

УДК 342.951

К ПРОБЛЕМЕ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

©**Русанова С. Ю.**, SPIN-код 9255-7223, ORCID: 0000-0001-7972-026X,
канд. юрид. наук, Российский государственный университет правосудия,
г. Симферополь, Россия

©**Пирова О. А.**, SPIN-код: 4844-3443, ORCID: 0000-0003-3587-6662,
Российский государственный университет правосудия,
г. Симферополь, Россия

TO THE ISSUE OF PRINCIPLES CLASSIFICATION OF PUBLIC SERVICE

©**Rusanova S.**, SPIN-code: 9255-7223, ORCID: 0000-0001-7972-026X,
J.D., Russian State University of Justice, Simferopol, Russia

©**Pirova O.**, SPIN-code: 4844-344, ORCID: 0000-0003-3587-6662,
Russian State University of Justice, Simferopol, Russia

Аннотация. Статья посвящена проблеме улучшения качества организации государственной службы. В статье проводится анализ классификации принципов государственной службы как важнейших элементов в структуре рассматриваемого института административного права.

Abstract. The article is devoted to the problem of improving the quality of civil service organization. The article analyzes the classification of public service principles as the most important elements in the structure of the institution of administrative law under consideration.

Ключевые слова: государственная служба, управление, служебное право, государство, принципы государственной службы.

Keywords: public service, management, service law, state, principles of public service.

Государство является магистральным механизмом организации общества, роль и функции которого с развитием цивилизации возрастали и поэтапно претерпевали значительные метаморфозы, как в семантическом, так и в количественном аспектах. Реализация этого политического механизма осуществляется через организационную структуру, работу государственного аппарата и госслужащих.

Административный аппарат и государство неразрывно связаны, в свою очередь, вопросы управления обществом внутри национально-государственной системы приобретают новые особенности и аспекты, которые определяют их актуальность.

Сегодня многие страны озадачены проблемой создания и функционирования качественной системы государственного управления. Данную проблему необходимо решать как на теоретическом, так и на практическом уровне. Создание наиболее оптимальной и эффективной правительственной службы является ответственной и трудной задачей, что порождает неотвратимый интерес к этому вопросу среди ученых-юристов.

Вся система государственной службы, как и другие государственно-правовые явления, основана на принципах, которые являются фундаментальными идеями и призваны отражать ее суть. Само понятие «принципы государственной службы» концентрирует внимание на базовых чертах, наиболее существенных характеристиках, а также на основном содержании, роли и определяющих юридических положениях в структуре государственной службы [6].

По праву, принципы закрепляют требования общества и других субъектов управления к государственной службе и государственным служащим. На современном этапе развития правовой науки выработалось большое количество принципов государственной службы, но научные публикации содержат неоднозначные мнения и позиции авторов о составе и формулировках принципов.

Актуальной теоретической проблемой улучшения и повышения производительности института государственной службы является систематизация ее принципов. Прежде всего, это связано с изменением содержания и формулировок этих принципов в законодательстве, что создает впечатление неполноты, двусмысленности и нестабильности их классификации. Нестабильность принципов государственной службы, которые включены в законодательные акты, указывает на нестабильность всей системы законодательства о публичной службе. Кроме того, многие ученые-юристы выражают различные предположения и высказывают мнения о том, каков должен быть состав принципов и их конкретное толкование. В данной статье мы сделали попытку ознакомиться с некоторыми классификациями принципов государственной службы. Применяя сравнительный метод и метод анализа, мы попробуем выделить основные позиции рассматриваемых классификаций и сделать вывод о том, какая из классификаций более точно отражает суть государственной службы в России.

В нашей правовой традиции принципы публичной службы выделяются главным образом на основе отраслевого критерия. Если в период СССР принципы государственной службы отражали содержание социально-правового института, то в период 90-х убеждения относительно концепции принципов государственной службы подверглись существенным модификациям в сторону унификации и ограничения употребления данного понятия. По мнению Старилова Ю. Н., изучение принципов государственной службы отвечает на многие вопросы, в частности: что главное в институте такой службы, что постоянно сопутствует системе государственно-служебных отношений, без чего не могут существовать различные подинституты сложного, комплексного юридического института государственной службы [4, с. 237].

Именно Старилов Ю. Н. впервые пришел к выводу, что государственно-служебные отношения относятся к такой независимой отрасли права, как служебная. Отсюда начинается свое движение точка зрения о необходимости выделить перечень определенных правовых норм в специальную отрасль права с ее содержанием, предметом, которые регулируют государственную службу.

В своей научной статье Нехайчик В. К. отмечает, что важность изучения принципов заключается в создании многоуровневой системы правового института государственной службы [5, с. 290]. Основная же ценность классификации принципов заключается в практическом осуществлении и исполнении законов.

Манохин В. М. наиболее точно определил особенности базовых требований принципов государственной службы, которые состоят в обязательности для всех госслужащих и организаций, во всеобщности и возможности влияния на все виды подобной службы, а также в распространении не только на правовые, но и организационные и другие стороны, которые относятся, так или иначе, к государственной службе.

Граждан В. Д. определил три основные группы принципов государственной службы: конституционные, организационные (структура и функционирование публичной службы) и вспомогательные (содержащиеся в некоторых нормативных актах) [3, с. 99].

Профессор Стариков Ю. Н., в свою очередь, разделяет принципы государственной службы на две группы: конституционные (принцип законности; принцип приоритета и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина; принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства; принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную; принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами;) и организационные (принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; принцип ответственности государственных служащих за исполнение своих обязанностей; принцип подконтрольности и подотчетности государственных служащих; принцип стабильности государственной службы; принцип профессионализма и компетентности государственных служащих; принцип гласности в осуществлении государственной службы; принцип социальной защищенности, принцип запрета государственному служащему участвовать в забастовке). Вторая группа разделена на принципы собственно организации государственной службы и принципы функционирования государственной службы. Принципы, предложенные этим автором, также дифференцируются по цели, сфере деятельности и правовым источникам [4, с. 238].

Профессор А. П. Корнев выделил общие (социально-правовые) и организационные принципы. Первые включают законность, эффективность, конкретность, сочетание централизации и децентрализации объективность. Организационные принципы более подробные и включают систему государственного управления, порядок взаимодействия его звеньев и компетенцию. Кроме того, организационные характеристики делятся на общие (территориальный, отраслевой, линейный, функциональный, двойного подчинения) и внутриорганизационные принципы (ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы, сочетание единство командования и коллегиальности, рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности) [1, с. 16].

В идейном плане классификации Старикова Ю. Н. и Корнева А. П. имеют что-то общее. Оба автора идентифицируют группу организационных принципов и дифференцируют их на две группы с более узким значением. Что касается конституционных принципов (или общих по А. П. Корневу), то в этом случае вторая классификация конкретизируется. А. П. Корнев выделяет наиболее значимые позиции. Что касается Ю. Н. Старикова, его классификация объемнее как в количественном, так и в содержательном выражении.

На иные группы разделяют принципы публичной службы Б. Н. Габричидзе и А. Г. Чернявский. Их классификация включает в себя две основные группы: принципы служебного права и принципы государственной службы. Авторы считают, что принципы государственной службы имеют более общий смысл и характер, их требования являются обязательными для всех лиц и организаций, которые так или иначе связаны с государственной службой [2, с. 107].

Следует отметить, что эти авторы иногда выражают аналогичное понимание содержания принципов, имеющих разные наименования.

В Федеральном Законе «О системе государственной службы Российской Федерации» отсутствует определение принципов государственной службы, не смотря на то, что они

упоминаются в разнообразных нормативных актах. Из этого следует, что на современном этапе мы говорим все же о правовых принципах. Правовое определение принципов детерминирует действие госорганов, работу госслужащих и т.д.

В Федеральном Законе «О системе государственной службы Российской Федерации» значится, что государственная служба, как профессиональная деятельность граждан, обуславливает непременно осуществление полномочий государства и относящихся к нему субъектов, государственных органов, личностей, которые находятся на государственных должностях.

Мы видим иной подход в классификации принципов законодателя. Федеральном Законе «О системе государственной службы Российской Федерации» выделяет принципы построения и функционирования. К данным принципам относятся: законность (ответственность и равенство органов государственной власти и их представителей перед законом); 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; приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты (наиболее актуальная и устойчивая позиция, за несоблюдение которой государственные органы несут ответственность); единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; равный доступ граждан к государственной службе; профессионализм и компетентность государственных служащих; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности 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 [5].

С одной стороны, мы отмечаем, что эта классификация использует недифференцированный подход и рассматривает общие правовые принципы, которые направлены не только на общую систему публичной службы, но и на конкретизирующие или специальные в некотором смысле признаки (компетентность, профессионализм государственных служащих, защита госслужащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность). Вариант классификации принципов государственной службы законодателя основывается также на действующей в стране модели государственной службы, на осознании внутренних правомерностей общественных отношений и правовой регламентации.

Стоит подчеркнуть, что эти принципы имеют практическую направленность и обеспечивают их реализацию для достижения конкретной цели. Представленная классификация носит в большей степени организационный характер. Очевидно, что принципы построения и функционирования являют собой целостную картину. Однако, если углубиться и изучить эту тему более подробно, то могут явиться новые тенденции, которые станут основой для разграничения и, возможно, пополнения принципов, представленных законодателем.

Нельзя не обратить внимание на то, что разные взгляды на классификацию не порождают принципиально иного содержания и толкования принципов государственной службы. Тем не менее мы видим, что законодатель считает наиболее основополагающими принципами наиболее универсальные и ценные с его точки зрения, при этом отмечая, что

федеральные законы могут предусматривать другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, которые учитывают их особенности [6].

Все рассмотренные классификации имеют право на существование. Каждая из авторских точек зрения – это попытка систематизировать, улучшить и уточнить структуру и работу института публичной службы. Схожее понимание принципов государственной службы не является плохим показателем и, таким образом, не искажает понимание сути данного вопроса. Однако минус в том, что рассмотренные нами принципы описываются и изучаются практически с одного ракурса, при этом не развиваясь и не модернизируясь, что тормозит, в свою очередь, решение важнейших теоретических вопросов связанных с ними.

Все же мы не можем не согласиться со многими исследователями по данному вопросу и не признать превосходство классификации принципов государственной службы, предложенной законодателем, она наиболее четко и точно выражает ее суть, а также имеет практическую направленность. Этот факт вовсе не означает, что классификация и содержание принципов не должны трансформироваться и продолжать искать пути для улучшения института государственной службы. Как мы отмечали ранее, проблема организации качественной публичной службы существует и становится все более актуальной, в то время как государственное управление ежедневно выполняет свою работу. Государственная служба неразрывно связана с принципами ее построения, а также значимость и роль принципов неразрывно связаны с их классификацией. Если бы данные правовые принципы отсутствовали в системе государственной службы, то это привело бы к возникновению произвола, бюрократизма, беспорядка и неорганизованности, отсутствию справедливости и нравственности.

Ни одна из представленных и существующих классификаций не может быть признана единственной, но следует отметить, что каждая из них должна, прежде всего, иметь практическую направленность. На наш взгляд, такой классификацией должна быть признана классификация государственной службы, которая установлена законодателем. На современном этапе принципы, содержание, основные позиции и особенности государственной службы рассматриваются и реализуются в рамках административной реформы, которая не ограничивается упомянутым выше Федеральным законом и продолжает выполнять свою основную задачу.

Законодательное установление и закрепление принципов государственной службы предусматривает эффективную работу публичных органов, деятельность госслужащих, устойчивость и прочность государственно-правовой регламентации служебных отношений, а также аргументация характера развития законодательства о государственной службе. Вопрос классификации принципов государственной службы является наиболее важным в структуре института публичной службы и правовой системы.

Источники:

(1). Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» (ст. 3).

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации / Под ред. А. В. Мелехина. М: Юстиция. 2016. 624 с.
2. Габричидзе Б. Н. и Чернявский А. Г. Служебное право. М.: Дашков и К. 2003. 298 с.
3. Граждан В. Д. Государственная служба. М.: Кнорус. 2005. 496 с.

4. Стариков Ю. Н. Государственная служба и служебное право. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. 240 с

5. Нехайчик В. К., Нехайчик В. В. О значении и проблемах классификации принципов государственной службы // Вестник Южно-Уральского государственного ун-та. Сер. Право. 2006. № 5 (60). С. 290-294.

6. Вересов В.Н., Волков В.Ю., Докучаева В.Ю., Евсикова Е.В., Пономарев А.В., Руденко А.В, Русанова С.Ю., Савенко Н.В., Лусегенова З.С. Сборник схем и таблиц по административному праву. Симферополь: АРИАЛ, 2018. 100 с.

References:

1. Administrative law of the Russian Federationю (2016). Ed. A. V. Melekhina. Moscow: Justice. 624.

2. Gabrichidze, B. B. & Chernyavsky, A. G. (2003). Official Law. Moscow: Dashkov and K. 298.

3. Citizens, V. D. (2005). Public service. Moscow: Knorus. 496.

4. Starilov, Yu. N. (2016). Public service and service law. Moscow: Jur. Norma, INFRA-M, 240.

5. Nekhaychik, V. K., & Nekhaychik, V. V. (2006). On the meaning and problems of the classification of the principles of public service. *Bulletin of SUSU. Series Law*, 5 (60). 290-294.

6. Veresov, V. N., Volkov, V. Yu., Dokuchaeva, V. Yu., Evsikova, E. V., Ponomarev, A. V., Rudenko, A. V., Rusanova, S. Yu., Savenko, N. V., & Lusegenova, Z. S. (2018). Collection of charts and tables of administrative law. Simferopol: ARIAL, 100.

*Работа поступила
в редакцию 24.09.2018 г.*

*Принята к публикации
27.09.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Русанова С. Ю., Пирова О. А. К проблеме классификации принципов государственной службы // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №10. С. 410-415. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/rusanova> (дата обращения 15.10.2018).

Cite as (APA):

Rusanova, S., & Pirova, O. (2018). To the issue of principles classification of public service. *Bulletin of Science and Practice*, 4(10), 410-415. (in Russian).