel'stva Respubliki Bashkortostan, 08.02.2007, № 3(249), st. 90.
19. Nozdrachev A.F. Preobrazovaniya v sisteme gosudarstvennoi sluzhby v kontekste administrativnoi reformy // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2005. № 12. S. 22.