

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи



Королева Софья Владимировна

**ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ
И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Аннотация диссертации
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель: Душакова
Леся Анатольевна,
доктор юридических наук, доцент

Москва

2025

Актуальность темы исследования. Принципы государственной гражданской службы в современных условиях конституционных преобразований последних лет, введения в правовой категориальный аппарат понятия «публичная власть», беспрецедентного санкционного давления, продолжающихся процессов реформирования системы публичного управления являются тем организационно-правовым каркасом, который создаст условия для дальнейшего эффективного развития государственной гражданской службы, соответствующей тенденциям трансформации государственного механизма, включая его цифровую трансформацию, и способной противостоять внешним и внутренним вызовам, обеспечить безопасность личности, общества и государства, государственный суверенитет, защиту прав и законных интересов граждан и организаций во взаимодействии с органами публичной власти.

Несмотря на значительное число научных исследований по вопросам государственной службы, система принципов гражданской службы практически не рассматривалась в контексте конституционных поправок 2020 года и государственных политик в области национальной безопасности, сохранения и укрепления традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Системного анализа в аспекте регуляторных свойств принципов государственной службы требуют результаты реформирования законодательства о гражданской службе последних лет, а также результаты активной цифровизации публичного управления. Кроме того, обновляется законодательство об административной ответственности, контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, развивается административно-процедурное регулирование, что также связано с официальным позиционированием принципов государственной гражданской службы.

Принципы гражданской службы также призваны обеспечить безболезненное протекание нового этапа реформы системы гражданской службы, который затронет значительно большее число госслужащих, занятых в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти. В

них работает порядка 400 тыс. человек, или более 0,5% занятых в российской экономике¹. Предстоящие, планируемые властью масштабные сокращения корпуса гражданских служащих обусловлены как цифровизацией публичного управления, так и общим вектором оптимизации института государственной службы. За счет сокращения штатной численности предполагается повысить выплаты гражданским служащим, усовершенствовать действующую систему оплаты труда, расширить гарантии для гражданских служащих².

Цифровизация, безусловно снижает потребность в новых кадрах, но отнюдь не решает проблему эффективности профессиональной служебной деятельности. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, за неполный 2024 год в стране было выявлено порядка 30 тыс. нарушений антикоррупционного законодательства со стороны госслужащих. Около 500 из них были уволены в связи с утратой доверия³.

В 2022 году совокупность законодательно закрепленных основных принципов построения и функционирования системы государственной службы была дополнена новым принципом – принципом защиты системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния⁴. В этой связи возрастает востребованность теоретико-правового обоснования обновленной,

¹ Роботы придут на чиновничьи места. Газета «Коммерсантъ» № 207/П от 11.11.2024, стр. 1. Электронный ресурс. <https://www.kommersant.ru/doc/7296193> (дата обр.: 22.12.2024).

² Указ Президента Российской Федерации от 29.10.2024 № 922 «О дополнительных мерах по совершенствованию оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов (органов) федеральных государственных органов, аппаратов федеральных судов общей юрисдикции и федеральных арбитражных судов, управлений Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.11.2024. № 45. Ст. 6780.

³ Генпрокурор Российской Федерации Краснов: Около 30 тысяч чиновников за год наказаны за коррупцию. Электронный ресурс. <https://www.kp.ru/online/news/6129222/> (дата обращения 22.12.2024).

⁴ Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2022. № 50 (Часть III). Ст. 8792.

дополненной в контексте современных реалий системы принципов как всей государственной службы в целом, так и ее отдельных видов.

Анализ норм действующего законодательства, непосредственно закрепляющих принципы государственной службы, а равно демонстрирующих их включенность в поле правового регулирования (развитие в конкретных положениях нормативных актов, регулирующих вопросы организации государственной службы), показал, что в правовом регулировании государственно-служебных отношений имеют место пробелы и неопределенность, в связи с чем было предложено внесение изменений дополнений в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в подзаконные правовые акты.

Новеллы правового регулирования гражданской службы, предстоящие (планируемые) изменения в нем, правоприменительная практика по служебным спорам, дискуссионность многих аспектов организации и функционирования гражданской службы обуславливают необходимость комплексной научной разработки теоретических и организационно-правовых вопросов использования принципов гражданской службы, определения их понятия, содержания, места в структуре публично-правового института гражданской службы. В работе рассмотрена современная научная интерпретация принципов гражданской службы и предложен возможный вариант развития такой интерпретации при дальнейшем совершенствовании законодательства.

Все обозначенные аспекты позволяют говорить об актуальности исследования принципов государственной гражданской службы в целях дальнейшего совершенствования служебного законодательства как одной из основ эффективной организации функционирования аппарата государственной власти в целом.

Степень разработанности темы исследования. Проблематика государственной службы активно разрабатывалась как советскими учеными,

так и современными правоведами. Существенный вклад в разработку этих вопросов в различные периоды внесли такие ученые как Д.Н. Бахрах, А.А. Гришковец, А.В. Гусев, Н.М. Казанцев, А.В. Куракин, В.М. Манохин, М.В. Пресняков, П.П. Сергун, Ю.Н. Стариков, С.Е. Чаннов, О.В. Шмалый и другие.

Исследование различных видов государственной службы осуществлялось В.В. Витюком, В.Б. Гайдовым, А.А. Трынченковым, В.М. Шамаровым, Б.М. Магомедовым.

Вопросам принципов государственной службы, различных ее видов посвящены работы таких авторов как: С.В. Привалова, Р.В. Нагорных, А.В. Смирнов.

Отдельные принципы государственной службы рассматривали следующие авторы: В.М. Коланда, В.В. Гриценко.

Вопросам ответственности государственных служащих посвящены работы таких авторов, как М.Б. Добробаба, С.Е. Чаннов, которые касались и отдельных принципов государственной службы.

Библиография демонстрирует единичный характер монографических исследований, посвященных правовому обоснованию системы принципов гражданской службы. Данной проблематике, как правило, посвящен незначительный раздел в учебных пособиях, либо они рассматриваются в научных публикациях в контексте отдельных проблем организации и функционирования гражданской службы, чаще всего – при характеристике запретов и ограничений, связанных с гражданской службой.

Система принципов гражданской службы практически не исследована в контексте конституционных поправок 2020 года, с учетом реформирования законодательства о гражданской службе в последние годы, а также с учетом фактора цифровизации публичного управления. Подобный пробел призвано восполнить данное диссертационное исследование.

Цель и задачи исследования состоит в теоретическом и организационно-правовом анализе принципов гражданской службы в современных условиях.

Указанная цель исследования обуславливает необходимость решения следующих задач:

- определить понятие и обосновать эволюцию принципов государственной гражданской службы, выявить их систему и особенности;
- охарактеризовать правовое регулирование принципов государственной гражданской службы в Российской Федерации;
- определить роль принципов в развитии института государственной гражданской службы;
- обосновать процессы реализации принципов государственной гражданской службы как условие эффективности публичного управления;
- раскрыть особенности отражения принципов государственной гражданской службы в актах правосудия;
- определить тенденции развития законодательства о гражданской службе на основе интерпретации существующих принципов в современных условиях.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи и по поводу организации государственной гражданской службы и практической реализации государственно-служебной деятельности. Предмет исследования административно-правовые нормы, закрепляющие принципы государственной гражданской службы, практика их реализации, правоприменительная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных судов по служебным спорам.

Теоретическая и методологическая основа исследования представлена общенаучными, частно-научными и специальными методами. Система общенаучных методов представлена анализом и синтезом, историческим, логическим методами, которые в своей совокупности на основе диалектического подхода дали возможность исследования принципов гражданской службы в контексте их основных характеристик, внутренней

структуры их системы, категориального аппарата, предложить авторское понятие и разработать классификацию принципов гражданской службы, осуществить поиск эффективных моделей соотношения их с иными процессами и институтами публично-правовой природы.

Из частно-научных методов был использован функциональный метод, который позволил выделить функциональные цели системы принципов государственной гражданской службы как подсистемы института государственной гражданской службы.

Специальная методология представлена формально-юридическим методом, а в части исследования вопросов зарубежного опыта гражданской службы - сравнительно-правовым. С формально-юридических позиций построена и обоснована система связей принципов гражданской службы со структурными элементами институтов гражданской службы, публичной службой, иными публично-правовыми институтами.

Методология настоящего исследования в целом обеспечила комплексный, системный анализ его предмета.

Теоретической основой исследования выступили научные труды ведущих ученых в области административного права и административного процесса (Ю.Е. Аврутин, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, В.А. Власов, А.А. Гришковец, И.И. Евтихий, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, А.В. Куракин, В.М. Манохин, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, С.Е. Чаннов, А.П. Шергин, О.В. Шмалый, В.А. Юсупов и другие).

В работе были использованы положения работ исследователей вопросов теории государства и права (А.В. Малько, Н.И. Матузов и другие).

В представленном исследовании нашли свое отражение труды ученых в области разработки вопросов соотношения трудового законодательства и законодательства о гражданской службе (А.А. Гришковец, А.В. Гусев, М.Б. Добробаба, С.Е. Чаннов), что поспособствовало разработке вопросов разграничения трудовых и государственно-служебных правоотношений.

В последние годы внимание ученых привлекали вопросы ответственности гражданских служащих (А.А. Гришковец, М.Б. Добробаба, Пресняков М.В. и другие авторы).

Следует отметить безусловный вклад ученых в развитие доктринальных представлений о государственной службе в целом и государственной гражданской службе как ее виде. В то же время следует подчеркнуть недостаточность теоретических разработок вопросов принципов государственной гражданской службы, правового обоснования ее места и роли в структуре публично-правового института гражданской службы, что также подчеркивает актуальность предлагаемой к обсуждению темы.

Обоснованность и достоверность результатов исследования. Степень достоверности положений и результатов проведенных исследований обеспечена четкостью исходных теоретико-методологических позиций. Определение объекта и предмета исследования содержит обусловленную зависимость общего и частного. Методология исследования соответствует требованиям и адекватная поставленным задачам. Основные положения, выводы и рекомендации, полученные в результате исследования, обеспечиваются системной логикой исследования, базируются на методах и технологиях научного познания, основываются на источниках нормативного, правоприменительного и доктринального характера и соответствуют поставленным целям, задачам.

Обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, подтверждается их апробацией. Основные положения и выводы отражены в научных публикациях автора в ведущих периодических изданиях и выступлениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях и иных научных мероприятиях.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой проблемы и заключается в его направленности на теоретическое обоснование принципов государственной гражданской службы, сущностного содержания и

классификации системы таких принципов, их роли и места в структуре публично-правового института государственной гражданской службы

В результате проведенного исследования:

- *представлено* авторское понимание принципов государственной гражданской службы, их системы и особенностей, *предложена* их классификация;
- *раскрыты* особенности правового регулирования принципов государственной гражданской службы в Российской Федерации в современных условиях;
- *обоснована* роль принципов в развитии института государственной гражданской службы и иных публично-правовых институтов;
- *представлена* реализация принципов государственной гражданской службы как условие эффективности публичного управления;
- *выявлены* особенности отражения принципов государственной гражданской службы в актах правосудия;
- *обоснованы* тенденции развития законодательства о гражданской службе на основе интерпретации существующих принципов в современных условиях.

В диссертационной работе на основании выполненных научных исследований разработаны теоретические положения, направленные на повышение эффективности публично-правового института государственной гражданской службы на основе закрепления и реализации принципов государственной гражданской службы.

На защиту выносятся следующие **положения диссертации, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Обосновано авторское соотношение принципов государственной гражданской службы, общих принципов построения и функционирования системы государственной службы и правовых принципов, согласно которому принципы государственной гражданской службы представляют собой разновидность правовых принципов и выступают, с одной стороны, их

отраслевой разновидностью, с другой - видовой разновидностью общих принципов организации и функционирования системы государственной службы, которая одновременно отражает универсальность последних и обеспечивает специфику прохождения государственной гражданской службы как вида публичной службы.

2. Предложена авторская классификация принципов гражданской службы, демонстрирующая их системное единство, структурированное в зависимости от оценки юридической природы и сущности института государственной гражданской службы. Исходя из особенностей позиционирования государственной гражданской службы как как публично-правового института, как публично-правового отношения и как профессиональной служебной деятельности, принципы государственной гражданской службы, среди прочих критериев, дифференцированы на институциональные, функциональные и процедурные. Обосновано, что классификация принципов государственной гражданской службы, их иерархия и соотношение служат необходимым условием для повышения качества правового регулирования государственной гражданской службы, а равно практики его реализации в современных условиях развития государственного строительства.

3. Принципы государственной гражданской службы закреплены как в законодательстве о гражданской службе, так и в смежных с ним отраслях законодательства. Закрепление принципов происходит с использованием различных приемов юридической техники, в том числе путем включения отдельных принципов в содержание иных прямо закрепленных принципов (принцип ответственности гражданских служащих включён в содержание принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих), что подтверждается правоприменительной практикой. Обосновано, что эффективность последней и достижение конечных целей функционирования гражданской службы базируется на системе выверенных временем и зафиксированных законодателем в основном законе страны и иных законах

принципах гражданской службы, которые развиваются вместе с государством и продолжают оказывать влияние на институт гражданской службы в целом, а также на иные публично-правовые институты.

4. Выделены четыре направления регулирующего воздействия принципов государственной гражданской службы: на сам институт гражданской службы; на связывание различных элементов в структуре института государственной гражданской службы; на иные публично-правовые институты; на связи государственной гражданской службы с иными публично-правовыми институтами. Воздействие принципов гражданской службы происходит не только на институты в традиционном их научном понимании, но и на «сквозные» институты и процессы, имеющие комплексный характер (цифровизация, противодействие коррупции и проч.). Все условия и факторы влияния принципов гражданской службы на внутренние (в пределах института) и внешние (за рамками института) процессы и связи определяют их значение в формировании и последующем развитии концепции публичной службы в целом.

5. Система принципов гражданской службы выступает подсистемой института гражданской службы и одновременно подсистемой системной совокупности принципов публичного управления и ее уровня – совокупности принципов функционирования исполнительной власти. Одним из базовых принципов этой триады является принцип эффективности. В этой связи обосновано, что системная реализация принципов государственной гражданской службы выступает в качестве базового условия эффективности публичного управления в целом.

Развитие принципов гражданской службы как подсистемы института гражданской службы стимулирует связь различных органов публичной власти, их процедурную, организационную и аксиологическую общность, внутреннее единство в контексте института публичной власти, что, в конечном итоге, обеспечивает эффективность публичного управления в целом посредством сочетания эффективности норм, составляющих данный

публично-правовой институт, и эффективности их соотношения, эффективности нормативного закрепления принципов гражданской службы и эффективности правоприменения.

6. Правовые позиции, сформулированные органами судебной власти, отражают цельность и единство системы принципов гражданской службы. Правоприменительная практика по судебному разрешению государственно-служебных споров подтверждает связанность различных принципов гражданской службы не только друг с другом, но и с принципами регулирования трудовых отношений, принципами механизма противодействия коррупции.

Судебное правоприменение отражает систему принципов гражданской службы в их единстве и одновременно позволяет выстроить своего рода иерархию таких принципов, их соотношение друг с другом. Практика разрешения государственно-служебных споров свидетельствует о дуализме в применении целого ряда принципов гражданской службы, связанном с отражением ими зачастую противоположных тенденций в развитии гражданской службы (устойчивость и обновление, учет специфики и целостность).

7. Доказано, что новации в правовом регулировании гражданской службы подтверждают дуализм в закреплении и реализации принципов гражданской службы, который выражается в сочетании направленности на развитие стабильности и устойчивости гражданской службы и стимулировании подвижности этого института, учета историко-политической и организационно-правовой ситуации.

В этой связи, с учетом факторов национального политико-правового развития, обоснованы значимые, с точки зрения целеполагания и результативности, направления развития системы принципов государственной гражданской службы (усиление комплексности и межотраслевого характера; создание организационно-правовых инструментов, обеспечивающих способность оперативно реагировать на

внешние и внутренние вызовы различной природы; согласованность с развитием конструкции эффективности системы публичного управления в целом; обеспечение способности воздействия на социальную активность как субъектов государственно-служебных отношений, так и иных субъектов, взаимодействующих с органами публичной власти).

8. Развитие принципов государственной гражданской службы требует их последовательного уточнения в правовых нормах, опосредующих реализацию каждого конкретного принципа, в целях усиления их регуляторных возможностей и обеспечения практической применимости.

На основе проведенного исследования предложено дополнить положения Федерального закона 79-ФЗ статьей 62.1. «Наставничество на гражданской службе» следующего содержания:

«1. В целях профессионального и иного развития гражданского служащего, поступившего впервые на гражданскую службу в государственный орган, или гражданского служащего, имеющего стаж гражданской службы, впервые поступившего в данный государственный орган, по решению представителя нанимателя устанавливается наставничество.

2. Наставничество на гражданской службе осуществляется лицами, имеющими значительный опыт работы в определенной сфере, в целях содействия профессиональному и иному развитию гражданских служащих, направленному на формирование знаний и умений, необходимых для обеспечения служебной деятельности на высоком профессиональном уровне, и воспитания добросовестного отношения к исполнению должностных обязанностей.»

Так же высказаны предложения дополнить положения Федерального закона 79-ФЗ статьей 39.1. «Зачисление в распоряжение федерального органа исполнительной власти» следующего содержания:

«1. Гражданский служащий, признанный в установленном порядке незаконно уволенным со службы, освобожденным, отстраненным от

должности или переведенным на другую должность, подлежит восстановлению в прежней должности.

2. Гражданский служащий, находившийся в распоряжении федерального органа исполнительной власти, его территориального органа или подразделения и признанный в установленном порядке незаконно уволенным со службы, подлежит восстановлению на службе и зачислению в распоряжение федерального органа исполнительной власти, его территориального органа или подразделения до решения вопроса об условиях дальнейшего прохождения службы или о ее прекращении по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом.»

Предложено дополнить положения статьи 59 Федерального закона 79-ФЗ «Служебная проверка» частью 12 следующего содержания:

«12. Результаты служебной проверки, проведенной с грубым нарушением требований к организации и осуществлению такой проверки, подлежат отмене органом, проводившим служебную проверку, вышестоящим органом или судом, в том числе по представлению (заявлению) прокурора. В случае самостоятельного выявления грубых нарушений требований к организации и осуществлению служебной проверки уполномоченное должностное лицо органа, проводившего служебную проверку, принимает решение о признании результатов такой проверки недействительными».

Кроме того, сделаны предположения о необходимости на подзаконном уровне определить:

- понятие заслуг в профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;
- возможность учета сложности предоставления сведений о доходах супругов, с которыми гражданские служащие не проживают;
- величину несущественной (незначительной) разницы между суммой всех фактически полученных доходов и суммой доходов, указанных в Справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

- обязательность ведомственных кодексов этики гражданских служащих.

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в следующем:

– *обоснованы* положения, расширяющие представления о публично-правовом институте гражданской службы;

– *выделены* критерии классификации системы принципов государственной гражданской службы;

– *раскрыты* теоретические и практические проблемы нормативно-правового закрепления и реализации принципов государственной гражданской службы;

- *обоснованы* варианты теоретико-правового соотношения принципов государственной гражданской службы с иными составляющими института государственной гражданской службы, иными публично-правовыми институтами и процессами;

- *сформированы* научные подходы к пониманию реализации принципов государственной гражданской службы как условия эффективности публичного управления;

- *сформированы* подходы к оценке отражения принципов государственной гражданской службы в актах правосудия;

- *сделаны* конкретные предложения по направлениям развития системы принципов в организации государственной гражданской службы в современных условиях.

Практическая значимость исследования определяется его научно-прикладным характером и состоит в том, что высказанные автором предложения и рекомендации могут быть использованы в учебном процессе в рамках реализации образовательных программ бакалавриата по направлению «Юриспруденция», специалитета «Правовое обеспечение национальной безопасности» и «Судебная и прокурорская деятельность» при разработке курсов лекций и практических занятий по таким учебным дисциплинам, как

«Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», «Служебное право», «Правовые и организационные основы государственной службы» и другим. Результаты исследования могут применяться в правоприменительной деятельности органов публичной власти, государственных служащих.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и служебного права Южно-Российского института управления - филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Основные положения диссертационного исследования изложены автором в форме докладов и выступлений на научно-практических конференциях, а так же в отражение в 17 научных статьях, 4 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.