

**СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ –
ВАЖНЕЙШИЙ ПРИНЦИП ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

С. П. Матвеев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 25 января 2010 г.

Аннотация: *статья посвящена одному из актуальных вопросов современного государственного строительства — принципам организации и функционирования государственной службы. Принципы государственной службы представляют собой основополагающие идеи, призванные обеспечить выполнение задач государственными органами. Кроме того, они определяют публичную значимость и уровень социального престижа государственных служащих.*

В настоящее время в системе государственной службы наблюдается высокий уровень увольнения высокопрофессиональных кадров. Это объясняется, в том числе, неудовлетворительным уровнем социальной защиты государственных служащих. Поэтому на теоретическом и практическом уровне необходимо развивать вопросы социальной защиты государственных служащих.

Ключевые слова: *государство, государственная служба, государственные служащие, социальная защита, принципы, кадры.*

Abstract: *this article is devoted to one of the topical issues of modern nation-building — the principles of the organization and functioning of public service. The principles of public service are basic ideas to ensure the fulfillment of the tasks of public authorities. In addition, they determine public value and the level of social prestige of public servants. Nowadays there is a high level of dismissal of professional staff in the public service. This is due, inter alia, unsatisfactory levels of social protection of public servants. It is necessary to develop theoretical and practical level, issues of social protection of public servants.*

Key words: *government, public service, civil servants, social welfare, principles, frames.*

Одним из важнейших элементов института государственной службы являются принципы, отражающие ее правовую природу, содержание, специфику, основные черты. **313**

Негативные процессы последних лет в экономике и обществе порождают целый комплекс социальных, политических, духовных проблем. Особенно наглядно это проявляется в период экономического кризиса. В подобных исторических условиях, как показывает мировая практика, жизненно необходимо усиление роли государства, его управляющего и стабилизирующего воздействия на общество. В свою очередь, одним из главных условий существования цивилизованного, правового государства является эффективное функционирование государственной службы,

опирающейся на продуманное, четко выверенное нормативно-правовое регулирование. Успешное решение задач, стоящих перед государством, предполагает наличие высокопрофессионального государственного аппарата, способного реализовывать эти задачи. Однако кадровая проблема в государственном аппарате стоит достаточно остро.

В системе государственной службы наблюдается тенденция «вымывания квалификации», т.е. отток высокопрофессиональных кадров. Это относится, прежде всего, к государственным служащим, имеющим выслугу от 6 до 15 лет — наиболее подходящим с точки зрения карьерного роста. Усиливается миграция сотрудников государственных служб в коммерческие структуры. Работа в государственном аппарате нередко воспринимается как «трамплин», необходимый для занятия более престижной и высокооплачиваемой должности в коммерческих структурах. Это объясняется рядом причин, к числу которых относится существенный разрыв в уровне легальных доходов государственных служащих и доходов предпринимателей, а также управленцев коммерческих структур.

Неудовлетворенность своим социальным статусом, с одной стороны, и причины нормативного характера — с другой, к числу которых, по словам председателя комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы России, относятся неконкретность норм законодательства, обилие положений отсылочного характера, предоставление чиновникам дискреционных полномочий¹, создают благоприятную почву для роста уровня коррумпированности государственных служащих. Провозглашенная в последние годы борьба с коррупцией направлена, прежде всего, на искоренение столь тяжкого преступления именно в среде государственных служащих. Государство использует в борьбе с коррупцией различные способы и методы, такие, как усиление юридической ответственности за коррупционные действия, попытки обосновать применение к государственным служащим полиграфа, введение обязательного декларирования доходов, увеличение сумм позволительных подарков для чиновников.

К сожалению, приходится констатировать, что подобные меры не приводят к желаемому результату. Как отмечал в своем выступлении на рабочем совещании в мае 2008 г. Президент России Д. А. Медведев, в 2007 г. возбуждено десять с половиной тысяч уголовных дел в отношении коррумпированных чиновников². «Мы должны создать антикоррупционный стандарт поведения — без этого ничего не будет, — уверен Д. А. Медведев. — Ведь в развитых странах, как мы обычно говорим, в странах с высокой правовой культурой взяток не берут не только потому, что боятся, но и в том числе потому, что это невыгодно, это разрушает карьеру до конца. И это, может быть, самый сильный стимул»³.

¹ См.: Буравлев Ю. М. Коррупция в госаппарате, правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Гос. и право. 2008. № 11. С. 99.

² См.: Кузьмин В. На счет «три». Дмитрий Медведев объявил наступление на коррупцию по всем фронтам // Рос. газ. 2008. 20 мая.

³ Там же.

Коррупции предлагается противопоставить системные меры противодействия правового характера: совершенствование существующего и принятие нового антикоррупционного законодательства, качественное улучшение правоприменения, принудительно-превентивные, организационные, воспитательно-профилактические меры⁴.

Как мы полагаем, существенным стимулом к антикоррупционному поведению может стать высокоорганизованная система социальной защиты государственных служащих, неприемлемость потери которой будет абсолютно важнее сомнительной выгоды в виде взятки.

Одним из важнейших путей решения указанных проблем и оптимальным способом улучшения функционирования государственного аппарата являются определение и четкая фиксация принципов государственной службы. Так, социальная защита государственных служащих как мера, направленная на повышение эффективности государственного аппарата, должна быть первоначально сформулирована на основополагающем, фундаментальном уровне, в основе которого лежит дальнейшее совершенствование научных подходов к принципам организации и функционирования государственной службы.

Обладая свойством отражения сущностных характеристик правовых институтов, принципы оказывают направляющее воздействие на формирование правовых систем. Являясь аккумуляторами позитивных законотворческих процессов, принципы исторически рассматриваются в качестве важнейшего в науке права объекта исследования. Проблематика правовых принципов, и, в частности принципов государственной службы, неоднократно обсуждалась в трудах советских и российских ученых⁵.

В большинстве случаев определение правовых принципов основывается на использовании термина «основополагающие идеи». Констатируя обоснованность и справедливость такого подхода, следует отметить, что толкование «идей» в русском языке связано с другим термином — «принцип». Например, в словаре русского языка С. И. Ожегова идеей называется понятие, представление, отражающее действительность в сознании человека, выражающее его отношение к ней и являющееся основным принципом мировоззрения⁶.

Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов, «при классификации принципов государственной службы, как и при изучении принципов государ-

⁴ Буравлев Ю. М. Указ. соч. С. 102.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы // Проблемы становл. гос. и муницип. власти в России : науч.-практ. семинар. Екатеринбург, 1995; Корнев А. П. Принципы советского административного права // Правоведение. 1967. № 3; Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1996; Лепешкин А. И. Советский федерализм. М., 1977; Старилов Ю. Н. Административное право. Воронеж, 1998; Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969; Фарбер И. Е. Общественно-политический строй — категория государственного права // Правоведение. 1975. № 4; Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985, и др.

⁶ См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 205.

ственного управления, целесообразно выделять конституционные и организационные принципы»⁷.

В соответствии с Большим юридическим словарем конституционные принципы — это выраженные в конституциях конкретных государств основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования⁸.

Несмотря на то, что вопросам и проблемам принципов государственной службы уделяется значительное внимание на законодательном и исследовательском уровне, легальная дефиниция таких принципов в федеральных нормативных актах отсутствует. В связи с этим с методологических позиций закономерны различные подходы к научному пониманию определения и природы принципов государственной службы. Так, В. М. Манохин в качестве принципов государственной службы рассматривает требования, которые обязательны для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе, распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы; охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы⁹.

Развивая учение о принципах государственной службы, Ю. Н. Старилов определяет их как основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и указывающие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы¹⁰.

Обобщая сказанное выше, можно предложить следующее определение принципов государственной службы — это формально закрепленные основополагающие идеи, правовые убеждения, выражающие политику и идеологию государства, направленные на формирование нормативной базы, устанавливающие юридические рамки организации и функционирования государственного аппарата. В данном случае под формальным закреплением мы понимаем именно нормативный характер принципов, т.е. отражение их в нормах права. В теории права неоднократно высказывались мнения о том, что принципы не обязательно должны быть закреплены в нормах права, а могут только вытекать из смысла норм. В таком подходе просматривается опосредованный характер принципов от норм права. Более логичной представляется точка зрения, согласно

⁷ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 331.

⁸ См.: Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2000. С. 274.

⁹ См.: Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 16.

¹⁰ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. С. 330.

которой правовые принципы понимаются как нормативно-руководящие начала права¹¹.

К сожалению, современное положение дел свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования системы, организации, принципов государственной службы. Как справедливо указал Ю. Н. Старилов, лишь в немногих научных публикациях авторы пытаются обобщить девятилетний опыт нормативного регулирования государственно-служебных отношений в Российской Федерации¹².

Предметный анализ ситуации, сложившейся в российском государственном аппарате в постсоветский период, позволил специалистам сформулировать принципы государственной службы.

Так, А. В. Оболонский приводит десять принципов, которые позволяют, наряду с соответствующими мерами, создать в России публичную государственную службу¹³.

1. Принцип приоритета профессиональных качеств. Этот принцип называется автором в качестве главного, «несущего». Рассматриваемый принцип предполагает наличие обеспечительных мер, таких, как конкурс на замещение всех возникающих в госаппарате вакансий, политических должностей и некоторых других. Это позволит привнести в государственный аппарат «свежую кровь», с одной стороны, и стать своеобразным кадровым «фильтром» — с другой стороны. Следующей обеспечительной мерой предлагается создание четко и объективно работающей системы отбора и оценки кадров для государственной службы. Еще одной обеспечительной мерой должен стать контрактный механизм взаимоотношений служащего и государственного органа.

2. Принцип статусного разделения политических и «карьерных» административных должностей. К политическим государственным должностям относятся те, назначение на которые производится по политическим критериям и на внеконкурсной основе. Поскольку занятие таких должностей связано с повышенным риском их потери, предлагается компенсировать этот риск «позолоченными парашютами», т.е. выходными льготами в форме либо пожизненной пенсии в размере 50—80 % должностного оклада по оставленной должности (в зависимости от длительности работы в ней и ее оценки лицом или органом, обладающим правом назначения и увольнения), либо права сдачи экзаменов на достаточно высокий классный чин, дающий право на занятие соответствующей постоянной «карьерной» должности. К «карьерным» должностям относятся должности, не являющиеся политическими.

3. Принцип компенсируемых ограничений. В соответствии с данным принципом автором предлагается установить адекватную компенсацию государственным служащим за предусмотренные законодательством ог-

¹¹ См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 102—103.

¹² См.: Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал рос. права. 2004. № 9.

¹³ См.: Оболонский А. В. Реформа российской государственной службы : концепция и стратегия. URL: <http://ons.gfus.net/1998/3/>

раничения, в отношении работы по совместительству, занятия предпринимательской деятельностью, политической деятельностью и др. Компенсацией в этом случае могли бы стать определенные привилегии. С нашей точки зрения, особый правовой статус государственных служащих должен связываться не только и не столько с возможными ограничениями в процессе службы, но и в силу самого факта службы на государство.

4. Принцип приоритета прямых денежных выплат над «теневыми» льготами и привилегиями. Соблюдение этого принципа позволило бы сделать доходы государственных служащих более прозрачными, что, несомненно, во-первых, повысит гарантии оплаты труда рассматриваемой категории лиц, и, во-вторых, сократит нередко необоснованные представления граждан о завышенных доходах чиновников.

5. Принцип «выведения за штат» и перевода на хозрасчет значительной части функций государственной службы. Реализация этого принципа будет способствовать удешевлению государственного аппарата за счет его сокращения.

6. Принцип прозрачности. Как утверждает автор, разрушив мифологию о «тайне государственной машины», такие меры помимо всего прочего поднимут авторитет государственной службы в глазах общества, защитят ее от столь распространенного у нас огульного очернительства, которое, как известно, часто сопутствует закрытости, дефициту информации.

7. Принцип ориентации на «клиента». Освещая данный принцип, автор очень удачно проводит аналогию между терминами «клиент» и «проситель», совершенно справедливо полагая, что «проситель» воспринимается как бесправный субъект, а «клиент» — это атрибут рыночной экономики, настраивающий, по крайней мере, на равноправные отношения.

8. Принцип служебной лояльности. То есть лояльности служебному долгу. Пониманию и поддержке позиции Президента страны. Неукоснительному соблюдению основ конституционного строя.

9. Принцип этичности. Данный принцип должен быть основан на соблюдении неформального этического кодекса служащего.

10. Принцип системности подготовки и переподготовки кадров. Для реализации рассматриваемого принципа предлагается структурировать кадровую подготовку служащих государственного аппарата, разделив ее на допрофессиональную подготовку и отбор возможных будущих администраторов и специальную переподготовку высших управленческих кадров.

Свой вариант принципов государственной службы предлагает В. Н. Барышев. Это:

1. Законность и правовая регламентация деятельности государственных органов и государственных служащих, исключение возможности проявления субъективизма и недопущение произвола при оказании государственными служащими государственных услуг и принятии решений.

2. Замещение должностей государственной службы наиболее способными, квалифицированными и добросовестными кадрами.

3. Открытость системы государственной службы.
4. Ответственность государственных органов и государственных служащих за неправомерный отказ в предоставлении информации.
5. 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.
6. Дебюрократизация отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.
7. Объективное информирование граждан Российской Федерации и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом.
8. Подконтрольность системы государственной службы государству и гражданскому обществу.
9. Предупреждение, выявление и устранение обстоятельств, способствующих коррупции и злоупотреблениям на государственной службе.
10. 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.
11. Конфиденциальность информации, касающейся частной жизни, здоровья граждан Российской Федерации, полученной при исполнении государственными служащими должностных (служебных) обязанностей.
12. Беспристрастность государственных служащих при исполнении должностных (служебных) обязанностей.
13. Соблюдение государственными служащими этических норм и правил поведения, ответственное исполнение должностных (служебных) обязанностей¹⁴.

Приведенные выше точки зрения по вопросам существа и содержательной части принципов государственной службы свидетельствуют о дискуссионном характере этих проблем.

Позиция законодателя в области фундаментальных основ организации государственной службы выражена в правовых принципах. Динамику их развития можно наблюдать в текстах законодательных и иных нормативных актов. Так, в ст. 5 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» закреплены следующие принципы:

— верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными

¹⁴ См.: Барышев В. Н. Государственная служба России : прошлое и настоящее // Гражданин и право. 2002. № 1.

инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечения их прав;

— приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

— единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;

— разделение законодательной, исполнительной и судебной властей;

— равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;

— обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и их руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;

— профессионализм и компетентность государственных служащих;

— гласность в осуществлении государственной службы;

— ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

— внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства;

— стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.

Анализируя ст. 5 Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», Д. Н. Бахрах делает вывод о том, что она детализирует три основных принципа: законность, демократизм, профессионализм¹⁵.

В действующем законодательстве, регламентирующем государственную службу, в качестве особенности выделяют наличие основных и иных (других) принципов государственной службы¹⁶. Данный справедливый вывод основывается на том, что современная система законодательства о государственной службе включает базисный нормативный акт — Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и федеральные законы о видах государственной службы.

Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает следующие основные принципы построения и функционирования государственной службы:

— федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной

¹⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 224.

¹⁶ См.: Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. С. 331.

власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы);

- 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.

Сравнивая принципы, закрепленные в Законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации», можно сделать следующие выводы:

- в обоих нормативных актах сформулированы «основные» принципы, которые детализируются в иных актах;
- в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» формулировки принципов носят более комплексный, универсальный характер, поэтому их число меньше;
- в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» появился такой важный принцип, как защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Вместе с тем следует констатировать тот факт, что указанный принцип, хотя и является прогрессивной новацией, направлен на обеспечение профессиональной деятельности государственных служащих. Однако принцип, обеспечивающий социальную защиту самих государственных служащих (несмотря на наличие государственных полномочий, это все-таки, и прежде всего — люди), до сих пор непосредственно не конституирован в тексте рассматриваемых законов. Между тем Д. Н. Бахрах, рассматривая нормативную базу до принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», отмечает: «Анализ всего массива правовых актов, образующих институт государственной службы, позволяет сделать вывод о том, что еще одним основным и специальным принципом государственной службы можно считать принцип социально-правовой защищенности служащих»¹⁷.

¹⁷ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. С. 224.

Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц, не находит единодушной поддержки в науке административного права. Так, Ю. Н. Стариков считает, что 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 служащих¹⁸.

Основные принципы построения и реализации государственной службы реализовываются в законах о видах государственной службы. Одним из таких нормативных актов является Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В ст. 4 сформулированы принципы гражданской службы:

- 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.

Как видно из текста названного закона, принцип «защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность» и здесь нашел свою преемственность. Однако защита самих государственных гражданских служащих как принцип не нашла отражения в законе.

¹⁸ См.: Стариков Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы?