

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ОСНОВНЫЕ ИДЕИ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ УЧЕНЫХ-АДМИНИСТРАТИВИСТОВ И ЗНАЧЕНИЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Е. А. Титова

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

PRINCIPLES OF PUBLIC SERVICE : BASIC IDEAS OF DOMESTIC ADMINISTRATIVE SCIENTISTS AND IMPORTANCE AT THE PRESENT STAGE OF LEGAL REGULATION

E. A. Titova

Central branch of the Russian State University of Justice

Аннотация: рассмотрены отдельные доктринальные взгляды на сущность и правовую природу принципов государственной службы. Проанализирована взаимосвязь принципов с понятием и юридическим содержанием государственной службы в основные периоды развития исследований проблематики правового организационно-функционального механизма российской государственной службы.

Ключевые слова: принципы права, государственная служба, публичное служебное право, конституционные принципы государственной службы, принципы советской государственной службы.

Abstract: the article examines certain doctrinal views on the essence and legal nature of the principles of public service. Their relationship with its concept and legal content in the main periods of development of research into the problems of the legal organizational and functional mechanism of the Russian public service is analyzed.

Key words: principles of law, public service, public service law, constitutional principles of public

service, principles of Soviet public service.

Необходимым началом совершенствования законодательных основ построения надлежащей правовой модели государственной службы, в особенности такого ее элемента, как принципы, является исследование существующих научных идей. Развитие теоретической материи государственно-служебных принципов органично связано с основными этапами развития науки административного права, которые в свою очередь обнаруживают тесную корреляцию с динамикой парадигмы государственного управления. Принципиальная основа института государственной службы, как «отправная точка» су-

ществования и функционирования данной системы, «основа основ» служебных правоотношений и, прежде всего, реализации статуса государственного служащего, нуждается в совершенствовании – факт, констатируемый в правоприменительной практике и науке российского служебного права, которое, по справедливому замечанию профессора Ю. Н. Старилова, «превратилось сегодня в юридическую реальность и нормативный стандарт для формирования публично-служебных отношений в государственных органах (или вообще в органах публичной власти)»¹. Полностью разделяя точку зрения ученого о необходимости законодательной регла-

ментации и развития принципов верности и доверия в системе государственной службы, отметим насущность вопросов формирования правильных нравственно-ценностных ориентиров государственных служащих, повышения уровня их профессионального самосознания, воспитания чувства долга и ответственности перед Российской Федерацией. И здесь важно говорить не о требовании законодателя, но о *чувстве*, как абсолютно точно заметил Юрий Николаевич, ибо верность всегда представляет собой результат осознанного добровольного человеческого выбора. Целесообразно рассматривать принцип доверия в аспекте его взаимности (двустороннего действия) – как доверия со стороны государства гражданину, поступившему на государственную службу, так и доверия человека, замещающего должность государственной службы, своему наемателю, Российской Федерации – государству, которому и в котором он служит.

Пристальное внимание законодателя к вопросам государственной службы продиктовано чрезвычайной важностью данного института в системе государственного управления. Являясь его воплощением, служба и служащий приводят этот механизм в движение, с их помощью государство достигает поставленных целей и решает поставленные задачи, корреспондирующие актуальным вызовам современности. Уже в XIX в. исследователи размышляли над первопричиной возникновения института государственной службы: в научной литературе отмечалось, что он появляется тогда, когда носитель верховной власти, не имея организационной возможности постоянного осуществления своей воли лично, нуждается в лицах, которые будут выступать от его имени по его поручению². Особенностью проблематики содержания принципов государственной службы выступает необходимость приоритета пользы вырабатываемых в результате их исследования новых положений и рекомендаций для самих государственных служащих. Чиновники примеряют институциональные новшества к аппаратным реалиям, вполне обоснованно опасаясь усиления своей личной зависимости от начальства. Столетие спустя было справедливо отмечено: «Русским людям не нужно объяснять: если в новых правилах не заинтересованы те, кому по ним жить, проку не будет, правила будут сами по себе, а жизнь – сама по

себе. <...> Нам бы освоить иной путь: не жизнь от правил (а на самом деле против правил), но правила от жизни»³.

Отправной точкой развития ключевых представлений о российской государственной службе можно считать указание на *законность* как сущностный принцип самого административного права и любой государственно-управленческой деятельности. Профессором Н. Н. Белявским было отмечено, что «существование административного права предполагает признание принципа, что вся государственная деятельность, направленная на осуществление задач управления, должна быть основана на правовых нормах, установленных или признанных государственной властью в качестве мерила, дозволенного для всех участников государственного общения»⁴.

Серьезный масштаб исследование института государственной службы и его элементов, в том числе принципов, приобретает в 20-е гг. прошлого века. Вместе с тем в качестве начального этапа доктринальной разработки такой проблематики данное время можно рассматривать с определенной долей условности: в результате идеологических противоречий наряду с институтом административного принуждения он оказывается «не у дел». Возвращение института государственной службы в круг вопросов, активно исследуемых отечественными административистами, произошло в середине 40-х гг. с включением соответствующих разделов в учебную литературу по административному праву⁵. Став предметом молодой науки российского служебного права, актуальные вопросы организации и функционирования государственно-служебного механизма динамично разрабатываются и сегодня.

Являясь отражением времени своего функционирования, понятие и принципы государственной службы всегда находились в теснейшей взаимосвязи. Профессор С. С. Студеникин, определяя в 1948 г. государственную службу как «отправление поручений господствующего класса,

³ Афанасьев М. Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. Политические исследования. 1995. № 6. С. 76.

⁴ Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) : конспект лекций. 3-е изд., доп. Петрозаводск, 1915. С. 8.

⁵ См.: Бельский К. С. Последний из могикан дореволюционной науки административного права (к 120-летию со дня рождения проф. И. И. Евтихиева) // Государство и право. 2008. № 4. С. 91.

² См.: Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань, 1895. Т. 1 : Верховная власть и ее виды. С. 561.

державного в своих руках политическую власть», обозначил следующие ее принципы, «принципы советской государственной службы, сформулированные большевистской партией»:

- государственные служащие – слуги общества, исполнители государственных поручений;
- подотчетность государственных служащих своему начальству и прокуратуре, подконтрольность контролирующим органам профессиональной деятельности служащих всех ступеней;
- сменяемость в любое время всех без изъятия должностных лиц;
- превращение чиновничества из привилегированного слоя общества, каким таковое являлось до революции, «в дооктябрьской России», и в западных государствах начала XX в., в «рабочих оружия особого рода», труд которых надлежит оплачивать не выше обычной платы хорошего рабочего;
- равные права советских граждан на государственную службу, вне зависимости от пола и национальности;
- отсутствие ограничений прав государственных служащих, кроме тех, которые неизбежно вытекают из факта осуществления ими государственных функций (аналог современной нормы, закрепляющей обязанность предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе). Основой построения советской государственной службы назван принцип назначения служащих и должностных лиц⁶.

В юридической литературе середины прошлого столетия современная тому времени принципиальная основа государственной службы довольно резко противопоставлена сущности российского чиновничества в период господства абсолютной монархии. Профессор С. С. Студеникин тогда отмечал: «Такое [привилегированное] положение чиновничества царской России полностью определялось природой полицейско-бюрократического русского государства. <...> Отсутствие контроля трудящихся над чиновниками, беспрекословное их повиновение начальству превращало их в замкнутую касту, построенную на началах раболепия, слепого подчинения...»⁷. Какое время – такие и

принципы, в разный период истории государства они предопределяются самим механизмом государственного устройства.

Кому «служит» государственная служба прежде всего? Ответ на этот вопрос во многом предопределяет содержание ее принципиальной основы. С нашей точки зрения, лейтмотивом модернизации ключевых государственно-служебных начал и установлений в ближайшем будущем должен стать паритет интересов служащих и государства, на службе у которого они состоят. Формулируя и предлагая законодателю для официальной регламентации новейшие идеи и установления, отражающие сущность категории «служба», целесообразно спросить самих служащих: «Какие принципы нужны вам, людям, осуществляющим свою профессиональную деятельность на должностях государственной службы?» Что будет способствовать сохранению, умножению и совершенствованию ее кадрового потенциала?

В годы, завершающие XX столетие, обстоятельное исследование принципов службы продолжается. Профессор В. М. Манохин предложил классификацию государственно-служебных принципов в соответствии со следующими основаниями: 1) принципы, относящиеся исключительно (или) в основном к службе; 2) принципы, адресованные самим служащим (принципы-требования); 3) принципы взаимодействия граждан с институтом государственной службы⁸. К первой группе ученым были отнесены такие установления, как единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами; разделение властей; единство основных требований, предъявляемых к государственной службе; гласность в ее осуществлении; внепартийность государственной службы и отделение религиозных объединений от государства. Вторую группу принципов составили такие идеи, как, например, верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими профессиональных обязанностей и обеспечении их прав; профессионализма и компетентности государственных

⁶ См.: Евтихий И. И., Власов В. А. Административное право СССР : учеб. для юрид. ин-тов и ф-тов. М., 1946. С. 53.

⁷ Студеникин С. С. Советская государственная служба // Труды военно-юридической академии : Вопросы

административного и военно-административного права. 1948. Вып. 7. С. 9.

⁸ См.: Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование : монография. М., 1997. С. 135.

служащих; стабильности кадров государственных служащих в государственных органах и др. Принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как обязанность государственных служащих; равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой отнесены исследователем в равной мере как к самой службе и служащим, так и к гражданам, которым в соответствии с идеями, заложенными в данных принципах, гарантируется помощь и защита со стороны государства в лице его органов, в которых осуществляется такая служба, в реализации их прав и законных интересов и которые при желании и соответствии профессиональным требованиям могут на данную службу поступить – такие установления образуют собой третью группу принципов, обозначенных профессором В. М. Манохиным.

В начале «нулевых» годов принципам государственной службы уделяется серьезное научное внимание в самых различных их аспектах: наряду со стремлением к выработке и предложению конституционных принципов, принципов построения и функционирования данной системы набирают обороты исследования ключевых установлений кадровой политики и управления государственной службой⁹, принципов этики служебного поведения государственных служащих¹⁰. Происходит знаковый переход к пониманию государственной службы как особого вида общественно полезной профессиональной деятельности. Отныне государственный служащий служит «не частному лицу, не хозяину, преследующему личный интерес, а общему безличному – то есть более высокому и значительному – началу...»¹¹, под которым понимается российская государственность, осно-

вами укрепления которой сегодня выступают принципы эффективности, профессионализма и стабильности кадрового состава аппарата государства.

Ввиду публично-частной природы государственно-служебных принципов их необходимо рассматривать как многостороннюю юридическую конструкцию. В каждом из таких установлений следует выделить направленность действия, адресованную правовой нормой самому государству как нанимателю, его представителю в лице руководителя государственного служащего, самому служащему, а также внешним по отношению к системе государственной службы субъектам права – гражданам, юридическим и должностным лицам, взаимодействующим с данным правовым институтом. Предлагаемые новеллы государственно-служебного законодательства должны быть полезны как государству, так и самим государственным служащим. При этом нужно помнить о том, что именно они будут являться «слабой» стороной любого служебного спора ввиду очевидности обладания представителем нанимателя гораздо большим объемом «рычагов воздействия» на любое служебное правоотношение. В связи с этим необходимо приложить обстоятельных исследовательских усилий по разработке системы таких принципов, которые позволили бы системе государственной службы функционировать и развиваться наиболее перспективным для нее путем, способным выступить надежной основой укрепления российской государственности.

Библиографический список

Афанасьев М. Н. Государев двор или гражданская служба? (Российское чиновничество на распутье) // Полис. Политические исследования. 1995. № 6. С. 67–80.

Бельский К. С. Последний из могикан дореволюционной науки административного права (к 120-летию со дня рождения проф. И. И. Евтихьева) // Государство и право. 2008. № 4. С. 90–96.

Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) : конспект лекций. 3-е изд., доп. Петроград : Екатеринбург. печатное дело, 1915. 409 с.

Евтихий И. И., Власов В. А. Административное право СССР : учеб. для юрид. и-ов и ф-ов. М. : Юрид. изд-во М-ва юстиции СССР, 1946. 431 с.

Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань : Тип. Император. ун-та, 1895. Т. 1 : Верховная власть и ее виды. 622 с.

⁹ См.: Черепанов В. В. Управление государственной службой : состояние, проблемы и пути реформирования // Государственная служба в современной России : сб. статей Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ / отв. ред. Е. В. Алферова, В. В. Черепанов. М., 2003. С. 37–50.

¹⁰ См.: Привалова С. В. Концепции и принципы государственной службы новой России // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право : реферативный журнал. 2000. № 1. С. 71–81.

¹¹ Одинцов А. А. Государственное и муниципальное управление : введение в специальность : учебник. М., 2007. 413 с.

Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации : правовое регулирование : монография. М. : Юрист, 1997. 296 с.

Одинцов А. А. Государственное и муниципальное управление : введение в специальность : учебник. М. : Экзамен, 2007. 413 с.

Привалова С. В. Концепции и принципы государственной службы новой России // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 4: Государство и право : реферативный журнал. 2000. № 1. С. 80–91.

Старилов Ю. Н. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. 2-е изд., доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. 448 с.

Студеникин С. С. Советская государственная служба // Труды военно-юридической академии : Вопросы административного и военно-административного права. 1948. Вып. 7. С. 3–37.

Черепанов В. В. Управление государственной службой : состояние, проблемы и пути реформирования // Государственная служба в современной России : сб. статей Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ / отв. ред. Е. В. Алферова, В. В. Черепанов. М. : Ин-т науч. информации по обществ. наукам РАН, 2003. С. 37–50.

References

Afanasyev M. N. Sovereign's courtyard or civil service? (Russian bureaucracy at a crossroads) // Polis. Political studies. 1995. No. 6. P. 66–80.

Belsky K. S. The last of the Mohicans of the pre-revolutionary science of administrative law (on the 120th anniversary of the birth of Prof. I. I. Evtikhiev) // State and Law. 2008. No. 4. P. 90–96.

Belyavsky N. N. Police law (Administrative law) : lecture notes. 3rd ed., add. Petrograd : Ekateringof. Printing, 1915. 409 p.

Evtikhiev I. I., Vlasov V. A. Administrative law of the USSR : a textbook for legal inst. and faculties. Moscow : Legal Publishing House of the USSR Ministry of Justice, 1946. 431 p.

Ivanovsky V. V. Russian state law. Kazan : printing house of the Imperial University, 1895. Vol. 1 : Supreme power and its types. 622 p.

Manokhin V. M. Service and employee in the Russian Federation : legal regulation : monograph. Moscow : Yurist, 1997. 296 p.

Odintsov A. A. State and municipal management : introduction to the specialty : textbook. Moscow : Exam, 2007. 413 p.

Privalova S. V. Concepts and principles of public service in the new Russia // Social and Humanitarian Sciences. Domestic and foreign literature. Series 4 : State and Law : abstract journal. 2000. No. 1. P. 80–91.

Starilov Yu. N. Public service and official law : textbook. 2nd ed., add. Moscow : Norma : INFRA-M, 2023. 448 p.

Studenikin S. S. Soviet public service // Proceedings of the Military Law Academy : Issues of administrative and military administrative law. 1948. Issue. 7. P. 3–37.

Cherepanov V. V. Public service management : status, problems and ways of reform // Public service in modern Russia : collection. articles of the Russian academic. state services under the President of the Russian Federation / resp. ed. E. V. Alferova, V. V. Cherepanov. Moscow : Institute of Scientific Information on Social Sciences of the Russian Academy of Sciences, 2003. P. 37–50.

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

Титова Е. А., кандидат юридических наук
E-mail: titova_ea@rambler.ru

Поступила в редакцию: 30.11.2024

Для цитирования:

Титова Е. А. Принципы государственной службы : основные идеи отечественных ученых-административистов и значение на современном этапе правового регулирования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. 2025. № 1(60). С. 151–155. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/151-155>

Central branch of the Russian State University of Justice

Titova E. A., Candidate of Legal Sciences
E-mail: titova_ea@rambler.ru

Received: 30.11.2024

For citation:

Titova E. A. Principles of public service : basic ideas of domestic administrative scientists and importance at the present stage of legal regulation // Proceedings of Voronezh State University. Series : Law. 2025. № 1(60). P. 151–155. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2025/1/151-155>