

O.J. Mamedov

**Characteristic Features
of Legislative Authorities
as a Subject of Civil Service Law
(Case Study of the Republic
of Azerbaijan)**

Legislative authorities are analyzed as a subject of civil service law, and their characteristic features are studied. The scientific and theoretical positions on features of legislative authorities are summarized. The legislative authority of Azerbaijan Republic is characterized as a subject of civil service.

Key words and word-combinations: civil service law, law subjection, legislative body, legislative authorities.

Рассматриваются органы законодательной власти как субъекты права государственной службы и их характерные особенности. Обобщаются научно-теоретические положения о признаках, характеризующих органы законодательной власти. Анализируется законодательная власть Азербайджанской Республики как субъект права государственной службы.

Ключевые слова и словосочетания: право государственной службы, правосубъектность, законодательная власть, органы законодательной власти

УДК 342.5
ББК 67.400.6

О.Д. Мамедов

**ХАРАКТЕРНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНОВ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
КАК СУБЪЕКТОВ ПРАВА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
(на примере Республики
Азербайджан)**

Осуществляемое в Азербайджанской Республике строительство правового государства создало условия для возникновения и развития отраслей права нового поколения. В Азербайджане одной из самостоятельных формирующихся отраслей права является право государственной службы. Данная особенность составляет составную часть азербайджанской модели всестороннего развития современного правового государства. В системе осуществляемых президентом Азербайджанской Республики Ильхамом Алиевым реформ совершенствование и кодификация законодательства о государственной службе определены как основные цели развития. В настоящее время процесс кодификации законодательства о государственной службе находится на стадии завершения. Подготовлен проект «Кодекса государственной службы Азербайджанской Республики» и представлен на обсуждение общественности. В ближайшем будущем, с принятием и применением данного Кодекса, завершится процесс кодификации законодательства о государственной службе и формирования права государственной службы как самостоятельной отрасли права.

Одним из субъектов права государственной службы выступают органы государс-

твенной власти и государственного управления, другим — государственные служащие, осуществляющие цели и функции государства и занимающие выборные или назначаемые должности. Государственные служащие являются категорией работников, обладающих определенных законом, особыми полномочиями и статусом. С этой точки зрения определение статуса субъектов права государственной службы, конституционно-правовое регулирование возникающих между этими субъектами отношений имеет большое как научно-теоретическое, так и практическое значение. Одним из субъектов права государственной службы считаются органы законодательной власти. В современный период исследование признаков органов законодательной власти как субъектов права государственной службы обуславливается актуальностью их научно-теоретических и практических задач.

Вопрос, связанный со статусом органов законодательной власти как субъектов права государственной службы, проанализировался в общем научном контексте Ю.Н. Стариловым, В.В. Эмих, О.И. Чуприс и другими исследователями. Однако признаки, характеризующие органы законодательной власти как субъектов права государственной службы, не были самостоятельным объектом научного исследования и не изучались комплексно. Выдвинутые в данном исследовании положения имеют научно-теоретическое и практическое значение и направлены на разрешение существующих проблем. Как теоретическая база они могут быть полезны для будущих научных изысканий.

Цель исследования заключается в подготовке научно-теоретической концепции о характерных особенностях органов законодательной власти как субъектов права государственной службы, а задачи состоят в обобщении научно-теоретических положений по данным вопросам; представлении внутренних компонентов правосубъектности органов законодательной власти в сфере государственной службы; анализе, определяющем их правовой статус норм; выражении научных суждений в сфере совершенствования законодательства.

Государственные служебные правоотношения регулируются нормами, относящимися к различным отраслям права. В комплексе эти нормы создают систему государственных служебных правовых норм. В связи с этим в сфере государственной службы возникает ряд актуальных вопросов требующих анализа. Государственная служба как правовой институт считается основным средством обеспечения реализации государственной власти и государственного управления. Взаимные правовые отношения, возникающие между государством, государственной властью, государственным управлением и государственной службой, объединяются в единую систему. Эти институты обладают правосубъектностью в сфере государственной службы. Каждый из них выступает субъектом права государственной службы, обладает своеобразными характерными особенностями и внутривидовой классификацией, которая основывается на принципе разделения властей.

Входящие в данную классификацию законодательная, исполнительная и судебная власти и их органы выступают субъектами права государственной службы и обладают определенными законодательством правовым статусом и

полномочиями. По мнению Ю.Н. Старилова, государственная служба осуществляется только в организациях, которые называются государственными органами или службами, формированиями и учреждениями, реализующими функции государственных органов. Государственный орган представляет собой учрежденное в системе государственной администрации структурное организационно-правовое образование, имеющее специальные цели и задачи, а также наделенное в нормативном порядке функциями, задачами и специальной компетенцией. Каждый государственный орган имеет структурные особенности [1, с. 33–34]. Как считает А.Г. Рзаева, государственное руководство осуществляется с помощью занимающей политические должности элиты, а управление реализуется посредством его главного механизма — государственной службы. Все это указывает на логическое заключение связей и взаимного влияния политической власти, государственного управления и государственной службы [2, с. 90].

Институционализация государственной гражданской службы как вида государственной службы свидетельствует о масштабности задач и целей стратегического замысла проводимых реформ и может рассматриваться в качестве нового эффективного механизма реализации функций государственного управления, соответствующего повышенным требованиям, предъявляемым к организации и функционированию государственного аппарата, и направленного на укрепление социально-правового положения его кадрового корпуса — государственных служащих [3].

В законодательной власти развитых стран вопрос о правосубъектности права государственной службы представляет большой научный интерес. Государственно-служебное право в системе государственной службы Германии разделяется на право чиновников (чиновничье право как ветвь особого административного, а значит, и публичного права) и право служащих и рабочих (трудовое право как ветвь частного права). Во Франции парламентским государственным служащим является лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в штат и получившее ранг (разряд) в иерархии должностей аппарата палаты парламента. Статус чиновника в аппаратах палат парламента Франции определяется совокупностью законодательных и нормативных актов, относящихся к сфере публичного права. Структура органов Европейского союза и традиции государственной службы стран-членов этой организации способствовали тому, что процедура правового обеспечения службы в Европейском парламенте во многом напоминает французскую государственную службу, хотя имеет некоторые отличия. Такой краткий анализ организации и правового обеспечения парламентской государственной службы некоторых развитых зарубежных стран показывает, что этому виду государственной службы придается большое значение, и он подробно регламентирован. Подобные принципы реализованы в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4].

Право государственной службы обладает своеобразным объектом, субъектом и содержанием. По мнению А.М. Касимова, в структуру правовых отношений прежде всего входит регулируемый объект. Некоторые структур-

ные элементы связаны с субъектами правовых отношений. Так, существуют группы субъектов правовых отношений (потенциальные участники правовых отношений) и субъектов конкретных правовых отношений (конкретный субъект). Еще одним структурным элементом является содержание правовых отношений. В этом случае можно говорить об отношениях между субъектами, обладающими конкретными правами и обязанностями. Наконец, в структуру правовых отношений входят юридические факты, создающие, изменяющие и прекращающие правовые отношения [5, с. 23–24].

Объектом государственных служебных правоотношений выступают общественные отношения, обладающие полномочиями государственной власти. Государственные служебные правоотношения возникают между субъектами с различным статусом и полномочиями, а содержание государственных служебных правоотношений определяется пределом полномочий и статусом субъектов. Правосубъектность органов законодательной власти в сфере государственной службы зависит от объема и содержания полномочий, установленных конституцией и другими законодательными актами. В юридической литературе широко обсуждается вопрос о правосубъектности органов законодательной власти. М.Т. Меликова считает, что субъектами права являются граждане и организации, обладающие охраняемыми со стороны государства субъективными правами и обязанностями [6, с. 303].

Субъекты правоотношений — отдельные люди или организации, которые в соответствии с нормой права наделены способностью быть участниками правоотношений. Субъектами правоотношений выступают право и дееспособные физические лица, юридические лица и государство в целом. Необходимо усвоить важнейшие в правовой теории и практике понятия правосубъектности, правоспособности, дееспособности и деликтоспособности [7, с. 369].

Государственное управление, как и любое управление, представляет собой упорядочивающее, целенаправленное воздействие субъекта управления на его объект, которое существует в единой взаимосвязанной системе для достижения государственно значимого результата, что наилучшим образом доказано И.Л. Бачило [8, с. 8–23]. Государственные органы участвуют в различных правоотношениях — конституционных, административных, гражданско-процессуальных, финансовых и других. В теории государства и права для обозначения возможности участвовать в правоотношениях выработана универсальная межотраслевая правовая категория «правосубъектность». В качестве субъекта права рассматриваются лишь те субъекты, за которыми признано особое юридическое свойство правосубъектности [9, с. 383]. Ю.Н. Стариков также рассматривает государство в качестве одного из субъектов публично-правовых служебных отношений: «Публично-правовое служебное отношение включает следующих участников: 1) государство и его органы (во всех ветвях власти); органы местного самоуправления; государственные предприятия (муниципальные предприятия); 2) государственных и муниципальных служащих, которые замещают должность на основании установленных в законе способов (назначение, конкурс, избрание)» [10, с. 302].

Содержание правосубъектности государственных органов раскрывается прежде всего через такое юридическое явление, как право и дееспособность, поскольку правоспособность и дееспособность государственных органов возникают одновременно в момент их создания, и разграничение данных понятий применительно к государственным органам, как правило, не имеет правового значения. Вместе с тем государственные органы — специфические субъекты права. Они, являясь составной частью государственного механизма, реализуют функции государства, наделены государственно-властными полномочиями, воплощающимися в их компетенции. Таким образом, государственные органы, как и все субъекты права, обладают правосубъектностью (правом и дееспособностью), но только они наделяются компетенцией [11, с. 423—424]. Отношения в связи с занятием депутатских должностей, должностей президента и иных высших руководителей государства — конституционно-правовые [12, с. 104]. Парламент формирует ряд государственных органов, избирает и назначает некоторых должностных лиц, определяет их полномочия, принимает другие акты. В системе государственного управления парламент осуществляет ряд своеобразных функций. В общественных отношениях эти функции характеризуются своим косвенным влиянием и осуществляются посредством регулирующих законодательных актов. Парламент как орган законодательной власти для реализации своих функций обладает определенными полномочиями, а их объем устанавливается формой управления (формой государственного управления) [13, с. 344].

По мнению М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, служебные правоотношения являются, как правило, двухсубъектными. Первым субъектом служебных правоотношений является государственный или муниципальный служащий. Служебная правоспособность, соответственно, выражается в определенной правовыми нормами возможности данного субъекта приобрести служебно-правовые обязанности и права и нести юридическую ответственность за их практическую реализацию в сфере государственной и муниципальной службы. Вторым субъектом служебных правоотношений является наниматель. Вопрос о нанимателе по отношению к государственным и муниципальным служащим в юридической литературе по служебно-правовой тематике — один из наиболее спорных. Если представители трудового права концепции регулирования традиционно рассматривают в качестве нанимателя (работодателя) орган государственной власти и местного самоуправления, в котором служащий замещает должность государственной или муниципальной службы, то административисты настаивают, что специфика служебных правоотношений требует признания в качестве одной из его сторон публичного образования — государства или муниципального образования соответственно [14, с. 92—98].

В контексте государственных служебных правоотношений характерное для государственного управления понятие можно выразить следующим образом. Под государственным управлением следует понимать организационную деятельность субъектов государственной власти с особым статусом и полномочиями, средство обеспечения в сфере осуществления целей и фун-

кций государства, а под субъектами государственного управления с особым статусом и полномочиями — установленную конституцией государственную власть — органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Помимо этого отметим, что общественные отношения, возникающие в сфере осуществления государственной власти, представляют составную часть государственных служебных правоотношений.

Правовой статус и пределы полномочий органов законодательной власти устанавливаются Конституцией Азербайджанской Республики и другими нормативными актами. Согласно Конституции Азербайджанской Республики «в Азербайджанской Республике единственным источником государственной власти является народ Азербайджана» (ст. 1). «Свободно и независимо определять свою судьбу и учреждать свою форму правления является суверенным правом народа Азербайджана. Народ Азербайджана осуществляет свое суверенное право непосредственно путем всенародного голосования — референдума и посредством своих представителей, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем свободного, тайного и личного голосования» (ст. 2) [15].

Депутат Милли Меджлиса Азербайджанской Республики выступает представителем народа и осуществляет цели и функции государства в законодательной сфере. «Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей: законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики; исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики; судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики» (ст. 7) [15].

В Законе Азербайджанской Республики «О государственной службе» классификация государственных органов в зависимости от их статуса, иерархии и юрисдикции (государственном, региональном и местном уровнях) была закреплена по Высшей — пятой категории. Под государственными органами Высшей категории следует понимать высшие государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти Азербайджанской Республики, основные полномочия которых определяются ч. III ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики, а также вышестоящий орган исполнительной власти — органы, непосредственно обеспечивающие деятельность и осуществляющие исполнительные полномочия главы Азербайджанского государства; Милли Меджлис Азербайджанской Республики; осуществляющий полномочия высшего конституционного правосудия Конституционный Суд Азербайджанской Республики; высший судебный орган по отнесенным к производству общих и специализированных судов делам Верховный Суд Азербайджанской Республики (ст. 8) [16].

Одним из средств конституционного обеспечения реализации государственной власти является право государственной службы граждан. В Конституции Азербайджанской Республики (ст. 55) закреплены три права граждан, обеспечивающие их участие в управлении государством: право непосредствен-

ного участия граждан в управлении государством; право участия граждан в управлении государством через своих представителей; право граждан служить в государственных органах, иными словами, право государственной службы граждан [15].

Согласно Закону Азербайджанской Республики под государственной службой следует понимать выполнение государственными служащими своих должностных полномочий в области осуществления в соответствии с Конституцией и другими законодательными актами Азербайджанской Республики целей и функций государства (ст. 2.1). Данный Закон распространяется на служащих, проходящих государственную службу в органах исполнительной, законодательной и судебной власти (ст. 2.2), если настоящим Законом не предусмотрено иное, этот Закон не распространяется на депутатов Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, председателя Счетной палаты Азербайджанской Республики, заместителя председателя и аудиторов, депутатов Верховного Меджлиса Нахчыванской Автономной Республики (ст. 2.4) [16].

В третьем разделе («Государственная власть») пятой главы («Законодательная власть») Конституции Азербайджанской Республики закреплены специальные нормы, характеризующие законодательную власть как субъекта государственной службы. Законодательную власть в Азербайджанской Республике осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики, поэтому как субъект государственной службы Милли Меджлис обладает конституционно-правовым статусом; состоит из 125 депутатов. Срок полномочий депутатов ограничивается сроком полномочий созыва Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. Право законодательной инициативы (вносить на рассмотрение Милли Меджлиса Азербайджанской Республики законопроекты и другие вопросы) принадлежит, в первую очередь, депутатам Милли Меджлиса [15]. Эти конституционные нормы характеризуют государственную власть как субъекта государственной службы, определяют его статус и круг полномочий.

Милли Меджлис обладает особыми полномочиями и статусом как высший государственный орган, так и орган законодательной власти. А классификация органов Милли Меджлиса как субъектов государственных служебных правоотношений была определена «Внутренним Уставом Милли Меджлиса Азербайджанской Республики» [17]. К органам Милли Меджлиса относятся: председатель, первый заместитель председателя, заместители председателя, комитеты, вспомогательная комиссия комитетов (при условии создания), председатель комитета, заместитель председателя комитета, Счетная комиссия, Дисциплинарная комиссия, временные комиссии (при условии создания), депутатские фракции (группы) (при условии создания), Счетная Палата. Каждый из этих органов, обладая правами и обязанностями, выступает субъектом права государственной службы.

Таким образом, органы законодательной власти как субъекты права государственной власти обладают всеми характерными признаками. Правосубъектность органов законодательной власти в сфере государственной службы

зависит от объема и содержания полномочий, установленных Конституцией и другими законодательными актами. Основу деятельности органов законодательной власти и каждого занимающего в этих органах выборную или назначаемую должность лица составляют государственные служебные правоотношения. Законодательная власть, будучи независимой ветвью государственной власти, является одним из субъектов права государственной службы. Милли Меджлис Азербайджанской Республики и его органы являются субъектами права государственной службы. Органы законодательной власти входят в ряд основных субъектов, участвующих в формировании нормативно-правовой базы, регулирующей государственные служебные правоотношения. Возникающие между субъектами органов законодательной власти отношения составляют систему государственных служебных правоотношений. Как субъекты права государственной службы органы законодательной власти обладают право- и дееспособностью, в том числе деликтоспособностью государственной службы.

Библиографический список

1. *Старилов Ю.Н.* Государственная служба и служебное право: учеб. пособие. М., 2015.
2. *Рзаев А.Г.* Правовые основы государственной службы. Баку, 2011.
3. *Кулаков В.Ф.* Вопросы реализации федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в законодательных (представительных) органах власти: проблемы и перспективы. URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f2434262ad0ea0a.pdf>
4. *Жамбалнимбуев Б.Ж., Рогожкин А.В.* Зарубежный опыт организации и правового обеспечения парламентской государственной службы. URL: <http://archiv.council.gov.ru/files/journalsf/item/20061017122801.pdf>
5. *Касымов А.М., Джафаров З.И., Гусейнов А.И.* Единство и дифференциация правового регулирования трудовых отношений: учеб. пособие. Баку, 2015.
6. *Меликова М.Ф.* Теория государства и права. Баку, 1988.
7. *Мелехин А.В.* Теория государства и права: учебник. М., 2007.
8. *Бачило И.Л.* Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976.
9. Теория государства и права: учебник. М., 2003.
10. *Старилов Ю.Н.* Служебное право: учебник. М., 1996.
11. *Эмих В.В.* Правосубъектность и компетенция государственных органов: содержание понятий и их соотношение // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. Екатеринбург, 2009. № 9. С. 423–432.
12. *Чуприс О.И.* Теоретико-правовые проблемы государственной службы Республики Беларусь. Минск, 2009.
13. Теория государственного управления: учебник. Баку, 2010.
14. *Пресняков М.В., Чаннов С.Е.* Служебное право Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2011.
15. Конституция Азербайджанской Республики. Баку, 2009.
16. О государственной службе: Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 г. № 926-ПГ // Собр. законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 1. Ст. 1.
17. Об утверждении Внутреннего Устава Милли Меджлиса Азербайджанской Республики: Закон Азербайджанской Республики 74-ПГ от 17 мая 1996 года // Собр. законодательства Азербайджанской Республики. 1997. № 2. Ст. 107.