

## ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ: СООТНОШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Н. И. Иоголевич,**

*доктор психологических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет*

**М. С. Сагандыков,**

*кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового и социального права, Южно-Уральский государственный университет*

**Проанализированы проблемы, связанные с определением основополагающих принципов государственной гражданской службы в условиях реформирования системы управления.**

**Ключевые слова:** *государственная гражданская служба, конституционные и организационные принципы.*

Сущность государственной гражданской службы, как и любого правового и социального института, раскрывается через его принципы.

Термин «принципы права» глубоко исследован как теоретиками, так и учеными различных отраслей права. Например, С. С. Алексеев рассматривает принципы права как выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни<sup>1</sup>. Принципы права являются фундаментом и исходными положениями права. Н. С. Малеин утверждает, что «каждый принцип – это идея, т.е. мысль как продукт человеческого мышления об общем и наиболее существенном представлении о праве, правовом мировоззрении, о ценности права»<sup>2</sup>.

Принципы права раскрывают сущность права, определяют его место в обществе, характеризуют общую направленность определенной сферы общественных отношений.

Понятие «принципы государственной службы» содержит в себе руководящие идеи, лежащие в основе служебных отношений. Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский определяют принципы государственной службы как «основополагающие черты и особенности, сущностные характеристики самой государственной службы»<sup>3</sup>. По мнению В. М. Манохина, принципы государственной службы – это «требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе. С ними связаны определенные основы – постоянные, твердые, на которых жи-

дется и функционирует интересующий объект, система отношений и т.д.»<sup>4</sup>.

Таким образом, принципы государственной службы – это не только принципы соответствующего правового института, но и принципы функционирования системы взаимоотношений внутри и вокруг государственной гражданской службы («внешние» и «внутренние» отношения<sup>5</sup>).

Ю. Н. Стариков в 1996 году, опираясь на результаты исследований принципов государственного управления, предложил классифицировать принципы государственной службы на конституционные и организационные<sup>6</sup>. К конституционным принципам государственной службы отнесены принцип законности; принцип приоритета и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина; принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную власти; принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства.

К организационным принципам государственной службы им были отнесены принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих; принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; принцип профессионализма и компетентности государственных служащих; принцип гласности в осуществле-

нии государственной службы; принцип ответственности государственных служащих за исполнением своих обязанностей; принцип стабильности государственной службы; принцип социальной защищенности; принцип запрета государственному служащему участвовать в забастовке.

Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский предлагают рассматривать две группы принципов: принципы государственной службы и принципы служебного права<sup>7</sup>. Принципы государственной службы, по их мнению, имеют более широкий характер по сравнению с принципами служебного права. Представляется, что для такой классификации принципов авторы использовали существенно иные основания их выделения, чем те, которые были предложены Ю. Н. Стариковым. Однако в совокупности и общий перечень, и содержание принципов, предложенных Ю. Н. Стариковым, Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявским, близки друг к другу. Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявским особо выделяются принципы демократизма, гуманности, цивилизованности служебного права<sup>8</sup>.

Д. Н. Бахрах выделил следующие обобщенные принципы государственной службы: законность; демократизм; профессионализм; социально-правовая защита служащих<sup>9</sup>.

Очевидно, что автор также разделяет принципы на организационные и конституционные. Причем стоит отметить, что выделение конституционных принципов связано не только, а, возможно, и не столько с тем, что они закреплены в Конституции РФ, но и с тем, что они призваны обеспечить реализацию функций государства, закрепленных в Конституции РФ.

Таким образом, как и государственную гражданскую службу необходимо рассматривать в двух аспектах (реализация функций государства и вид профессиональной деятельности), так и ее принципы делятся на два вида: принципы осуществления государственной гражданской службы и принципы организации государственной гражданской службы<sup>10</sup>.

Первую группу принципов можно также назвать принципами деятельности государственных служащих, а вторую – принципами правового регулирования государственной гражданской службы.

А. В. Гусев ко второй группе принципов отнес следующие: обеспечение служащим общепризнанных социально-трудовых прав и

свобод; государственная гарантированность условий труда и социальной защиты служащих; обеспечение права служащих на участие в установлении условий труда и управлении трудом; равный доступ к государственной службе; назначение на должности гражданской службы с учетом заслуг и деловых качеств; конкурсность подбора кадров гражданской службы, эффективность их использования; защищенность служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность; сочетание стабильности и сменяемости кадров государственной гражданской службы; зависимость уровня социальной и правовой защищенности служащих от степени ответственности, профессионализма и результативности их труда; государственное управление кадровой политикой на гражданской службе<sup>11</sup>.

Нельзя сказать, что одна группа принципов является основной, а другая – дополнительной или вспомогательной, поскольку они имеют разную сферу действия.

Если отталкиваться от цели государственной гражданской службы, то важнейшими необходимо признать принципы деятельности государственных служащих, поскольку именно по соблюдению данных принципов будет оцениваться эффективность государственной службы.

С другой стороны, без соблюдения принципов правового регулирования государственной службы реализация принципов деятельности государственных гражданских служащих весьма затруднительна.

Принципы государственной службы сформулированы в ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе»<sup>12</sup>:

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.

На наш взгляд, в Законе сделан явный акцент в пользу организационных принципов. К принципам деятельности можно отнести только первый и седьмой.

Более соответствующими сущности государственной службы необходимо признать принципы, закрепленные в Федеральном законе «О системе государственной службы»:

– 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;

– законность;

– приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

– равный доступ граждан к государственной службе;

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

– взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

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

– профессионализм и компетентность государственных служащих;

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

Э. М. Филиппова предлагает ряд принципов государственной службы, не отраженных в законе, но которые, по нашему мнению, следует отнести к принципам деятельности государственных служащих. Среди них –

принцип служения государству и принцип презумпции добропорядочности граждан<sup>13</sup>.

Таким образом, к принципам осуществления государственной гражданской службы (принципам деятельности государственных гражданских служащих) следует отнести:

• демократизм;

• законность;

• приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

• 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;

• принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;

• принцип служения государству;

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

• принцип гласности;

• принцип презумпции добропорядочности граждан.

К принципам правового регулирования государственной службы (организационным принципам) относятся:

• 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;

• принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих;

• принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе;

• принцип профессионализма и компетентности государственных служащих;

• принцип ответственности государственных служащих за исполнение своих обязанностей;

• принцип стабильности государственной службы;

- доступность информации о гражданской службе;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность;
- принцип социальной защищенности.

Безусловно, труд государственных служащих имеет свою специфику, однако не следует забывать, что он основан на тех же общих и специальных конституционных принципах, что лежат в основе правового регулирования труда всех без исключения работников.

Специфика регулирования труда государственных служащих связана с повышенной значимостью их деятельности для развития государства, а, значит, с более жесткими требованиями, предъявляемыми к уровню их порядочности, моральной устойчивости, профессионализма и ответственности. Чаще всего особенностью реализации конституционных принципов заключается в ограничении различных трудовых прав граждан в связи с государственной необходимостью<sup>14</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 102.

<sup>2</sup> Малейн Н. С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. 1996. № 6. С. 12–18.

<sup>3</sup> Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Служебное право. М., 2003. С. 107.

<sup>4</sup> Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 135.

<sup>5</sup> См.: Гусев А. В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 19.

<sup>6</sup> См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996. С. 79–82.

<sup>7</sup> См.: Габричидзе Б. Н., Чернявский А. Г. Указ. соч. С. 107–108.

<sup>8</sup> См.: Куракин А. В. Административно-правовое регулирование принципов государственной гражданской службы РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 3.

<sup>9</sup> Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 15–18.

<sup>10</sup> Ю. Н. Стариков называет эти принципы организационными.

<sup>11</sup> См.: Гусев А. В. Указ. соч. С. 27–28.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>13</sup> См.: Филиппова Э. М. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

<sup>14</sup> См.: Сагандыков М. С. Особенности реализации конституционных принципов при регулировании труда работников правоохранительных органов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2009. № 28. Вып. 19. С. 69.

*Статья поступила в редакцию 1 октября 2012 г.*