

УДК 342.5

### Принципы государственной гражданской службы как вида государственной службы: проблемные аспекты

**Рой Н.А.**

Студент по направлению государственное и муниципальное управление  
Дальневосточного федерального университета (Владивосток)

Студентка по направлению государственное и муниципальное управление  
Дальневосточного федерального университета (Владивосток)

**Мишина Е.С.**

*В статье обозначена важность института государственной службы как необходимого элемента развития общества и государства. Гражданская служба проанализирована как подсистема и как вид государственной службы. В связи с этим определено узкое и широкое значение объекта исследования. Авторами раскрыта сущность организации, функционирования и управления настоящего института через его принципы. Рассмотрены конкретные проблемные аспекты совокупности принципов, закрепленных в федеральном законодательстве, предложены возможные решения. Сделан авторский вывод о многоаспектности и значимости института государственной гражданской службы как вида государственной службы и системы принципов как фундамента осуществления его основных функций.*

*Ключевые слова: государственная служба, гражданская служба, федеральный закон, институт, система, подсистема, вид, принцип.*

Сегодня в Российской Федерации продолжается процесс становления государственности, начавшийся в годы перестройки. Его основная цель состоит в закреплении демократического, социального и правового аспектов и дальнейшего их укрепления как важных составляющих устойчивого экономического развития территории и социального благополучия населения. Именно такие задачи стоят перед государством, что отражено в стратегиях и концепциях развития.

Институт государственной службы – один из неотъемлемых элементов вышеуказанной системы неразрывно связанных между собой целей и задач политики государства. Именно поэтому ему необходимо отвечать современным мировым стандартам и критериям, а также соответствовать нынешним ре-

лиям. Это обусловлено его значимостью в качестве инструмента эффективной реализации политики.

Необходимо обозначить, что формирование этого института на сегодняшний день не закончено. Государством постоянно предпринимаются меры по его качественному улучшению. Они состоят в совершенствовании как правового регулирования, так и процессов функционирования внутри системы.

Институт государственной службы, как и любая система, состоит из отдельных подсистем. Они за ее границами составляют отдельные самостоятельные системы со своим сложным внутренним порядком организации и способом взаимодействия с другими системами.

Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной

службы Российской Федерации», «система государственной службы включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов» [1].

На сегодняшний день понятие «государственная гражданская служба» как в практическом, так и теоретическом плане трактуется с двух сторон: как вид государственной службы и как ее подсистема. Это объясняется двойственностью природы гражданской службы как института. В связи с этим целесообразно рассмотреть данное понятие под разными углами.

С широкой точки зрения, гражданская служба представляет собой структурный элемент государственной службы, а следовательно, находится в той же среде. «Организация подсистемы гражданской службы находит свое проявление непосредственно в ее структуре, функционирование – в процессе взаимодействия элементов подсистемы между собой и с внешней системой, а управление – в переводе ее в новое состояние или в изменении состояния объекта управления для достижения целей подсистемы» [2, с. 100]. Действительно, анализ норм законодательства дает возможность убедиться в наличии сходств в организации, функционировании и управлении между системой и ее структурным элементом.

В свою очередь, узкий смысл раскрывает его правовую и общественную сущность. Это обусловлено тем, что гражданская служба выступает одновременно как форма должностных правоотношений и как вид профессиональной служебной деятельности. Это закреплено в ст. 13 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3].

По причине того, что термин «государственная гражданская служба» является многогранным, его сущность наиболее полно раскрывается через его законодательно закреплённые принципы, которые характеризуют его с разных сторон.

Отечественные исследователи определяют понятие «принципы государственной службы» как «основополагающие черты и особенности, сущностные характеристики самой государственной службы» [4, с. 107]. Указанная трактовка применима и к объекту нашего исследования.

Такие принципы закреплёны в двух федеральных законах: «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данные нормативно-правовые акты являются первоисточниками, так как на их основе выстраивается вся система правового регулирования института государственной службы.

Важно отметить, что все законодательно закреплённые принципы находятся в тесной взаимосвязи. Они в совокупности, формируя одну систему, по отдельности выражают конкретную норму ре-

гулирования института государственной службы в целом и ее элементов в частности. В то же время только комплексная реализация таких принципов способна обеспечить эффективное функционирование данной системы. Как правило, реализация одного способствует реализации другого, и наоборот, несоблюдение одного ставит под сомнение выполнение всех остальных.

Принципы, содержащиеся в Федеральном законе № 58-ФЗ, являются общими для всех видов государственной службы, в то время как принципы, закреплённые в Федеральном законе № 79-ФЗ, являются частной категорией и относятся только к институту гражданской службы. Анализ данных принципов указывает на тот факт, что такие два «комплекта» имеют большое количество сходств. Это говорит о том, что законодателем не проведена явная черта между данными категориями.

Так, конкретное исследование двух групп принципов (общая и частная) приводит к следующему заключению. Только три принципа, среди которых *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, *открытость государственной службы* и ее доступность общественному контролю, *взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы*, не повторяются в двух законах. Все остальные принципы, отраженные в ст. 4 ФЗ «О системе государственной службы», имеют прямых или косвенных дублеров в ст. 3 ФЗ «О государственной гражданской службе». Что нелогично с правовой точки зрения.

Тот факт, что в Законе о гражданской службе практически отсутствуют принципы, специфичные только ей, существенно подрывает правовой авторитет данного института. Это обусловлено тем, что именно принципы являются фундаментом построения и функционирования системы. Рассмотрим отдельные принципы на предмет их логичности и соответствия правовой грамотности.

Одним из таких примеров является принцип открытости государственной службы и ее доступность общественному контролю, закреплённый в Законе о государственной службе. Такой принцип видится нелогичным в применении абсолютно ко всем видам государственной службы. Так, специфика военной службы подразумевает наличие определенного уровня секретности и ограниченности доступа. Целесообразнее было бы использовать данный принцип только в законе, регулирующем вопросы государственной гражданской службы. В связи с этим требуются изменения в существующем законодательстве.

Одним из центральных принципов является федерализм. Его закрепление в Законе о государствен-

ной службе подразумевает использование двухуровневой системы (федеральный уровень и уровень субъекта РФ) во всех видах службы. Однако в п. 3 ст. 2 Федерального закона № 58-ФЗ закреплено, что «военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы» [1]. Из этого следует, что данный принцип имеет отношение только к государственной гражданской службе.

Интересным с исследовательской точки зрения является принцип равного доступа граждан к государственной службе. Такое положение закреплено не только в Федеральном законе «О системе государственной службы», но и в Конституции РФ (ч. 4 ст. 32). Непонятно, почему законодатель решил полностью продублировать конституционно закрепленный принцип в федеральном законе. Это выглядит нелогично и требует внимания отечественного законодателя.

Другой общий принцип – взаимосвязь государственной и муниципальной службы. Использование такого принципа во всех видах государственной службы является некорректным, поскольку фактически муниципальная служба имеет отношение только к одному ее виду – гражданской службе. Доктор юридических наук В.А. Козбаненко подтверждает вышесказанное: «совершенно очевидно, что нет единства военной и муниципальной службы, как нет единства между природой и правовым обеспечением муниципальной службы и публичной службы всех ее видов» [5].

Стабильность гражданской службы – специальный принцип, закреплённый в Федеральном законе № 79-ФЗ О.В. Шмалый отмечает, что «принцип стабильности является важным условием нормального функционирования государственной службы в целом, ибо воплощает в себе идею баланса интересов государственного служащего и публичных интересов: уверенность в “завтрашнем дне” стимулирует работника к более эффективному исполнению своих служебных обязанностей» [6, с. 82].

Реализация данного принципа является значимым инструментом в процессе построения эффективного института государственной службы. Это обозначено тем, что принцип напрямую связан «с оптимизацией и стабилизацией системы и структуры государственных органов и их аппаратов, разграничением задач, функций, полномочий и ответственности государственных органов и их подразделений» [7].

Вышесказанное наталкивает на вопрос: почему данный принцип нашёл свое отражение только в Законе о гражданской службе? Целесообразным видится его закрепление в положениях Закона о системе государственной службы по той причине, что не существует каких-либо особенностей в этом отношении среди других видов служб.

Таким образом, принципы, призванные отражать природу, специфику, значимые характеристики государственной гражданской службы, являются важными составляющим ее организации, функционирования и развития. Они регламентируют наиболее важные закономерности в исследуемой системе и служат гарантом деятельности данного института на благо общества и государства. В свою очередь, несоблюдение таких базовых принципов неизбежно приведет к негативным последствиям, подрывающим авторитет государственной власти в глазах общества.

Признать их важность необходимо еще и потому, что они разработаны не случайно, а выработаны на основе конкретного правового опыта с соблюдением нынешней культуры и уровня развития законодательства. С другой стороны, принципы представляют собой только начало, на которое необходимо равняться как на базовую модель для дальнейшего развития.

В любом случае, принципы государственной гражданской службы заслуживают высокого внимания как со стороны общества, так и со стороны государства. Они должны соответствовать нынешним тенденциям и современным требованиям. Законодателю необходимо обратить внимание на проблемные аспекты, существующие в системе принципов, поскольку их наличие создает препятствия и ограничения для развития института гражданской службы.

#### *Литература:*

1. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Макосейчук Т.М. Государственная гражданская служба как подсистема (вид) государственной службы Российской Федерации // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2008. – № 8 (108). – С. 100-104.
3. Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Служебное право: учеб. для юридических вузов. – М.: Дашков и К, 2003. – 620 с.

5. Козабенко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное. – URL: <https://www.lawmix.ru/comm/3932>
6. Шмалый О.В. Принципы государственной гражданской службы как административно-правового института // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 80-83.
7. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.Ф. Ноздрачева, 2015. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=6883#06509813728983709>

## Principles of the State Civil Service as a Kind of Public Service: Problem Aspects

*N.A. Roy, E.S. Mishina*  
*Far-East Federal University*

*In this article, the significance of public service as a state element of society and the state is indicated. The system of public service was considered in the framework of the system approach, and its types were indicated. Civil service is analyzed as a subsystem and as a form of public service. In this connection, the narrow and broad significance of the object of investigation were determined. The authors revealed the essence of the organization, and functioning and management of this institution through its principles. The problematic aspects of the set of principles enshrined in federal legislation were considered. On this basis, solutions were proposed. The authors came to the conclusion of the multi-aspect nature and significance of the public service institution as a kind of public service, a system of principles, and a foundation of the course of its basic functions.*

*Key words: civil service, federal law, institute, system, subsystem, type, principle.*

