
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И КОНСТИТУЦИИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

С.С. Пчелинцев

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Просп. Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606

В статье проводится сравнительно-правовой анализ международно-правовых актов и конституций зарубежных государств в контексте обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе.

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Практически аналогичное положение содержится в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, предусматривающей, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Сходные нормы о праве равного доступа (на общих условиях равенства) к государственной службе в своей стране закреплены и на региональном уровне — в ст. 13 Африканской хартии прав человека и народов и в ст. 23 Американской конвенции о правах человека.

Предусмотренный вышеназванными международно-правовыми актами общий принцип равного доступа к государственной службе дополняется также положениями:

– о праве женщин на равных условиях с мужчинами поступать на государственную службу, занимать государственные посты и осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления (ст. 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; ст. 4 Декларации ООН о ликвидации дискриминации в отношении женщин);

– о праве каждого человека без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения на равный доступ к государственной службе (ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

Вместе с тем, в отличие от положений Всеобщей декларации прав человека, документы Совета Европы, в том числе Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., намеренно не закрепляют право граждан на доступ к государственной службе. Члены Совета Европы сознательно отказались от этого из-за возможных сложностей, с которыми мог бы столкнуться Европейский Суд, устанавливая единые стандарты приема на службу, поскольку критерии отбора существенно варьируются в государствах-членах в зависимости от националь-

ных традиций и действующей системы государственной службы [6, с. 405–412]. Такая позиция нашла отражение в постановлении Европейского Суда по правам человека от 26 сентября 1995 г. по делу «Фогт против Германии» [3, с. 104–122], где закреплено, что отказ от назначения на государственную службу не может служить основанием для подачи жалобы в Европейский Суд по правам человека, так как рассмотрение этого вопроса выходит за пределы компетенции Европейского Суда по правам человека.

Несмотря на подход, преобладающий на европейском уровне, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г. (ратифицирована Россией 4 ноября 1995 г.) в развитие положений Всеобщей декларации прав человека устанавливает, что каждый человек в соответствии с национальным законодательством имеет право и возможность в государстве, гражданином которого он является, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (ст. 29).

Следует отметить, что право граждан на государственную службу закреплено в Конституциях ряда стран — членов СНГ, а именно: Азербайджанской Республики (ст. 55), Республики Беларусь (ст. 39); Грузии (ст. 29), Республики Казахстан (ст. 33), Кыргызской Республики (ст. 23), Республики Молдовы (ст. 39), Украинской Республики (ст. 38); Туркменистана (ст. 30).

В законодательстве Российской Федерации также находят последовательное закрепление положения ст. 21 Всеобщей декларации прав человека. Первоначально ст. 18 Декларации прав и свобод человека и гражданина (принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 [5]) было установлено, что граждане РСФСР имеют равное право доступа к любым должностям в государственных органах в соответствии со своей профессиональной подготовкой и без какой-либо дискриминации. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются исключительно характером должностных обязанностей.

Несколько позднее право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе нашло закрепление в ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации. На этой основе Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (п. 3 ст. 4) отнес к числу основных принципов гражданской службы 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 [7].

Как отмечается в научной литературе, данное положение Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» обеспечивает источники формирования кадрового резерва [4, с. 69–73]. По мнению судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря, право на равный доступ к государственной службе имеет важное значение, так как означает равенство исходных возможностей для занятия соответствующих должностей и недопустимость какой-либо дискриминации [1, с. 403–405]. Тем самым формируются первоначальные основы для реализации принципа законности на государственной службе, означающего в конечном счете, что все государственные служащие действуют по основаниям и в пределах предоставленных им законами полномочий [2, с. 113–114; 8, с. 223–224].

Равный доступ всех граждан к государственной службе и право на занятие государственных должностей декларированы в конституциях многих европейских стран (ст. 25 Конституции Княжества Андорра; § 70 Конституции Венгерской Республики; ст. 101 Конституции Латвийской Республики; ст. 33 Конституции Литовской Республики; ст. 31 Конституции Княжества Лихтенштейн, ст. 11 Конституции Великого герцогства Люксембург; ст. 23 Конституции Республики Македония; ст. 3 Конституции Королевства Нидерландов; ст. 60 Конституции Республики Польша; ст. 50 Конституции Португальской Республики; ст. 101 Конституции Республики Сан-Марино; ст. 30 Конституции Словацкой Республики; ст. 70 Конституции Турецкой Республики; ст. 33 Основного закона Федеративной Республики Германия; ст. 44 Конституции Республики Хорватия и др.) с определенными особенностями.

В частности, в Португалии констатировано «право занимать государственные должности на условиях равенства и свободы». При этом «ничьи интересы не могут быть ущемлены при назначении, найме, продвижении по службе или при получении социальных выгод, если у лица есть на это право, вследствие нахождения на государственных должностях» (ст. 50 Конституции Португальской Республики).

В Латвии закреплено право каждого гражданина «исполнять государственную службу» (ст. 101 Конституции Латвийской Республики), в Литве — «на равных условиях поступать на государственную службу» (ст. 33 Конституции Литовской Республики), в Македонии — «право исполнять публичные функции» (ст. 23 Конституции Республики Македония), в Чехии — право доступа к «публичным функциям» (ст. 21 Хартии основных прав и свобод от 9 января 1991 г.), а в Польше — «право доступа к публичной службе на одинаковых принципах» (ст. 60 Конституции Республики Польша).

В Германии действует оговорка о доступе к государственной службе в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией (ст. 33 Основного закона Федеративной Республики Германия). В Турции установлено, что «никакие ограничения, за исключением квалификационных требований, не могут устанавливаться при поступлении на службу» (ст. 70 Конституции Турецкой Республики).

Сравнительный анализ представленных материалов позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Установленное ст. 21 Всеобщей декларации прав человека право равного доступа каждого человека к государственной службе в своей стране находит корреспондирующее отражение в большинстве иных международных правовых актов различного уровня.

2. Несмотря на отсутствие в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод нормы о праве граждан на доступ к государственной службе, данное право закреплено в конституциях большинства европейских государств и стран СНГ. Это обусловлено тем, что право граждан на доступ к государственной службе является существенной предпосылкой реализации принципа законности на государственной службе в целом.

3. Законодательство Российской Федерации не только в значительной степени конкретизирует предусмотренное нормами международного права право равного доступа каждого человека к государственной службе, но и устанавливает 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.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. — М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.
- [2] Государственная служба: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.К. Егорова, И.Н. Барцица. — М.: Изд-во РАГС. — 2008.
- [3] Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. / Председатель ред. коллегии В.А. Туманов. — М.: Норма, 2000. — Т. 2.
- [4] *Максимов М., Соломатин Е.* О механизме реализации конституционных прав граждан на равный доступ к государственной службе // Государственная служба. — 2006. — № 6.
- [5] Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 52. — Ст. 1865.
- [6] Стандарты Совета Европы в области прав человека применительно к положениям Конституции Российской Федерации: Избранные права. — М.: Институт права и публичной политики, 2002.
- [7] Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3215; — 2006. — № 6. — Ст. 636; — 2007. — № 10. — Ст. 1151; — № 16. — Ст. 1828; — № 49. — Ст. 6070.
- [8] Энциклопедия государственного управления в России. В 2 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. — М.: Изд-во РАГС, 2008. — Т. 1.

INTERNATIONAL LEGAL ACTS AND CONSTITUTIONS OF FOREIGN STATES ON PUBLIC SERVICE: A COMPARATIVE ANALYSIS

S.S. Pchelintsev

Russian Academy of Public Service
of the President of the Russian Federation
Vernadsky prospect, 84, Moscow, Russia, 119606

The article provides a comparative legal analysis of international legal acts and constitutions of foreign states in the context of maintenance of citizens' right of equal access to public service.