

О. А. Емельянова,

соискатель

Воронежского государственного университета

**НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПРИНЦИПОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Нельзя не признать, что законодательное регулирование государственной службы как правового института на сегодняшний момент стремительно развивается. Свидетельством этому служит принятие нового блока нормативной документации, в частности Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». При этом следует отметить, что не все изменения, внесенные в законодательство, улучшают деятельность, связанную с осуществлением государственной службы, так как одно лишь принятие нормативных актов не может привести к автоматическому улучшению корпуса государственных служащих. И, естественно, принятие двух названных Федеральных законов не является серьезным побуждением к дальнейшему непротиворечивому развитию законодательства. Несомненно, любые нормативные акты, принятые с целью регулирования конкретных задач, целесообразны. Но одной целесообразности явно не достаточно для того, чтобы укрепить правовые основы демократического государства в лице государственной службы.

Преобразования в области государственной службы как подотрасли административного права по своей сути обусловлены теми изменениями, которые вызваны судебной и административной реформами. В области права интенсивно обсуждаются вопросы взаимосвязи государственной службы и гражданского общества¹, а также общие вопросы реформирования государственно-служебного законодательства². В связи с этим подлежали анализу и принятые законодательные акты о государственной службе. Одни авторы достаточно хорошо отзываются о

¹ Гришковой А. А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 24—36.

² Бабелюк Е. Г. Реформа государственной службы в РФ: новый этап // Российский юридический журнал. 2003. № 3. С. 35—40; Бахрах Д. Н., Кулешов И. В. Государственная военная и правоохранительная службы РФ // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 75—90; Манохин В. М., Адушкин Ю. С. О реформировании государственно-служебного законодательства // Там же. С. 67—74.

них, утверждая, что последние «заложили твердые правовые основы построения и практической деятельности самой двигательной силы в государственном механизме»³, другие же выказывают явное негативное отношение к нововведениям⁴.

В последнее время издано большое количество литературы, посвященной вопросам государственной службы⁵. Государственная служба рассматривается учеными и в контексте обсуждения более общих государственно-правовых явлений: например, когда речь идет о функциях государства, государственном управлении, государственном аппарате и его деятельности⁶.

Как верно отмечает Ю. Н. Стариков, лишь в немногих научных публикациях авторы пытаются обобщить девятилетний опыт нормативно-регулирующего государственно-служебных отношений в Российской Федерации. Между тем потребность в серьезном анализе основных норм действующего законодательства о государственной службе и главных направлений реформирования государственной службы давно назрела, так как и в теории, и на практике встречается множество проблем организации и функционирования российской публичной службы⁷.

³ *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 70.

⁴ ГОСТ службы: Государственные чиновники теперь будут жить и работать по закону // *Российская газета*. 2004. 29 июля.

⁵ *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999; *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М.: РАГС, 2003; *Он же.* Теория государственного управления: Курс лекций. Изд. 2-е, доп. М.: Омега-Л, 2004; *Демин А. А.* Государственная служба: Учебное пособие. М.: ИКД «Зерцало-М», 2002; *Российское служебное право: Сб. норм. актов: Учебное пособие / Сост. Ю. Н. Стариков.* Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999; *Сергун П. П.* Служба в органах внутренних дел: Справочник. М.: Новый Юрист, 1997; *Настольная книга государственного служащего: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» / Под ред. В. И. Шкатуллы.* М.: Экономика, 1999; *Манохин В. М.* Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М.: Юристъ, 1997; *Козбаненко В. А.* Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // *Государство и право*. 1998. № 12. С. 37—46; *Чиканова Л. А.* Правовое регулирование труда государственных служащих: Перспективы развития // *Журнал российского права*. 2000. № 3. С. 48—54; *Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Шатиной.* М.: Спарк, 2003; *Оболонский А. В.* Российское чиновничество и проблемы его реформирования // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2000. № 4; 2001. № 1. С. 168—175; *Он же.* Бюрократия для 21 века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002.

⁶ *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2003. С. 77—92.

⁷ *Стариков Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // *Журнал российского права*. 2004. № 9.

Вопросы государственной и муниципальной службы в том или ином виде анализировались Конституционным Судом РФ⁸.

Реформирование государственной службы берет свое начало в 90-х гг.⁹ В настоящее время проводится работа по реализации Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 15 августа 2001 г.¹⁰

Серьезная проблема, которую необходимо решать, — это существующая модель публичной власти, которая построена таким образом, что государственная и муниципальная служба разделены специальными законодательными актами. В специальной литературе неоднократно ставился вопрос о необходимости «выравнивания» статуса государственных и муниципальных служащих.

Как справедливо указывается, общим сущностным признаком, объединяющим правовое положение государственных и муниципальных служащих, является форма публичной власти, обеспечивающая единство властных полномочий соответствующих органов публичной власти¹¹.

С точки зрения В. А. Козбаненко, единство и целостность государственной и муниципальной службы могут найти воплощение посредством нормативного закрепления единых принципов организации и функционирования, институционального взаимодействия и структурного оформления, регламентации правового статуса государственных и муниципальных служащих, а также и многих других вопросов¹².

Именно такой подход к пониманию модели правового регулирования системы государственной и муниципальной службы видится В. А. Козбаненко наиболее предпочтительным в процессе осуществления мероприятий по реформированию системы государственной службы в России.

Первым шагом к разрешению данной проблемы послужило закрепление в принятом ФЗ «О системе государственной службы» такого

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьи 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 12. Ст. 1174.

⁹ См.: Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год / Ред. и предисл. Т. В. Зайцевой. М.: Весь Мир, 2003.

¹⁰ Гришкова А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. М.: Дело и Сервис, 2003. С. 429—458.

¹¹ Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право. 2003. № 1. С. 12.

¹² Там же. С. 23.

принципа построения государственной службы, как взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы. Однако анализ норм данного акта подтверждает, что этот принцип практически не отражен в Федеральном законе. Как указывает А. Н. Ткач, единственный пример взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы можно найти в ст. 14 Закона, согласно п. 2 которой периоды замещения выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы включаются в стаж (общую продолжительность) государственной службы.

Более развернуто этот принцип отражен в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹³. В качестве примера автор приводит несколько нормативных положений. Так, ст. 8 указанного Закона предусмотрено, что законами субъекта Российской Федерации должно быть установлено соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы. Согласно ст. 18 Закона об основах муниципальной службы, на муниципального служащего в области пенсионного обеспечения в полном объеме распространяются права государственного служащего в Российской Федерации, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации¹⁴.

Итак, суть данного принципа заключается в том, что муниципальные служащие по своему правовому статусу не могут отличаться от государственных служащих, так как со статутно-функциональной точки зрения их права, обязанности, ответственность, круг полномочий, виды службы, поступление на службу и прекращение служебных отношений и т.д. совершенно одинаковы. Следовательно, регламентация положений о государственной службе должна быть единой как для государственных, так и для муниципальных служащих.

Конечно же, принятие данного Федерального закона является новым крупным этапом в развитии института государственной службы. Однако при этом нельзя не признать, что отдельные нормы данного нормативного акта не совсем юридически грамотны.

Анализируя новый закон, ученые указывают на отсутствие в нем логики регулирования государственно-служебных отношений, противоречивость используемых в Законе категорий, неясность многих положений, возложение «необоснованной надежды» на будущие законода-

¹³ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (с изм. от 25 июля 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 224.

¹⁴ Ткач А. Н. Комментарий к Федеральному закону «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (постатейный). М.: Юстицинформ, 2004.

тельные акты, ибо законодатель связывает перспективное развитие государственной службы с принятием в будущем многочисленных законов и иных нормативных правовых актов.

В специальной литературе отмечается, что ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» является базовым, задача его — установить общие принципы и основные положения правового регулирования государственной службы, устранить возникшие в последние годы в законодательстве серьезные противоречия. На его основе должны быть приняты как «видовые» федеральные законы о государственной службе, так и законы субъектов РФ о государственной гражданской службе¹⁵. В. П. Иванов показывает преимущества Концепции реформирования государственной службы и положительные характеристики нового Закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Автором не случайно затрагиваются некоторые проблемы государственной службы как института административного права. Как видно из проведенного исследования, создание стабильных и незыблемых основ государственной службы на сегодняшний момент очень актуально. Причем такое создание в большинстве своем становится возможным только в случае принятия грамотно сформулированных и достаточных основополагающих начал, определяющих содержание норм данного института права, его место, роль и назначение в системе права, — принципов государственной службы. Следует признать, что все принципы, закрепленные в законе, представляют собой определенную систему, которая определяется не только взаимосвязью и взаимобусловленностью принципов, но и качественной определенностью каждого из них, непохожестью одного принципа на другой, относительной самостоятельностью и непротиворечивостью.

На сегодняшний день сохраняется сложившееся деление принципов на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Данное деление можно применить и к системе принципов государственной службы.

Так, к общеправовым принципам относятся те принципы, которые действуют во всех без исключения отраслях права (институтах права). К таким принципам можно отнести: принцип федерализма (он может и не указываться как принцип, но в силу того, что РФ является федеративным государством, действует во всех отраслях и институтах права), принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, обязательности их признания, соблюдения и защиты (данный принцип относится к общеправовым, так как в Конституции РФ прямо закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства). Общеправовым является и принцип законности.

¹⁵ Иванов В. П. Реформирование государственной службы: Вопросы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 5. С. 5.

Межотраслевые принципы — это те принципы, которые закреплены не в одной отрасли (институте) права, а в нескольких, как правило, близких по характеру. При этом следует отметить, что иногда принципы, имеющие одинаковую сущность, в правовых актах могут иметь разное наименование. Так, например, межотраслевым является принцип гласности, который (в более узком и конкретизированном виде) закреплен в ФЗ «О системе государственной службы» как принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственной службы.

Отраслевые принципы закреплены в нормах одной конкретной отрасли (институте) права. К таким принципам (в отношении государственной службы) относятся:

- 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;
- 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.

Наиболее распространенным и понятным является разделение принципов государственной службы на конституционные и организационные.

В систему принципов государственной службы необходимо также включить и те принципы, на основании которых осуществляется взаимодействие государственной службы и структур гражданского общества (ведь нельзя отрицать тот факт, что государственная служба как правовой институт функционирует в интересах граждан Российской Федерации и гражданского общества).

В. Н. Барышев в связи с этим выделяет следующие принципы:

- законность и правовая регламентация деятельности государственных органов и государственных служащих, исключение возможности проявления субъективизма и недопущение произвола при оказании государственных служащими государственных услуг и принятии решений;
- замещение должностей государственной службы наиболее способными, квалифицированными и добросовестными кадрами;
- открытость системы государственной службы;
- ответственность государственных органов и государственных служащих за неправомерный отказ в предоставлении информации;
- ясность процедуры принятия государственными органами решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, возможность участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки этих решений, широкое информирование граждан о принятых решениях;

- деbüroкратизация отношений между государственными служащими, гражданами РФ и структурами гражданского общества;
- объективное информирование граждан РФ и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом;
- подконтрольность системы государственной службы государству и гражданскому обществу;
- предупреждение, выявление и устранение обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе;
- защищенность государственных служащих от произвола и некомпетентного вмешательства в их деятельность, наличие правовых, организационных, материальных и иных гарантий, предусматривающих обеспечение надлежащих условий для исполнения ими должностных (служебных) обязанностей, в том числе в случае правомерного представления информации заинтересованным лицам;
- конфиденциальность информации, касающейся частной жизни, здоровья граждан РФ, полученной при исполнении государственными служащими должностных (служебных) обязанностей;
- беспристрастность государственных служащих при исполнении должностных (служебных) обязанностей;
- соблюдение государственными служащими этических норм и правил поведения, ответственное исполнение должностных (служебных) обязанностей¹⁶.

Несмотря на то, что законодатель закрепил в рамках анализируемого нормативного акта принципы государственной службы в определенной системе, это не помогло устранить определенные проблемы и неточности в регламентации принципов государственной службы.

Обращает на себя внимание следующий факт. Законодатель, составляя правовую норму о принципах государственной службы, использует такую формулировку ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», как «основные принципы построения и функционирования системы государственной службы». Толкование данной нормы позволяет сделать вывод о том, что данные принципы направлены на построение и функционирование не самой государственной службы, а только ее системы. Такая диспозиция статьи порождает ряд вопросов. В частности, анализируя это положение, Ю. Н. Стариков отмечал, что совсем не понятно, какое отношение к принципам функционирования государственной службы имеет «приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты». Или: что имеет в виду законодатель, обозначая принцип «построения и функционирования системы государственной службы» как «взаимосвязь государ-

¹⁶ Барышев В. Н. Государственная служба России: прошлое и настоящее // Гражданин и право. 2002. № 1.

ственной службы и муниципальной службы»? Ведь согласно довольно-таки распространенной в литературе точке зрения, муниципальная и гражданская служба являются видами публичной службы. Однако именно российский законодатель, избрав соответствующую модель регламентации государственно-служебных отношений еще в 1995 г., сделал все для того, чтобы эти виды публичной службы развивались самостоятельно и на собственной нормативно-правовой основе. В ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы не содержится в перечне принципов государственной гражданской службы, а определяется отдельной нормой, в которой речь идет лишь об обеспечении взаимосвязи этих двух видов публичной службы.

Поддерживая позицию автора, считаем не совсем понятным, почему под принципом построения и функционирования системы государственной службы следует понимать «защиту государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц». По мнению Ю. Н. Старилова, защита государственных служащих — это необходимый элемент определенного стандарта, включающего в себя социально-правовые гарантии деятельности самих государственных служащих; государство, устанавливая правовой статус государственных служащих, обязуется защищать и обеспечивать государственных служащих.

Непонятен также и такой принцип государственной службы, как «единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы». Ведь сущность единого подхода к организации государственной службы основывается, с одной стороны, на установленных принципах государственной службы, а, с другой стороны, на принципе законности, так как именно принцип законности составляет единую организационно-правовую основу государственной службы¹⁷.

В связи с этим считается целесообразным внести в законодательство определенные изменения, сущность которых можно свести к следующему.

Во-первых, в формулировке ст. 3 названного Закона отказаться от такого слова как «система», в связи с чем данная статья должна именоваться: «Принципы государственной службы». Это связано с тем, что принципы должны регулировать определенный правовой институт, а не его систему.

Во-вторых, исключить такой принцип, как защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных

¹⁷ Стариков Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9.

лиц, так и физических и юридических лиц. Связано это с тем, что такая норма является естественной для государственной службы (в силу специфики данного вида службы) и не может рассматриваться как принцип государственной службы.

В-третьих, в силу того, что правовой институт государственных служащих един с институтом муниципальных служащих, для реализации принципа взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы необходимо этот принцип отразить и в иных законодательных актах, в частности в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Или же создать единый унифицированный нормативный акт, который бы устанавливал общие требования как для государственных, так и для муниципальных служащих.