

**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

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

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

Москва

2025

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	23
1.1. Принципы государственной гражданской службы: понятие, виды, эволюция теоретико-правового обоснования	23
1.2. Правовое регулирование принципов государственной гражданской службы в Российской Федерации	52
1.3. Роль принципов в развитии института государственной гражданской службы и иных публично-правовых институтов	76
ГЛАВА 2. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ...	101
2.1. Реализация принципов государственной гражданской службы как условие эффективности публичного управления	101
2.2. Отражение принципов государственной гражданской службы в актах правосудия	125
2.3. Перспективы развития публичного управления на основе принципов государственной гражданской службы	146
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	164
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	168

ВВЕДЕНИЕ

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

¹ Работы 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.

возрастает востребованность теоретико-правового обоснования обновленной, 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. Старилов, С.Е. Чаннов, О.В. Шмалий 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. Привалова¹, Р.В. Нагорных, А.В. Смирнов².

Отдельные принципы государственной службы рассматривали следующие авторы: В.М. Коланда³, В.В. Гриценко⁴.

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

¹ Привалова С.В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. - 24 с.

² Нагорных Р.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. №7. С. 12–16.

³ Коланда В. М. Принцип профессионализма и компетентности в государственной службе Российской Федерации : Конституционно-правовые и административно-правовые аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Фед. - Москва, 1997. - 20 с.

⁴ Гриценко В.В. Обеспечение гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 40–45.

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 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.

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.

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. Евтихиев, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, А.В. Куракин, В.М. Манохин, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, С.С. Студеникин,

Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, С.Е. Чаннов, А.П. Шергин, О.В. Шмалий, 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.

Правовая основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации, законодательством о государственной службе, антикоррупционным законодательством, иными кодифицированными и некодифицированными нормативными правовыми актами действующего административного и административно-процессуального законодательства.

Эмпирическая база исследования представлена судебной практикой, включающей решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, связанной с производством по делам, вытекающим из государственно-служебных отношений.

Научная новизна исследования обусловлена постановкой проблемы и заключается в его направленности на теоретическое обоснование принципов государственной гражданской службы, существенного 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 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 применения 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 политico-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 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:

- IV Международная научно-практическая конференция «Цифровые технологии и право», 2025, г. Казань;
- IX Всероссийский юридический форум «Проблемы правового регулирования имущественного оборота», 2025, г.Москва;
- IV Международный научно-практический форум «Роль права и экономики в обеспечении устойчивого будущего нации и развития России», 2024, г. Москва;
- X Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Сперанские чтения», 2024, г. Москва;
- VI Международная научно-практическая конференция «Social Science» (Общественные науки), 2024, г. Ростов-на-Дону;

- II Всероссийская научно-практическая конференция «Политика и право, государство и экономика в условиях глобальных трансформаций», 2024, г. Ростов-на-Дону;
- II международная научно-практическая конференция «Цифровые международные отношения 2023», 2023, г. Москва;
- I Всероссийская научно-практическая конференция «Политика и право, государство и экономика в условиях глобальных трансформаций», 2023, г. Ростов-на-Дону;
- Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная памяти В.А. Юсупова (Юсуповские чтения), 2023, г. Москва;
- II Всероссийская (национальная) научно-практическая конференция «Государство, политика, право и экономика в условиях цифровой трансформации», 2023, г. Ростов-на-Дону;
- IV Международная научно-практическая конференция «Личность в системах управления», 2023, г. Москва;
- V Международная научно-практическая конференция «SOCIAL SCIENCE» (Общественные науки), 2023, г. Ростов-на-Дону;
- Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Актуальные вопросы развития современного российского публичного права», 2022, г. Ростов-на-Дону;
- I Международная научно-практическая конференция «Цифровые технологии и право» (в рамках Международного форума Kazan Digital Week – 2022), 2022, г. Казань;
- XIII Международная научно-практическая конференция «Современные тенденции в государственном управлении, экономике, политике, праве», 2022, г. Ростов-на-Дону;
- International online conference «Contemporary economic, legal and business issues in the turbulent COVID-19 period», 2020, г. Ростов-на-Дону;
- Международная научно-практическая конференция «Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России», 2020, г. Москва;

- I Международная научно-практическая конференция «Личность в системах управления», 2020, г. Москва.

Основные результаты диссертационного исследования нашли 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.

А. Статьи в изданиях, индексируемых международными базами данных

1. Koroleva S.V., Ryabova M.V., Tutinas E.V., Zavgorodnyay L.V., Millerov E.V., Kavelina O.G. Legal Support for Assessing the Civil Servants professionalism in the Context of Modern Socio-Economic development // International Journal of Economics and Business Administration // ISSN 2241-4754. Volume VIII. Issue 4. 2020. 657-666.

Б. Статьи в изданиях, включенных в Перечень изданий, рекомендованных ВАК России для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата (доктора) наук.

1. Королева С.В. Реализация принципов государственной гражданской службы в правовом механизме эффективности государственного управления // Пролог: журнал о праве. 2025. № 1. С. 63–70.

2. Королева С.В. Принципы государственной службы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 4. С. 94–101.

3. Королева С.В. Правовое обеспечение оценки личностного и профессионального развития государственных гражданских служащих // Северо-Кавказский юридический вестник. 2020. № 1. С. 88–91.

4. Королева С.В. Правовые проблемы повышения престижа государственной гражданской службы // Проблемы в российском законодательстве. 2013. № 5. С. 256–258.

В. Иные работы автора.

1. Королева С.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования кадровой политики на государственной гражданской службе // Совершенствование публичной власти и развитие гражданского правосознания как факторы достижения национальных целей и стратегических задач: исследования и разработки молодых ученых в интересах органов публичной власти: сборник научных статей. Книга вторая / отв. ред. О.В. Шмалий. М.: Издательство «Проспект». 2023. С. 159–164.

2. Трансформация системы органов публичной власти: учебно-методическое пособие / Королева С.В., Медякова Е.М., Душакова Л.А., Подольская Т.В., Ажогина Н.Н., Аширова М.Н., Бабанов А.Б., Кислицкая Н.А., Литвинова С.А., Малиненко Э.В., Морозова А.И., Никоненко Н.Д., Ревягина Н.Г., Шадиян М.Г., Волобуев Я.И. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС. 2022. 288 с.

3. Королева С.В. Цифровые технологии в механизме обеспечения открытости государственной гражданской службы // Политика и право, государство и экономика в условиях глобальных трансформаций: сборник докладов II Всероссийской научно практической конференции / Под ред. Черкасовой Т.П., Ивановой Л.Л. Ростов-на-Дону, 21 ноября 2024 г. Ростов н/Д: Изд-во ЮРИУ РАНХиГС. 2025. С. 257 – 262.

4. Королева С.В. Актуальные проблемы правового регулирования личностной и профессиональной оценки государственных гражданских служащих // Личность: ресурсы и потенциал. 2020. № 4 (8). С. 89 – 94.

5. Королева С.В. Оценка эффективности деятельности государственного гражданского служащего // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 7 (38). С. 47–51.

6. Королева С.В. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих как разновидность административного принуждения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2013. № 11 (42). С. 52–57.

7. Королева С.В. Совершенствование правового регулирования цифровой экономики в механизме эффективности государственного управления / С.В. Королева, А.В. Крячек // Вопросы формирования и проблемы реализации национальной технологической инициативы в регионах: сборник докладов участников I международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 27 сентября 2019 года. Ростов-на-Дону: ЮРИУ РАНХиГС. 2019. – С. 327–329.

8. Королева С.В. Политико-правовые аспекты контроля аккаунтов в социальных сетях представителей публичной власти / С.В. Королева, Д.Е. Шевченко, А.В. Осипов // Роль гражданского общества в противодействии терроризму: сборник материалов-статей участников научно-практической конференции, проведенной в рамках Вторых ежегодных Воронцовских чтений, Ростов-на-Дону, 23–26 июня 2023 года. Ростов-на-Дону: РАНХиГС. 2023. С. 205–208.

9. Королева С.В. Политико-правовые проблемы реализации публичного управления в условиях цифровизации / С. В. Королева, Д.Е. Шевченко, Е.А. Попова, О.А. Волконская // Государство, политика, право и экономика в условиях цифровой трансформации: Сборник докладов II Всероссийской (Национальной) научно-практической конференции, г. Ростов-на-Дону, 16 марта 2023 года / Под редакцией Т.П. Черкасовой, Л.Л. Ивановой. Ростов-на-Дону: ЮРИУ РАНХиГС. 2023. С. 358–361.

10. Королева С.В. Правовое обеспечение цифровой экономики в Российской Федерации / А. В. Крячек, С. В. Королева // Актуальные проблемы развития современной экономики : Сборник статей VIII межвузовской научно-теоретической конференции, Ростов-на-Дону, 21 ноября 2019 года. Ростов-на-Дону: ЮРИУ РАНХиГС. 2019. С. 159-162.

11. Королева С.В. Правовое обеспечение эффективности прохождения государственной гражданской службы // Сборник Правительства Ростовской области «Институт исследователей Ростовской области». 2012. Вып. 3. С. 9–11.

Королева С.В. Административное принуждение как эффективное средство предупреждения коррупции на государственной гражданской службе // Сборник по итогам межрегиональной научно-практической конференции «Формирование антикоррупционного сознания в молодежной среде: роль государства и научного общества». Ростов-на-Дону: ЮРИУ РАНХиГС. 2013. С. 27–30.

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

Глава 1. Теоретико-правовые основы принципов государственной гражданской службы

1.1. Принципы государственной гражданской службы: понятие, виды, эволюция теоретико-правового обоснования

Вопросы обеспечения деятельности государственного аппарата, профессионального обслуживания его многочисленных и разнообразных функций, кадровой обеспеченности механизмов государственного управления существовали в науке, пожалуй, с момента образования первых признаков государства и его основного атрибута - публичной власти, выделенной из общества. Эффективность, качество надлежащего профессионального служения государству со стороны формирующегося и развивающегося социального слоя лиц, специализирующихся на выполнении государственных функций, практически всегда связывалось (а подчас и ассоциировалось) с эффективностью государственного управления в целом, позиционировалось в качестве его непременного условия. Интерес к вопросам и проблемам государственной службы обусловлен многими факторами. В настоящее время отечественная практика развития служебных правоотношений в контексте реформирования государственно-правовых механизмов свидетельствует о его существенном возрастании. Ученые обоснованно связывают повышение внимания к проблемам государственной службы с такими факторами как многочисленные изменения государственно-служебного законодательства, судебная практика последних лет, новейшие теоретико-правовые воззрения на служебное право и его место в системе публично-правовых наук¹.

Исследование института государственной службы в самых различных аспектах современной юридической науки будет неполным и ограниченным без характеристики принципов государственной службы. Этот вопрос,

¹ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 370; Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. 2-е издание. М.: Норма, 2023. 448 с.

справедливо названный ведущими учеными «важнейшим в структуре института государственной службы»¹, требует системной и кропотливой разработки с учетом нескольких факторов.

Во-первых, принципы выступают остовом, своего рода каркасом теоретико-правового обоснования государственной службы. Исследование служебных правоотношений, правовых статусов их участников, эволюции и современных тенденций регулирования государственной службы, ее соотношения с иными базовыми институтами конституционного, административного и иных отраслей права – все это невозможно без определения принципов государственной службы, их системы и содержания с учетом перманентного реформирования отечественной системы государственной службы.

Во-вторых, принципы как основополагающие идеи безусловно воздействуют не только на правовое регулирование соответствующих институтов и процессов, но и на правоприменение в определенной сфере общественных отношений. В этом смысле принципы государственной службы, как, впрочем, и иные принципы правового свойства, дополняют регулирование, заполняя в необходимых случаях существующие лакуны регулирующего воздействия.

Ю.Н. Старилов, впервые в отечественной юридической науке исследовавший государственную службу в качестве теоретической конструкции и практики законодательного (нормативно-правового) регулирования государственно-служебных отношений², уделял принципам государственной службы особое внимание.

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 4

² Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Воронеж. ун-т. - Саратов, 1996. С. 4.

При этом независимо от научного понимания государственной службы - как юридического и фактического института государства, института ведения публичных дел¹; как публичного социально-правового института², как сложного, многоотраслевого правового института³, как разновидности профессионального труда⁴, как административного процесса исполнения и обеспечения исполнения титульного юридического процесса государственного органа, действующего в определенном разделении государственной власти⁵, как системы правоотношений между государственным служащим и государственным органом⁶, как разновидности служебной трудовой деятельности⁷ и др. – наличие принципов государственной службы и их ключевое воздействие на рассматриваемый институт в целом признается, как правило, безусловно.

С учетом того, что государственная служба понимается не только как правовой (публично-правовой) институт, но и как процесс, то в этой связи уместно привести предложенное учеными еще в 80-е годы XX века определение принципа деятельности, под которым понимались основные руководящие положения, обусловленные характером общественного и

¹ Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы : Институционно-функциональный анализ : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2000. С. 8, 15

² Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. - Москва, 1999. С. 1.

³ Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 11.

⁴ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих : Организационно-правовые аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Северо-Западная гос. служба. Санкт-Петербург, 1999. С. 7.

⁵ Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы : Институционно-функциональный анализ : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2000. С. 33.

⁶ Шмалий О. В. Принципы государственной гражданской службы как административно-правового института // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 82.

⁷ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. - Екатеринбург, 2009. С. 7.

государственного строя и служащие своего рода направляющей идеологической основой деятельности органов государства¹.

В юридической науке существует множество определений принципов. Так, применительно к законности ученые определяют их как исходные начала в формировании мотивов правомерного поведения и внутреннего убеждения субъектов по поводу необходимости соблюдения законов. Они обусловлены закономерностями общественного развития².

Ученые справедливо отмечают тот факт, что данная категория носит не нормативный, а доктринальный характер. Принципы отрасли права представляют собой руководящие идеи отрасли, некую основу, однако единого определения принципов как с точки зрения теории права, так и с точки зрения отраслей нет в связи с существованием нескольких подходов к пониманию принципов: доктринального, позитивистского и иных³.

Не останавливаясь на многообразии научной трактовки принципов в современном праве, обратим внимание на существование такой современной позиции, которая заключается в правовом понимании принципов как разновидности правовых норм, отличающихся высоким уровнем абстракции и допускающих вариативность реализации⁴.

В то же время применительно к иным публично-правовым отраслям ученые высказывают противоположную точку зрения, согласно которой принципы и нормы права по своей сути не должны смешиваться, поскольку принципы являются самостоятельным средством правового регулирования⁵,

¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. С. 19.

² Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 552.

³ Демичев, А. А. Позитивистская классификация принципов современного российского права / А. А. Демичев // Государство и право. – 2014. – № 5. – С. 5-6.

⁴ Варламова Н. В. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6(157). С. 146.

⁵ Цинделиани И.А. Система финансового права России как отрасли права: современные научные концепции / Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 30 ноября-1 декабря 2017 г. / Под ред. М.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2018. 412 с. С. 408.

одной из форм права, «дорожной картой» выработки норм права, первичным элементом системы права¹.

Одновременно ученые применительно к принципам отраслевого характера обращают внимание на определенную абстрактность понятия принципа, не содержащего, по их мнению, конкретного правила поведения².

Нами поддерживается научная позиция, согласно которой принципы в целом выражают некие закономерности права и одновременно представляют собой наиболее общие нормы. Принципы формируются и развиваются по результатам теоретического поиска³.

Существуют определенные различия и в научном понимании принципов государственной службы.

Ю.Н. Старилов понимает под ними основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы⁴.

В работах более раннего периода ученый под принципом государственной службы понимает базовое, основное начало, определяющее идеологию государственной службы. По его мнению, принцип является

¹ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. С. 16-18.

² Бобров А.М. К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14–20.

³ Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС КонсультантПлюс. 2023.

⁴ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. Старилов. С. 4

постоянным спутником самой государственной службы, заключая в себе основные требования к ней и к государственному служащему¹.

А.П. Коренев видел под принципами государственной службы основополагающие идеи, на которых организуется и осуществляется государственная служба². В.М. Манохин понимал их как постоянные, твердые основы, на которых зиждется и функционирует интересующий объект, система отношений³. В более поздний период ученые констатируют тот факт, что принципы государственной службы обобщают отправные идеи законодательного выражения норм права, регламентирующих государственно-служебные отношения⁴.

П.П. Сергун под принципами государственной службы Российской Федерации понимает правовую категорию, закрепленную непосредственно или косвенно в нормах права⁵.

Отметим, что большинстве учебной литературы советского периода в разделах, посвященных государственной службе, отсутствовал специальный параграф о принципах. Примером такой литературы может служить учебник по административному праву 1946 года, в котором в главе «Государственная служба» нет раздела, посвященного ее принципам. Тем не менее о принципах советской государственной службы И.И. Евтихиев все же упоминает, обращая внимание на такие принципы как принцип демократического централизма, который позиционируется ученым в качестве основы построения советской

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Воронеж. ун-т. - Саратов, 1996. С. 21.

² Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 110.

³ Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 135.

⁴ Братановский С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / под ред. С.Н. Братановского. Саратов, 2007. 136 с.

⁵ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. Саратов. 1998. С. 123.

государственной службы, а также принцип назначения служащих и должностных лиц¹.

В качестве принципов гражданской службы А.А. Гришковец понимает основополагающие идеи, положенные в основу гражданской службы, сформулированные и юридически оформленные в виде принципов гражданской службы, которые содержатся в действующем законодательстве². Близкую позицию занимают и другие ученые³.

По мнению других авторов, принципы как научное и нормативное положение представляют собой достоверное и концентрированное знание об определенных закономерностях, отношениях, явлениях и процессах, в них всегда должны быть четко обозначены онтологический (бытие), гносеологический (описание) и методологический (применение) аспекты, вводящие их в социальную деятельность⁴. Ученые справедливо отмечают, что в содержании принципов государственной службы получают наиболее четкое воплощение природа и сущность государственной службы как фундаментальной категории государственного управления⁵.

Ученые закономерно признают наличие в принципах государственной службы философской основы и одновременно вполне конкретной правовой сущности, позволяющей им выступать в качестве устойчивой правовой идеи⁶,

¹ Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. С. 53.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 35-40.

³ Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. С. 243.

⁴ Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. - Москва, 1999. С. 6.

⁵ Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

⁶ Нагорных Р.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12–16.

как научного, так и нормативного содержания принципов государственной службы, отражающегося в том, что принципы не всегда закреплены в нормативно-правовом поле и могут существовать в исключительно в доктринальном понимании (к примеру, еще не инкорпорированном в нормативно-правовое регулирование). В то же время в научных исследованиях имеет место и несколько ограниченная позиция, согласно которой принципы государственной службы – это основополагающие нормативно-правовые начала, установления, выражающие объективные закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, специфику, основное содержание и тенденции развития данного правового института¹. Другие ученые также отождествляют принципы государственной службы исключительно с нормативно закрепленными основополагающими предписаниями. По их мнению, последние касаются организации и прохождения государственной службы и делают государственно-служебные отношения стабильными².

Налицо узкий и широкий подходы к теоретико-правовому обоснованию принципов государственной службы. В рамках первого принципы государственной службы являются нормативно-правовыми установлениями и соответственно закреплены в нормативно-правовых актах, в рамках широкого подхода подобные принципы могут быть воплощены как в нормативно-правовых, так и научных положениях.

¹ Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования «Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова». - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова, 2013. С. 29.

² Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15–24.

Дуализм подходов к государственной службе отмечался учеными и на этапе формирования постсоветского законодательства о государственной службе. В период, когда в нем отсутствовало общее понятие государственной службы, последняя понималась в качестве: разновидности труда работников государственных организаций, являющихся государственными служащими и неотъемлемого свойства государства¹.

Несмотря на плюрализм в понимании принципов государственной службы, в большинстве случаев исследователи подчеркивают их роль и значение в развитии института государственной службы. Хотя имеют место и единичные научные позиции, согласно которым правовое значение таких принципов подвергается сомнению ввиду отсутствия наказаний за несоблюдение принципов, а последние «отражают лишь основные направления пожеланий для законодателя»². Подобные подходы видятся нам ошибочными.

Ученые выделяют следующие варианты обозначения понятия «принципы государственной службы»: принципы государственной службы как основополагающие идеи, как значимость отношений, возникающих в системе государственной службы, как субъективное понятие³, как научная категория⁴, как требования⁵ и другие.

¹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС», 1994. С. 135.

² Демин А.А. Государственная служба. М.: ООО «Книгодел», 2010. С. 32

³ Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования «Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова». - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова. 2013. С. 28.

⁴ Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. - Москва, 1999. С. 12.

⁵ Манохин Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права». 2008. С. 243.

Представляется, что принципы государственной службы – это разновидность правовых принципов. Не случайно ведущие ученые еще четверть века назад констатировали, что в настоящее время можно говорить именно о правовых принципах государственной службы¹. В настоящей работе при использовании понятий «принцип государственной службы» и «принцип государственной гражданской службы» будут иметься в виду исключительно правовые принципы.

При этом следует отметить плюрализм терминологии в обозначении принципов применительно к государственной службе. Ученые используют такие понятия как: принципы построения государственной службы², принципы организации государственной службы³, правовые принципы организации государственной службы⁴ и другие.

Подобное многообразие обусловлено в определенной степени позицией законодателя, который также использует различные термины при характеристике принципов служебных отношений.

Так, статья 3 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее – Федеральный закон

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002.

² Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» = Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования "Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова". - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова. 2013. С. 27-31.

³ Привалова С.В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. - 24 с.

⁴ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих : Организационно-правовые аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Северо-Западная гос. служба. Санкт-Петербург. 1999. С. 7.

№ 58-ФЗ) закрепляет основные принципы построения и функционирования системы государственной службы¹.

В то время как статья 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 79-ФЗ) устанавливает принципы гражданской службы².

Ученые обоснованно обращают внимание на определенное несоответствие перечней подобных принципов, проблемы их соотношения³. Нами данные проблемы будут рассмотрены в следующем разделе работы.

Представляется, что в теоретико-правовом отношении можно выделить применительно к принципам построения и функционирования системы государственной службы как принципам общего порядка и принципам гражданской службы как принципам специальным понятийные ряды различных уровней.

Понятийный ряд более высокого уровня может включать в себя следующие понятия: принципы служебного права, принципы публичной службы, принципы публичного управления, принципы административно-правового регулирования, принципы административного права, принципы права и другие.

Понятийный ряд более низкого уровня может содержать такие понятия как: принципы развития государственной службы, принципы ее регулирования, принципы организации и функционирования системы обучения государственных служащих, среди которых принципы единства, дифференцированности, непрерывности, государственного заказа и другие⁴.

¹ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» // «Российская газета». № 104. 31.05.2003.

² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета». № 162. 31.07.2004.

³ Шмалий О. В. Принципы государственной гражданской службы как административно-правового института // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 80-83.

⁴ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих : Организационно-правовые аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Северо-Западная гос. служба. Санкт-Петербург, 1999. С. 19.

Принципы государственной службы прошли существенный путь исторического развития. Их эволюция по праву отражает развитие всего отечественного государственного административно-правового аппарата. Ученые справедливо отмечают тот факт, что формирование представлений о государственной службе происходит одновременно с развитием российского законодательства и с учетом преемственности общей концепции совершенствования государственной службы на всех этапах формирования нормативной базы в этой области¹.

В качестве принципов советской государственной службы учеными выделялись такие как руководящая и направляющая роль КПСС; принцип народности; демократический централизм; плановость и другие, отражавшие господствующий в тот период политический режим. Ведущие ученые справедливо отмечают их идеологизированность, декларативность и отсутствие правовой обеспеченности (нормативно-правовой закрепленности)².

В.М. Манохин еще в начале 80-х годов прошлого века, за десятилетие до закрепления принципов государственной службы в специализированном отечественном законодательстве, писал, что задачи и основные принципы советской государственной службы всегда определялись и определяются задачами и функциями Советского государства³.

При исследовании эволюции института государственной службы ученые констатируют факт того, что в РСФР правовой институт государственной службы дореволюционной России был изначально отвергнут без какого-либо анализа возможностей его трансформации (применительно к

¹ Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. С. 237.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 2-3.

³ Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 17.

новым политическим реалиям) в советскую государственную службу. В качестве основополагающего принципа государственной службы был определен принцип классовости, который в корне менял прежние требования к замещению должности государственного служащего: на первое место вместо профессионализма и добросовестности работника выдвигались его классовая принадлежность, имущественное положение, политическая ангажированность по отношению к новому политическому режиму¹.

Таким образом, перечень и содержание принципов государственной службы менялись в различные хронологические периоды. И говорить о принципах государственной гражданской службы можно говорить исключительно в контексте развития дифференциации различных видов государственной службы, их доктринального и нормативно-правового ограничения, формирования определенной самостоятельности, специфических свойств и закономерностей развития.

Вопрос о классификации видов государственной службы обуславливает аспект систематизации ее принципов и генерирует запрос на структурирование последних.

Ю.Н. Старилов выделяет конституционные и организационные принципы государственной службы, отмечая факт игнорирования последних в теории административного права². С.В. Привалова выделяет в принципах организации государственной службы аналогичные группы: конституционно-правовые и организационные, к которым относит демократизм, федерализм, единство и разделение осуществления государственной власти; правовую урегулированность, законность, целостность государственной службы³.

¹ Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР : (Становление и развитие правовых и организационных основ) : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01. Москва. 1999. С. 36.

² Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Воронеж. ун-т. - Саратов, 1996. С. 16.

³ Привалова С.В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. - Москва, 1999. С. 6.

Представляется, что последний принцип тождественен принципу единства государственной службы.

Д.Н. Бахрах дифференцировал принципы государственной службы по трем основным критериям: законность, демократизм, професионализм¹. В.М. Манохин в системе принципов выделял принципы, относящиеся к службе в целом, адресованные служащим и касающиеся граждан при взаимодействии с государственной службой².

Авторы более позднего периода подразделяют принципы государственной службы на конституционные, организационные и вспомогательные³.

Интересно, что отдельные ученые считают, что основными принципами организации государственной службы являются конституционно-правовые и принцип ответственности, последний предлагается отнести к конституционным⁴. Кроме того, ученые подразделяют принципы государственной службы на принципы, которые относятся только (или в основном) к службе в целом; принципы, которые адресуются самим служащим; принципы, касающиеся граждан, когда они соприкасаются с государственной службой⁵.

¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург: Издательство Государственной юридической академии, 2004. С. 99.

² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. С. 137.

³ Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования «Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова». - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова. 2013. С. 31.

⁴ Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. - Москва, 1999. С. 12.

⁵ Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в

Другие авторы при выявлении специфики реализации универсальных принципов государственной службы в иных ее видах предлагают структурирование принципов на основании единонаучания, законности, демократизма, профессионализма, социально-правовой защищенности, что, по их мнению, позволяет повысить эффективность конкретного вида службы¹.

А.В. Гусев при обосновании комплексного, межотраслевого понимания государственной гражданской службы аргументирует необходимость ее исследования на основе учета достижений наук конституционного, административного и трудового права². С учетом такого подхода принципы государственной гражданской службы могут быть дифференцированы на основе отраслевой принадлежности (конституционно-правовые, административно-правовые и трудоправовые). В отдельных случаях законодатель сам закрепляет субсидиарность использования норм трудового законодательства в служебных правоотношениях (например, в ч. 5 статьи 53.1. Федерального закона № 79-ФЗ).

Межотраслевой характер института государственной службы в административном праве признается большинством ученых, при этом отраслевая его структура обозначается по-разному. Так, А.П. Коренев в период становления отечественного законодательства о государственной службе в середине 90-х годов прошлого века писал, что в данный институт

полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования «Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова». - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова. 2013. С. 31.

¹ Витюк В.В. Таможенная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. - Москва, 2000. С. 8-9.

² Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 7-8.

входят помимо норм конституционного, административного и трудового права, нормы гражданского, финансового и иных отраслей¹.

Систему принципов государственной службы можно структурировать в зависимости от подхода в рассмотрении государственной службы. Ученые в многообразии понимания рассматриваемой категории выделяют три основных значения государственной службы: как государственно-правовой, организационный и социальный институт, как публично-правовое отношение между государственным органом и служащим его аппарата, как профессиональная деятельность по реализации полномочий органов государственной власти и управления². На основании этого принципы государственной службы могут быть разделены на принципы институционального, функционального и процедурного свойства.

В.Б. Гайдов систему принципов федеральной государственной службы в органах внутренних дел разграничивает на организационные, статусные и нравственно-правовые. Подобная система, по его мнению, выражается в соединении принципов, общих для всей государственной службы, принципов федеральной государственной службы и принципов службы в органах внутренних дел³.

Представляется, что независимо от критерииов классификации принципов государственной службы данные принципы составляют целостную систему - систему принципов государственной службы. Она представляет собой совокупность принципов наиболее общего уровня, универсального свойства, принципов, выступающих родовыми применительно к принципам государственной службы различных видов. Такие принципы закреплены в отечественном законодательстве о различных видах службы и активно

¹ Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 108.

² Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. С. 237.

³ Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14. - Омск, 2001. С. 8.

исследуются научным сообществом. Так, ученые разрабатывают вопросы принципов государственной гражданской службы¹, принципы службы в и полиции² (милиции³), принципы службы в органах прокуратуры, принципы службы судебных приставов⁴, принципы государственной службы в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации⁵ и другие.

Более того, с учетом многообразия видов государственной службы ученые используют понятия, которые определенным образом структурируют и консолидируют различные виды службы (примерами могут служить такие понятия как служба в силовых структурах⁶, государственная служба в правоохранительной сфере⁷, служба в уголовно-исполнительной системе⁸,

¹ Шмалий О. В. Принципы государственной гражданской службы как административно-правового института // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 80-83.

² Павлова Е.В. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [Текст] : учебное пособие / Е. В. Павлова, Е. С. Лимарева ; М-во внутренних дел Российской Федерации, Федеральное гос. казенное образовательное учреждение высш. проф. образования «Орловский юридический ин-т М-ва внутренних дел Российской Федерации им. В. В. Лукьянова». - Орел : ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова. 2013. С. 47.

³ Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР : (Становление и развитие правовых и организационных основ) : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.01. Москва, 1999. 46 с.

⁴ Магомедов Б.М. Государственная служба судебных приставов : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Сарат. гос. акад. права. Саратов, 2002. 22 с.

⁵ Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации : По материалам Западной Сибири : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Томский гос. ун-т. Юрид. ин-т. Томск. 1999. 24 с.

⁶ Гришковец А. А. Некоторые актуальные проблемы совершенствования службы в силовых структурах современной России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2023. – С. 713-722.

⁷ Нагорных Р.В. Механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере и его содержание // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2019. Т. 13. № 1(45). – С.28 - 34.

⁸ Гришковец А. А. Новый этап развития службы в уголовно- исполнительной системе Российской Федерации // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран : Сборник материалов Международной научно-

«милитаризованная» федеральная государственная служба¹, федеральные экономические службы², государственная служба в органах исполнительной власти и государственных органах, для которых обеспечение национальной безопасности является одним из приоритетных направлений деятельности³, служба в государственных гражданских органах⁴ и другие).

Кроме того, комплексными и сложными по структуре выступают сами нормативно закрепленные виды государственной службы, прежде всего, гражданская служба. Так, А.А. Гришковец справедливо отмечает, что федеральная государственная гражданская служба сама по себе не однородна. Существует определенная специфика ее прохождения в зависимости от того или иного государственного органа⁵. Наиболее типичными отражением подобной специфики являются особенности прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации⁶.

Ученые также выделяют принципы правового регулирования труда на гражданской службе, принципы должностной организации государственной

практической конференции, Рязань, 25 апреля 2019 года / Под редакцией Л.В. Павловой. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. – С. 7-16.

¹ Витюк В.В. Таможенная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.02. - Москва, 2000. С.8; Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14. – Омск. 2001. С. 8.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М. 2011. 1008 с.

³ Анисиорова М. В. Государственная служба : учебное пособие. Москва : Проспект, 2023. 592 с.

⁴ Юпитов А.В. Отбор кадрового состава государственной гражданской службы: современные механизмы, принципы и процедуры / А.В. Юпитов, О.Б. Бекасов, В.С. Пономарева. - Москва : ГУ ВШЭ. 2004 (Тип. ГУ ВШЭ). С. 5.

⁵ Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 27-30.

⁶ Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4174.

гражданской службы¹, принципы служебного поведения, принципы кадровой политики в системе государственной гражданской службы², принципы реализации запретов в системе государственной гражданской службы³ и другие.

К категории принципов более частного порядка следует отнести принцип неотвратимости дисциплинарной ответственности на государственной службе, который, по мнению М. В. Преснякова, должен выражаться в обязанности представителя нанимателя возбудить дисциплинарное производство при наличии признаков нарушения служебной дисциплины⁴.

В связи с выделением в административно-правовой науке принципов, прямо или косвенно относящихся к служебной деятельности и отражающих различные уровни и аспекты служебного взаимодействия, возникает вопрос: можно ли считать принципы деятельности государственных служащих разновидностью принципов государственной службы? Представляется, что это принципы не только различного уровня, но и принципы разной институциональной природы. В этой связи уместно привести мнение Н. М. Казанцева, который подчеркивал, что отождествление государственной службы с деятельностью государственных служащих категориально

¹ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. – С. 9-10.

² Уманская В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России : монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. Москва : Норма. 2020. 174 с.; Гришковец, А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государствоведение. – 2014. – № 2. – С. 100-117.

³ Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

⁴ Пресняков М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях // Современное право. 2022. № 5. С. 56 - 66.

ошибочно, хотя связь института государственной службы с деятельностью ее персонала безусловно важна¹.

Представляется, что принципы государственной службы, их система, виды и иерархия зависят от понимания самой государственной службы. Как уже отмечалось нами выше, таких пониманий в науке много. Так, к примеру, А. П. Коренев выделял трактовку государственной службы в широком и узком смысле. В первом случае под ней понималась трудовая деятельность работников, выполнение ими служебных функций в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях. В узком смысле государственная служба представляет собой выполнение работниками служебных обязанностей в органах государственной власти².

А. В. Гусев на основе анализа законодательно установленных принципов государственной службы, гражданской службы, кадровой политики на гражданской службе, а также общих принципов правового регулирования труда выделяет систему принципов правового регулирования труда на государственной гражданской службе³.

Ученые также выделяют группы принципов, предлагаемых законодателями субъектов РФ, среди которых, к примеру, группа принципов профессиональной деятельности, принципы, отражающие специфику региона, принцип социально-правовой защищенности государственных служащих и другие⁴.

Кроме того, имеют место ситуации, когда ряд субъектов Федерации по-разному отражают отдельные принципы государственной службы в своем

¹ Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы : Институционально-функциональный анализ : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Российской акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2000. С. 5.

² Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 107.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 28.

⁴ Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации : По материалам Западной Сибири : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Томский гос. ун-т. Юрид. ин-т. Томск, 1999. С. 17.

законодательстве, к примеру, принцип внепартийности государственной службы и внеконфессиональности¹.

В этой связи следует обратить внимание на базовый, по сути, рамочный характер принципов государственной службы применительно как к видам государственной службы, так и к уровням государственной гражданской службы.

Вполне закономерно, что исследование принципов государственной гражданской службы в большинстве случаев осуществляется в контексте принципов государственной службы. Часть этих принципов полностью совпадает, другая часть определенным образом соотносится. Кроме того, в контексте последних изменений в Конституции Российской Федерации имеются основания говорить о публичной службе (хотя термин этот учеными-административистами и представителями иных отраслей права использовался давно, задолго до внесения в основной закон страны понятия публичной власти²) и ее принципах, включающих принципы государственной и муниципальной службы.

К системе принципов государственной службы в начальный период ее развития и нормативного обеспечения в постсоветский период ученые относили:

- верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями;

¹ Привалова С.В. Основные принципы функционирования государственной службы России и проблемы повышения ее эффективности : [Монография] / С. В. Привалова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Москва. 1999. С. 53.

² См., например: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002. С. 4; Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. - Екатеринбург, 2009. С. 8.

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие;
- единство системы государственной власти;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной власти;
- равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ;
- единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- гласность в осуществлении государственной службы;
- ответственность за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- внепартийность государственной службы;
- отделение религиозных объединений от государства;
- стабильность кадров служащих в государственных органах¹.

Перечень этих принципов несколько меняется в более поздний период, когда ученые выделяли такие принципы как принцип федерализма, принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, обязательности их признания, соблюдения и защиты; принцип равного доступа граждан к государственной службе; принцип единства правовых и организационных основ государственной службы; принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы;

¹ См.: Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 110; Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации : По материалам Западной Сибири : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Томский гос. ун-т. Юрид. ин-т. Томск, 1999. С. 16.

принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю; принцип профессионализма и компетентности государственных служащих; принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и их должностных лиц, так и физических и юридических лиц¹.

Представляется, что можно говорить о постепенной все большей концентрации, «насыщенности» принципов государственно службы, количество закрепленных законодателем принципов становится меньше, но они видятся более универсальными и в конституционно-правовом отношении обоснованными.

По-разному ученые видят иерархию этих принципов, выделяя в ней более и менее значимые принципы. К примеру, А. А. Гришковец на первое место в иерархии принципов государственной гражданской службы ставит принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина². Данный принцип относится одновременно к общим принципам государственной службы, и к принципам государственной гражданской службы, то есть представляет совпадающую категорию принципов.

Л.А. Гурьева акцентирует внимание на принципе профессионализма и компетентности государственных служащих. По ее мнению, от реализации данного принципа зависит эффективность функционирования государственного аппарата. Он определяет тенденции развития законодательства о государственной службе, практику подбора, расстановки и перемещения кадров государственной службы, организацию их непрерывного обязательного профессионального обучения³.

¹ Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. С. 243-255.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2012. 624 с.

³ Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих : Организационно-правовые аспекты : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Северо-Западная гос. служба. Санкт-Петербург. 1999. С. 7-8.

Представляется, что принцип равного доступа к государственной службе – принцип особый. М. В. Пресняков считает, что право равного доступа к государственной службе, как и право на участие в управлении делами государства, представляет собой реализацию демократической сущности государства. Однако уже из самой формулировки этой конституционной нормы со всей очевидностью следует, что в данном праве реализуется в том числе и конституционный принцип равенства¹.

Полагаем, что принципы государственной гражданской службы выступают не видовой (или отраслевой) разновидностью общих принципов государственной службы, а содержат в себе универсальность последних и одновременно отражают в себе специфику прохождения государственной гражданской службы как вида публичной службы.

На основе проведенного анализа нами предлагается следующее определение принципов государственной гражданской службы.

Принципы государственной гражданской службы – это базовые положения и универсальные правовые установки, разработанные научной доктриной и практикой государственного строительства, прямо или косвенно закрепленные в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве о государственной гражданской службе, и отражающие существенные закономерности и приоритеты развития института государственной гражданской службы в определенных исторических условиях.

Данные принципы представляют собой разновидность правовых принципов, выступают в качестве категории специальных принципов по отношению к общим принципам государственной службы и в то же время в определенной степени совпадают с последними (накладываются на них).

¹ Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости : [монография] / М. В. Пресняков ; под ред. Г. Н. Комковой ; Поволжская акад. гос. службы им. П. А. Столыпина. Саратов : Науч. кн. 2007. С. 13.

Принципы государственной гражданской службы можно дифференцировать на следующие категории:

- 1) конституционные и организационные принципы (по месту (источнику) закрепления в нормативно-правовом массиве) (так, в первую группу принципов можно отнести принципы приоритета прав и свобод человека и гражданина; равного доступа граждан к гражданской службе, во вторую группу входят принципы взаимодействия с общественными объединениями и гражданами; защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность);
- 2) принципы по уровню закрепленности в нормативно-правовых актах (закрепленные в самом общем виде, закрепленные косвенно и закрепленные конкретно) (П.П. Сергун под принципами государственной службы Российской Федерации понимал правовую категорию, закрепленную в нормах права непосредственно или косвенно¹) (принцип равного доступа граждан к гражданской службе можно считать примером конкретно закрепленного принципа, принцип ответственности служащего за неправомерные или не эффективные решения служит отражением категории принципов, не имеющих четкой регламентации в действующем законодательстве);
- 3) принципы как научные идеи (доктринальные положения) и принципы как нормативные установления (нормы-принципы) (профессионализм и компетентность гражданских служащих выступает примером последних, к принципам первой группы можно отнести принцип развития гражданской службы или саму научную организацию служебной деятельности как принцип);

¹ Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. Саратов, 1998. С. 123.

4) принципы службы различных исторических периодов (принцип партийности, принцип подконтрольности и подотчетности в советский период наглядно отражают эту классификацию);

5) принципы государственной гражданской службы различных подвидов и уровней (принципы федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта РФ; принципы федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации и др.);

6) принципы в зависимости от понимания государственной гражданской службы (институт, процесс, правоотношения и др.) (так, принцип развития может характеризовать гражданскую службу как процесс, а принцип доступности информации о гражданской службе отражает понимание гражданской службы в качестве правоотношения);

7) принципы в зависимости от значимости, роли в повышении эффективности государственной гражданской службы (с учетом сложности понятия эффективности, ее многофакторности наиболее значимыми могут выступать различные принципы, например, доминирующим принципом в обеспечении эффективности (открытости и доступности) взаимодействия государства с гражданами и организациями может считаться принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами);

8) принципы по уровню влияния на развитие института государственной службы в целом и иных публично-правовых институтов (наиболее «влиятельными» здесь могут считаться принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина) и другие.

Классификация принципов гражданской службы может быть осуществлена на основе следующих критериев: 1) источник регламентации (конституционно-правовые и организационно-правовые); 2) уровень закрепленности в нормативно-правовых актах (закрепленные в самом общем виде, закрепленные косвенно и закрепленные конкретно); 3) нормы права, регулирующие применение принципов (принципы, основанные на

материальных и процессуальных административно-правовых нормах); 4) направление (принципы, направленные внутрь системы принципов, и принципы, направленные за пределы системы принципов); 5) цели, на реализацию которых направлено действие принципов (принципы, направленные на защиту прав и законных интересов граждан; принципы, содействующие независимости гражданской службы, принципы, содействующие единству гражданской службы, принципы, направленные на противодействие коррупции, и другие); 6) предмет регулирования норм-принципов (принципы на основе статусных норм, принципы на основе процедурных норм, принципы на основе охранительных норм, принципы на основе норм, регулирующих связи института гражданской службы с иными публично-правовыми институтами, и другие); 7) соотношение с принципами построения и функционирования системы государственной службы (дополняющие, детализирующие, уточняющие, совпадающие и другие); 8) научное понимание гражданской службы (принципы институционального, функционального и процедурного свойства).

Предложенные критерии позволяют выявить многообразие факторов и условий, влияющих на формирование и развитие данных принципов, а также закономерности развития института государственной службы в целом, субинститута государственной гражданской службы в частности под воздействием такого значимого структурного элемента института как принципы. С учетом институционального подхода под принципами государственной гражданской службы следует понимать структурный элемент института гражданской службы, в большинстве своем закрепленный в действующем законодательстве, отражающий базовые тенденции функционирования гражданской службы и определяющий вектор ее дальнейшего развития.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Под принципами государственной гражданской службы нами понимаются базовые положения и универсальные правовые установки,

разработанные научной доктриной и практикой государственного строительства, прямо или косвенно закрепленные в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве о государственной гражданской службе, и отражающие существенные закономерности и приоритеты развития института государственной гражданской службы в определенных исторических условиях.

Данные принципы представляют собой разновидность правовых принципов, выступают в качестве категории специальных принципов по отношению к общим принципам государственной службы. Одновременно рассматриваемые принципы в определенной степени (частично) совпадают с последними, но несут и специальную (смысловую и организационную) нагрузку, определяя, закрепляя специфику государственной гражданской службы в определенных исторических условиях.

В этой связи можно заключить, что принципы государственной гражданской службы выступают не видовой (или отраслевой) разновидностью общих принципов государственной службы. Они отражают универсальность последних (то есть их применимость ко всем видам государственной службы) и одновременно свидетельствуют о специфике прохождения государственной гражданской службы как вида публичной службы.

Принципы государственной гражданской службы понимаются в науке административного права по-разному: как правовые идеи, как требования (нормы). В последнем случае эти нормы либо прямо сформулированы в нормативно-правовых актах, либо выводятся из общего смысла законов.

В первом случае, когда принцип конкретно зафиксирован в законодательстве, принцип государственной гражданской службы выступает в качестве структурного элемента субинститута государственной гражданской службы (институциональный подход), отражающего базовые тенденции функционирования гражданской службы и определяющего вектор ее дальнейшего развития.

Безусловно, понятие принципов государственной гражданской службы, его содержание зависят от научного понимания самой государственной гражданской службы, а также от понимания содержания государственной службы как межотраслевого института (отраслевая классификация принципов).

Принципы государственной гражданской службы представляют собой сложную систему, которую следует структурировать в зависимости от подхода в рассмотрении государственной гражданской службы.

Обзор существующих в современной правовой науке подходов к пониманию рассматриваемой категории позволил нам выделить три основных значения государственной службы в целом и государственной гражданской службы как ее вида: государственная служба как публично-правовой институт, как публично-правовое отношение, как профессиональная служебная деятельность (подход законодателя). На основании этого принципы государственной гражданской службы могут быть разделены на принципы институционального, функционального и процедурного свойства. Подобная классификация принципов государственной гражданской службы, обоснование иерархии включенных в систему принципов, их соотношения служат необходимым условием для полноценного научного анализа рассматриваемых принципов, имеющего конечной целью повышение качества как правового регулирования государственной гражданской службы, так и ее практического прохождение в современных условиях.

Таким образом, развитие теории принципов государственной гражданской службы имеет огромное значение для совершенствования системы государственной службы в целом и института гражданской службы в ее составе. Установление понятия и содержания принципов призвано обеспечить системность их использования в правоприменении, а также создать необходимые условия и предпосылки для последующей позитивной трансформации государственно-служебных отношений. Классификация позволяет выстроить оптимальное, способствующее эффективному

осуществлению служебных отношений соотношение различных составляющих института гражданской службы. Кроме того, классификация способна выстроить оптимальные межинституциональные связи института гражданской службы с иными публично-правовыми институтами, определить место института гражданской службы в более широкой системе координат публично-правового свойства. Классифицирование принципов гражданской службы в этом смысле может позиционироваться в качестве каркаса института гражданской службы, а категории (группы) принципов – в качестве направляющих этого каркаса, позволяющих этому институту полноценно функционировать в публично-правовом пространстве.

1.2. Правовое регулирование принципов государственной гражданской службы в Российской Федерации

Несмотря на признание нами тезиса о том, что принципы государственной службы могут быть как закреплены в действующем нормативно-правовом регулировании, так и отсутствовать в нем в качестве конкретных нормативных установлений (в последнем случае принципы могут существовать в научной доктрине или находить отражение в правоприменении), исследование принципов гражданской службы следует начать с анализа их правового регулирования¹.

Принципы государственной службы как правило закреплены в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции Российской Федерации, федеральных и иных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, конституциях, уставах и иных законодательных и

¹ Далее в работе при использовании понятия «гражданской службы» будет подразумеваться понятие «государственной гражданской службы», закрепленное в действующем законодательстве.

нормативных актах субъектов Российской Федерации¹. Подобное закрепление может носить как конкретный характер (прямое установление принципа службы, ее вида в нормативно-правовом акте), так и иной характер, предполагающий опосредованное отражение принципов службы в нормативно-правовом массиве, обеспечивающем содержание государственной службы как публично-правового института.

Основу принципов государственной службы и принципов гражданской службы как их составляющей образуют конституционные положения, посвященные институту государственной службы.

В.М. Манохин, определяя советскую государственную службу как продолжение и завершение государственности, полагал, что она основывается на принципах, составляющих базу государственной системы и ее деятельности, получивших закрепление в Конституции². Ученый обосновывал данное положение в период действия Конституции СССР 1977 года, в положениях которой, по его мнению, закреплялись и развивались ленинские принципы подбора и расстановки кадров.

Конституционные принципы составляют основу государственной службы и включают в себя: во-первых, политические принципы; во-вторых, принципы управления; в-третьих, принципы, определяющие структуры правовых явлений, правовых норм, задающих права и обязанности государственных служащих и самого государства в достижении высших целей общества³.

С учетом того, что гражданская служба представляет собой юридически и организационно обособленный вид государственной службы, принципы (и,

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002. С. 4

² Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 17.

³ Привалова С.В. Основные принципы функционирования государственной службы России и проблемы повышения ее эффективности : [Монография] / С. В. Привалова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Москва. 1999. С. 12.

прежде всего, конституционные принципы) государственной службы выступают одновременно в качестве принципов гражданской службы.

В числе важнейших конституционных принципов гражданской службы следует выделить следующие.

Во-первых, это принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина. В ст. 2 Конституции Российской Федерации закреплено положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства¹.

Защита, обеспечение прав и свобод человека и гражданина выступают основой содержания служебной деятельности. В советский период цели и содержание такой деятельности понимались иначе, в них доминировали интересы государства. Так, в послевоенный период ученые служащие государственных учреждений и предприятий рассматривались как слуги народа, при этом целью их деятельности провозглашалось благо советского государства, содействие его могуществу и развитию всех сил страны².

Ученые справедливо отмечают, что специфика повседневной деятельности государственных служащих, причем, прежде всего, гражданских служащих, заключается в постоянном непосредственном контакте с гражданами в процессе реализации последними своих прав и свобод. На основании этого положения они считают вполне закономерным, справедливым и обоснованным место данного принципа в перечне принципов государственной гражданской службы³.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. С. 52.

³ Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 30-36.

С этим сложно не согласиться. Действительно, применительно к военной службе, службе в органах внутренних дел или иной службе так называемой правоохранительной природы в большинстве случаев взаимодействие с гражданами и организация осуществляется при наличии спора, конфликта, нарушения, иной особенной (неординарной) ситуации, тогда как гражданские служащие, как правило, вступают во взаимодействие с невластными субъектами по запросу последних, в связи с позитивным, «обыденным» правоприменением, направленным на реализацию гражданами и организациями своих прав, свобод, законных интересов в различных областях социального взаимодействия.

Подтверждением тому, а также отражением выделенной нами выше связи принципов гражданской службы с принципами служебного поведения государственных служащих служат положения Указа Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹.

В числе общих принципов служебного поведения государственных служащих в пп. б) п. 1 данного документа установлен тот факт, что государственные служащие призваны исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих².

Отдельные авторы называют принципы служебного поведения «поведенческими» принципами, полагают, что они нацелены не на саму службу в целом, а в большей степени выступают составными элементами правового статуса самого государственного служащего, видят в них «некий

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 (ред. от 25.08.2021) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 19.08.2002. № 33. Ст. 3196.

² Там же.

симбиоз этических норм и правил поведения, а также предъявляемых к служащим антикоррупционных требований»¹.

Характеризуя принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина как принцип государственной гражданской службы, ученые отмечают тот факт, что рассматриваемый принцип придает социальный смысл и антикоррупционную направленность институту государственной гражданской службы², позволяет выделить специальный антикоррупционный контроль в системе государственной службы³.

Во-вторых, это принцип равного доступа к государственной службе, закрепленный в части 4 статьи 32 Конституции Российской Федерации. По сути, он отражает развитие обозначенного выше конституционного принципа и принципа равенства как такового.

Появление данного принципа, закрепление его на конституционном уровне в начале 90-х годов прошлого века – большая ценность в регламентации служебной деятельности.

О какой-либо общедоступности государственной службы для граждан СССР речь идти не могла. Ни в одной советской конституции даже не было закреплено право граждан на равный доступ к государственной службе. Конкурсные механизмы полностью отсутствовали, а основой успешной карьеры было членство в партии⁴. Несмотря на это, в учебной литературе

¹ Нагорных Р.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12 - 16.

² Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

³ Завгородняя, Л. В. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы Российской Федерации / Л. В. Завгородняя // Совершенствование публичной власти и развитие гражданского правосознания как факторы достижения национальных целей и стратегических задач: исследования и разработки молодых ученых в интересах органов публичной власти: Сборник научных статей / Отв. редактор О.В. Шмалий. – Москва: РГ-Пресс. 2022. – С. 49-51.

⁴ Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 30-35.

советского периода также упоминалось о доступности государственной службы для граждан, констатировался тот факт, что советская государственная служба характеризуется отсутствием каких-либо ограничений для занятия должностей – по национальному или расовому различию, социальному происхождению, полу и другим признакам¹.

Равенство доступа к государственной службе должно пониматься как равенство конституционное, а не фактическое или формально-юридическое².

Представляется, что данный конституционный принцип основан на двух вполне самостоятельных принципах, генерирован их симбиозом. Речь идет о принципе доступа граждан к государственной службе, декларировании ее доступности, закрепления возможности для рядовых граждан служить своему государству, Отечеству. С другой стороны, подобная возможность, подобное конституционное право основано на равенстве всех желающих поступить на государственную службу. Государственная служба доступна для граждан государства, которые равны в праве выбрать эту службу своим делом, делом своей жизни, в качестве своей профессиональной деятельности.

Думается, не случайно ученые выявляют двойственный (политико-правовой и социально-трудовой) генезис конституционного права равного доступа к государственной службе³. Действительно, данный принцип сочетает в себе политico-правовое и социально-трудовое содержание.

¹ Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1946. С. 52-53.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 10.

Следует согласиться с учеными, полагающими, что этот принцип устанавливает запрет различных форм дискриминации, ограничивающих конституционное право на равный доступ к государственной службе¹.

Примечательно, что судебная практика периода начала 2000-х годов (до принятия и вступления в силу федеральных законов 58-ФЗ и 79-ФЗ) свидетельствует о фактах, когда законы отдельных субъектов Российской Федерации о государственной службе содержали положения, противоречащие федеральному законодательству о государственной службе и нарушающие принцип равного доступа к государственной службе. Примером может служить положение ч. 3 ст. 18 Закона Республики Башкортостан «О государственной службе Республики Башкортостан», согласно которому предельный возраст нахождения на государственной должности государственной службы Республики Башкортостан для женщин был определен в 55 лет. Верховный Суд РФ признал уменьшение возрастного ценза для женщин, занимающих государственные должности государственной службы Республики Башкортостан по сравнению с требованиями Федерального закона от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»², нарушающим принцип государственной службы о равном доступе граждан к государственной службе³. При этом доводы представителей государственных органов Республики Башкортостан были основаны на выводе о предоставлении оспариваемым положением женщинам - государственным служащим субъекта Российской Федерации дополнительных гарантий.

К слову сказать, гендерные вопросы в рамках равного доступа к государственной службе возникали достаточно регулярно. Еще в 40-е годы

¹ Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 40-44.

² Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.07.1995. № 31. Ст. 2990.

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.06.2002 № 49-Г02-39 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

прошлого века ученые выделяли в системе принципов государственной службы принцип отсутствия ограничений для женщин¹. Эти аспекты и сегодня не теряют актуальность в свете раскрытия содержания принципов отдельных видов государственной службы, в частности службы в органах уголовно-исполнительной системы².

В-третьих, это принцип осуществления государственной власти в стране на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации (статья 11 Конституции РФ). С учетом статуса российского государства как федеративного А.А. Гришковец справедливо считает, что деятельность государственных органов соответствующих уровней обеспечивает государственный аппарат, состоящий из кадров государственных служащих. Подобная деятельность обуславливает законодательное закрепление двух разновидностей гражданской службы: федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации³. Представляется, что данные разновидности можно также считать уровнями гражданской службы.

В-четвертых, это принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Разграничение, перераспределение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в конституционном и административном праве – важнейший вопрос, от решения которого зависит порядок образования и взаимодействия двух подсистем исполнительной

¹ Студеникин С.С. Советское административное право: Учеб. М.: Гос. изд-во юрид. лит. 1949. С. 79.

² Бобров А.М. К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14 – 20; Бобров А.М., Селихова К.А. О некоторых аспектах государственной службы женщин в правоохранительных органах (на примере службы в органах внутренних дел и в уголовно-исполнительной системе) // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 1(36). С. 10 - 17.

³ Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 22-28.

власти: федеральной и субъектов федерации. Не случайно его часто называют краеугольным камнем федерализма¹.

Важным проблемным полем исследования качества распределения компетенции в системе исполнительной власти следует признать вопросы разграничения и перераспределения полномочий, отражающие идеи обеспечения единства, вертикали исполнительной власти, с одной стороны, и необходимость ее децентрализации с другой стороны².

В-пятых, это принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность. Защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства – условие независимости как самих гражданских служащих, так и государственной власти и государства в целом.

Таким образом, налицо тесная связь различных принципов, их пересечение друг с другом, плотное перетекание их содержания друг в друга. Особенно это касается принципов, относимых к конституционным. По сути, мы имеем дело с принципами-ценностями, принципами-достижениями отечественного развития государственной гражданской службы.

Рассматриваемый принцип достаточно широко интерпретируется учеными. Так, А. В. Гусев полагает, что гражданские служащие должны быть защищены от произвольного вмешательства в их профессиональную деятельность и карьеру³.

¹ Петров М.П. Механизм соотношения конституционного принципа единства системы исполнительной власти и административной децентрализации / Актуальные проблемы современного административного права : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Демина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенца. М.: РУДН. 2015. С. 86.

² Петров М.П. Механизм соотношения конституционного принципа единства системы исполнительной власти и административной децентрализации / Актуальные проблемы современного административного права : материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Демина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенца. М.: РУДН. 2015. С. 86.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 30.

Понятие карьеры отсутствует в Федеральном законе № 79-ФЗ, в нем используется понятие должностного роста. Понятие карьерного роста используется в ряде подзаконных актов, прямо или косвенно связанных с регулированием служебной деятельности. К примеру, формирование кадровых резервов посредством подбора, подготовки и карьерного роста кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы и их активное практическое использование упоминается в качестве предложений по внедрению новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы¹.

Президент Российской Федерации в одном из своих посланий обозначил систему моральных, материальных, карьерных поощрений, стимулирующих непрерывное улучшение работы госаппарата, в рамках адекватной мотивации государственных и муниципальных служащих².

Указом Президента Российской Федерации в Положении о федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации (п. 4) установлены принципы формирования федерального кадрового резерва и работы с ним, которые включают в себя:

- а) обеспечение текущей и перспективной потребности федеральных государственных органов в управленческих и руководящих кадрах;
- б) учет и сохранение на федеральной гражданской службе профессиональных кадров;
- в) добровольность включения в федеральный кадровый резерв;
- г) всесторонность и объективность оценки соответствия государственного гражданского служащего РФ или гражданина РФ,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета. № 102. 09.05.2012.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 «Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации» // «Российская газета». № 287. 13.12.2012.

претендующих на включение в федеральный кадровый резерв, квалификационным требованиям;

д) персональная ответственность должностного лица, обладающего полномочиями по выдвижению кандидатов для включения в федеральный кадровый резерв, за обоснованность своего предложения;

е) межведомственное использование федерального кадрового резерва¹.

Другим примером подзаконного регулирования принципов, связанных с осуществлением государственно-служебной деятельности, является установление принципов формирования кадрового резерва².

Правовые акты отдельных федеральных органов исполнительной власти используют понятие «системы материальной и нематериальной мотивации государственных служащих, включающей технологии «кадрового лифта» и карьерных траекторий»³, содержат упоминание об отсутствии мотивации карьерного роста в контексте проблемы старения кадров государственных гражданских служащих применительно к конкретным ведомствам⁴. Представляется, что применительно к государственным служащим уместно использовать категорию должностного роста, который предполагает

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22.01.2024 № 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации» (вместе с «Положением о федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации», «Положением о порядке представления государственными гражданскими служащими Российской Федерации, гражданами Российской Федерации, претендующими на включение в федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о порядке осуществления проверки достоверности и полноты представленных сведений») // Собрание законодательства РФ. 29.01.2024. № 5. Ст. 663.

² Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2017 № 96 (ред. от 10.10.2024) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории» // Собрание законодательства РФ. 06.03.2017. № 10. Ст. 1473.

³ Приказ ФАС России от 11.05.2017 № 624/17 «Об утверждении Паспорта приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности ФАС России» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ «Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 года» (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

построение успешной карьеры, поступательное продвижение по условной служебной лестнице.

Таким образом, конституционные принципы гражданской службы – это базовые, основополагающие, универсальные принципы, они конкретизируются, детализируются, раскрываются в законодательстве о государственной гражданской службе. Основные принципы государственной службы закреплены в Конституции Российской Федерации или вытекают из нее¹.

Представляется, что в Конституции РФ закреплены базовые права и свободы человека и гражданина, тогда как принципы государственной службы от них производны, а сами они в Конституции РФ не закрепляются. Исключением здесь, пожалуй, является принцип равного доступа граждан к государственной службе, который прямо закреплен в основном законе страны.

Прежде чем перейти к характеристике действующего законодательства о гражданской службе в части закрепления принципов, хотелось бы дать оценку предложениям отдельных авторов о внесении в Конституцию РФ отдельной главы, посвященной государственной и муниципальной службе². Представляется, что современное содержание Конституции Российской Федерации видится достаточным, полным и системным в части конституционно-правового регулирования вопросов профессиональной служебной деятельности. Близкие по смыслу предложения делались в свое время Ю.Н. Стариловым³. Думается, роль Конституции Российской Федерации в части наиболее общего, рамочного регулирования тех или иных

¹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС». 1994. С. 138.

² Привалова С. В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. С. 14.

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 600 с.

групп общественных отношений применительно к институту государственной службы, ее разновидностей достаточно выдержана.

В качестве первого документа постсоветского периода, регулирующего принципы государственной службы в России, ученые называют Положение о федеральной государственной службе 1993 года, действующее до января 2000 года¹.

До этого первого опыта нормативного установления современных принципов государственной службы правовая доктрина весьма по-разному характеризовала их систему и виды².

Положение о федеральной государственной службе 1993 года называло восемь основных принципов, в соответствии с которыми государственная служба организуется и действует, пять среди которых в настоящее время отсутствуют и в законодательстве о системе государственной службы, и в законодательстве о государственной гражданской службе. Речь идет о принципах: обязательности решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции, для нижестоящих государственных органов и должностных лиц; подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих; внепартийности государственной службы; ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; социальной защищенности федеральных государственных служащих.

Представляется, что закрепление части из них было обусловлено сохранением пережитков совсем недавно сломленной командно-административной системы государственного аппарата, строгой

¹ Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 (ред. от 09.08.1995, с изм. от 26.02.1997) «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // «Российская газета». № 236. 24.12.1993.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. 600 с.

иерархичностью формируемой системы постсоветской государственной службы (принцип внепартийности, внешней и внутренней подконтрольности¹), а также необходимостью государственной поддержки формируемого, зарождавшегося нового слоя государственных служащих, обеспечивающих полномочия государственной власти новой России (принцип социальной защищенности, от нормативного закрепления которого законодатель позже откажется). Ученые в середине 90-х годов XX века характеризовали эти принципы в рамках обоснования института государственной службы. Так, принцип подконтрольности и подотчетности признавался производным от выборности органов и должностных лиц, которые в тот период, как правило, образовываются и назначаются².

Часть из закрепленных на подзаконном уровне принципов государственной службы периода начала 90-х годов XX века довольно активно поддерживалась ученым сообществом и успешно развивалась в научной доктрине, но, несмотря на это, позже была выведена из перечня принципов (принцип ответственности), другая часть сохранилась применительно к отдельным видам государственной службы (так, к примеру, принцип подконтрольности и подотчетности получил свое развитие в принципе единонаачалия и субординации (подчиненности) на службе в федеральной противопожарной службе³, а принцип государственной защиты государственных служащих – в отраслевых законах о видах службы, а также

¹ Что касается принципа подконтрольности и подотчетности, то он в определенном виде сохранился в законодательстве в качестве принципа отдельных видов службы. См., например, Федеральный закон от 19.07.2018 №197-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // «Собрание законодательства РФ». 23.07.2018. № 30. Ст. 4532.

² Алексин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС», 1994. С. 138.

³ См. Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета». № 111. 25.05.2016.

иных законах, например, в Федеральном законе от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹). Принцип подконтрольности и подотчетности, на наш взгляд, отражается в законах об иных видах государственной службы в качестве принципа централизации².

Принцип ответственности какое-то время сохранялся законодателем. Так, принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей был закреплен в законодательстве более позднего периода – в Федеральном законе от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», статья 5 которого называла уже двенадцать принципов, на которых основывалась государственная служба³. В данном перечне помимо принципа ответственности законодатель сохраняет принцип внепартийности государственной службы дополняя его положением об отделении религиозных объединений от государства, а принцип стабильности государственной службы трактует как принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах. Продолжает сохраняться (практически в том же виде) в рассматриваемый период принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Перечень нормативно установленных принципов в Федеральном законе 1995 года впервые дополняется такими принципами как принципы верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над

¹ Батрова Т.А., Жеребцов А.Н., Аверина К.Н., Ведышева Н.О., Воронцова Е.В., Менкенов А.В., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Котухов С.А., Тимошенко Д.А., Югова Л.И. Комментарий к Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2022.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 30.09.2024) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. № 229. 25.11.1995.

³ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ (ред. от 27.05.2003) «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. № 149. 03.08.1995.

иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав (в рассматриваемый период законодатель в перечне принципов государственной службы не называет принцип законности, в то же время приоритет законов отчетливо отражается в названном выше принципе); единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; разделения законодательной, исполнительной и судебной власти; профессионализма и компетентности государственных служащих; гласности в осуществлении государственной службы.

Отдельные принципы в трактовке того периода несколько отличаются от современного их понимания законодателем. Так, к примеру, перечень в Федеральном законе 1995 года включает в себя принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе. Позже этот принцип преобразуется в один из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, а также принцип гражданской службы, который формулируется в настоящее время как принцип единства правовых и организационных основ государственной службы, предполагающий нормативно закрепленный единый подход к организации государственной службы, всех ее видов и уровней.

Другой особенностью перечня принципов, на которых базировалась государственная служба того периода (середина 90-х годов XX века), является тот факт, что отдельные принципы излагаются законодателем в привязке к обязанностям государственных служащих. Примером может служить впервые появившийся принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия, который раскрывается законодателем через обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Представляется, что в данном случае мы можем говорить о принципе, обеспеченным закреплением обязанности как части правового статуса государственного служащего.

Связь принципов государственной службы с иными элементами правового статуса государственного служащего проявляется и в иных аспектах.

Так, Ю.Н. Старилов при исследовании проблемы ограничения политических прав и свобод государственных служащих говорит о том, что неясно, чем же является на самом деле ограничение политических прав и свобод государственных служащих: принципом государственной службы, запретом или непосредственно правоограничением? Автор полагает, что в общем виде это следует считать принципом, который характеризуется установлением данного правоограничения, и признает, что такого рода ограничения можно отнести к принципам государственной службы¹.

Взаимосвязь отдельных элементов правового статуса государственного служащего в законодательном регулировании отдельных видов государственной службы рассматривается как самостоятельный принцип службы, например в государственной службе в уголовно-исполнительной системе².

С учетом того, что в рассматриваемый нами исторический период еще отсутствовала нормативно установленная система государственной службы, включающая гражданскую службу и иные виды службы, принципы государственной службы могут быть отождествлены с принципами гражданской службы, рассмотрены в качестве промежуточного этапа их становления.

Правовое установление принципов государственной службы обусловливает функционирование государственных органов, устойчивость государственно-правового регулирования государственно-служебных

¹ Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Воронеж. ун-т. - Саратов, 1996. С. 21.

² Федеральный закон от 19.07.2018 №197-ФЗ (ред. от 26.02.2024) «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства РФ. 23.07.2018. № 30. Ст. 4532.

отношений, а также формирует закономерности развития законодательства о государственной службе¹.

Таким образом, принципы государственной службы прошли существенный путь эволюции, свидетельствующий о поисках законодателя оптимального перечня основополагающих идей, связывающих все структурные элементы и уровни правового регулирования государственной службы, ее организации и функционирования.

Принципы государственной гражданской службы появляются в законодательстве о государственной службе с момента четкого структурирования отечественной системы государственной службы, выделения в ней государственной гражданской службы как самостоятельного вида государственной службы, уникальной в той части, что она предусматривает два уровня нормативно-правового регулирования и осуществления: федеральный уровень и уровень субъекта Российской Федерации.

В ст. 3 Федерального закона № 58-ФЗ закрепляются основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, которые отчасти перекликаются с принципами собственно гражданской службы².

Современные принципы государственной гражданской службы закреплены в статье 4 Федерального закона № 79-ФЗ, при этом в нем содержится упоминание и иных принципов, связанных с функционированием гражданской службы: принцип построения Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы (ч. 2 статьи 10), принцип формирования кадрового состава гражданской службы (статья 60).

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002. 600 с.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 35-40.

Развитие закрепленных в федеральном законе № 79-ФЗ принципов мы находим в подзаконных актах, причем речь идет и об актах, связанных с построением и функционированием государственной службы в целом¹, а также с прохождением государственной гражданской службы².

Законодательно закрепленный перечень принципов государственной гражданской службы представляет собой целостную систему принципов, причем, несмотря на то, что законодатель не называет их основными, представляется, что они выступают принципами более общего порядка в сравнении с иными принципами, поименованными в правовых актах нормативного и ненормативного характера, а также отражаемыми в правоприменительной практике.

При этом ученые говорят о тенденции конкретизации уже известных принципов в развитии современного законодательства³. Представляется, что применительно к рассматриваемой нами категории принципов речь идет о двух параллельных тенденциях: конкретизации (в известной степени детализации) уже устоявшихся принципов и дополнения перечня новыми принципами, обусловленными развитием института государственной службы под влиянием внутренних и внешних факторов.

На сегодняшний день законодателем закреплено восемь принципов гражданской службы:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 (ред. от 25.08.2021) «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 19.08.2002. № 33. Ст. 3196.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 256 (ред. от 11.06.2024) «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2017. № 11. Ст. 1573; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством Российской Федерации 29.09.2018 № 8028п-П13) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Бобров А.М. К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14 - 20.

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 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 деятельность¹.

Современная система принципов государственной гражданской службы с учетом обзора ее эволюции в отечественном нормативно-правовом регулировании государственной службы в целом содержит принципы, которые выверены временем, правоприменением, научной доктриной. Последняя при этом часто предлагала и в настоящее время вбирает в себя предложения о дополнении рассматриваемой системы принципов.

Так, весьма традиционными являются выводы ученых о необходимости нормативного закрепления принципа ответственности государственных служащих, от которого законодатель в действующем законодательстве отказался.

¹ Статья 4 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.

Причем подобные аспекты обсуждались даже в период нормативного закрепления данного принципа в законодательстве о государственной службе. Так, С.В. Привалова в конце 90-х годов прошлого века приходит к выводу о том, что законодатель необоснованно ограничивает принципы организации государственной службы только принципом дисциплинарной ответственности¹.

Представляется, что принцип ответственности применительно к государственной службе лишился нормативного закрепления по причине того, что ответственность государственных служащих выступает настолько естественной, нормальной, объективной чертой правового статуса должностного лица государственного органа любого уровня и ведомственной принадлежности. Ответственность имплицитно присутствует в статусе государственного служащего и не требует специального нормативного установления и закрепления, она предполагается самим содержанием, структурой правового положения государственного служащего, его местом в механизмах публичного управления.

В числе других принципов, активно исследуемых учеными и предлагаемых к нормативной фиксации, можно назвать принцип научности. К примеру, А.А. Трынченков полагает, что есть все основания закрепить принцип научности (объективности) как основы деятельности государственной службы².

Другие ученые при характеристике принципов государственной службы называют среди них такие как развитие совести служащих, которое имеет большое значение в развитии государственного органа и самого государства, а также предлагают считать одним из принципов культуру профессиональной

¹ Привалова С.В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. С. 18.

² Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации : По материалам Западной Сибири : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Томский гос. ун-т. Юрид. ин-т. Томск. 1999. С. 17.

деятельности государственных служащих, подразумевающую формирование доверительных отношений государственных служащих с различными слоями населения¹.

Часть принципов принципиальным образом трансформировалась. Принцип социальной защищенности государственных служащих сменился принципом защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность². Как и в отношении принципа ответственности государственных служащих, принцип их социальной защищенности утратил актуальность, но не с позиций того, что социальная защита государственным служащим не предоставляется, а с точки зрения естественности, закономерности, обязательности подобной защиты, признания ее «нормальным» качеством, присущим ее организации и функционирования, качеством естественным и в силу этого не требующим специального нормативного закрепления. Права государственного гражданского служащего отражают подспудно присущую государственному регулированию служебных отношений защитную функцию в отношении государственных гражданских служащих как граждан, обеспечивающих исполнение полномочий как государства в целом, так и его органов.

При оценке полноты содержания закрепленных в действующем законодательстве принципов государственной гражданской службы ученые сравнивают их с аналогичными перечнями в законодательстве иных государств. Так, отдельные авторы обращают внимание на то, что в пунктах 19 и 20 ч. 1 ст. 4 Закона Республики Казахстан от 23.11.2015 «О государственной службе Республики Казахстан» закрепляются в качестве основных такие принципы государственной службы, как непрерывность

¹ Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС КонсультантПлюс. 2023.

² С учетом того, что в период до вступления в силу Федерального закона № 79-ФЗ специального законодательство о государственной гражданской службе отсутствовало, полагаем, что принципы государственной службы, закрепленные в законодательстве предыдущего периода, можно отнести к принципам гражданской службы.

обучения государственных служащих и развития необходимых компетенций, а также практической ориентированности подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих¹. При этом ими отмечается тот факт, что законодательное закрепление необходимости профессионального развития государственных служащих, безусловно, является большим и значимым достижением, при этом общей для России и Казахстана проблемой подобного развития ими называется качество обучения и повышения квалификации государственных служащих, прежде всего, в части повышения уровня осуществления нормотворческих функций².

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Принципы гражданской службы неразрывно связаны с принципами отечественного государственного строительства, с основными принципами построения и функционирования системы государственной службы; они прошли длительный путь эволюции, обусловленный становлением и развитием самого института государственной службы в российском законодательстве и правовой науке.

Основу принципов гражданской службы составляют конституционные принципы. Конституционные принципы гражданской службы – это базовые, основополагающие, универсальные принципы, они конкретизируются, детализируются, раскрываются в законодательстве о государственной гражданской службе. К данным принципам следует отнести следующие:

- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан к гражданской службе;
- принцип осуществления государственной власти в стране на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации;

¹ О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 № 416-V ЗРК (в ред. от 31.12.2023) // ИС «Параграф. Юрист»: [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682.

² Абишев Б.С., Комаров В.С. Проблемы повышения качества нормотворческой деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Современное право. 2024. № 7. С. 5 - 10.

- принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

- принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Принципы гражданской службы, как и сам публично-правовой институт гражданской службы – часть отечественной системы публичного управления, они тесно связаны с процессами государственного строительства, закономерностями функционирования государственного аппарата в определенный хронологический период. Обзор основных этапов развития принципов гражданской службы свидетельствует о различной наполняемости системы таких принципов в различные исторические периоды. Так, отражением советской командно-административной системы можно считать закрепление в середине 90-х годов прошлого века таких принципов государственной службы как принцип обязательности решений вышестоящих государственных органов и должностных лиц, принятых в пределах их компетенции, для нижестоящих государственных органов и должностных лиц; принцип подконтрольности и подотчетности государственных органов и государственных служащих; принцип внепартийности государственной службы; принцип ответственности федеральных государственных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; принцип социальной защищенности федеральных государственных служащих.

Современную систему принципов гражданской службы, закрепленную в действующем законодательстве, следует понимать и исследовать безусловно с точки зрения того пути, который данные принципы прошли в своем развитии. В определенном смысле история развития принципов гражданской службы – это история института гражданской службы как таковой, как части системы государственной службы.

Принципы гражданской службы реализуются государственными служащими посредством их практических действий¹.

Принципы гражданской службы закреплены в законодательстве о гражданской службе и смежных с ним отраслях законодательства. Часть таких принципов не обозначена законодателем конкретно, но включена в содержание иных закрепленных принципов (принцип ответственности гражданских служащих в содержании принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих) и закономерно реализуется в правоприменении. Эффективность последнего, достижение подобной практикой конечных целей функционирования гражданской службы, «служения» как такового 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.

1.3. Роль принципов в развитии института государственной гражданской службы и иных публично-правовых институтов

Несмотря на то, что в Федеральном законе № 79-ФЗ законодатель не говорит о системе принципов, выделенные и закрепленные им принципы закономерно выступают элементами целостной системы принципов государственной гражданской службы. Их системная совокупность образует нечто целое: известное учение о государственной службе, известную школу

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002. С. 4

государственной службы¹, а в рассматриваемом нами аспекте – учение о государственной гражданской службе.

Ю.Н. Старилов справедливо подчеркивал, что основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование государственной службы².

В связи с этим считаем возможным по отношению к принципам гражданской службы в качестве самостоятельной выделить функцию по связыванию («сцеплению») различных элементов в структуре самого института гражданской службы, а также по формализации связи гражданской службы с иными публично-правовыми институтами.

С учетом данного обоснования оценки роли принципов гражданской службы есть мотивы выделить как минимум четыре направления их регулирующего воздействия, которое является внешним по отношению к системе таких принципов:

- 1) на сам институт гражданской службы;
- 2) на связывание различных элементов в структуре института гражданской службы;
- 3) на иные публично-правовые институты;
- 4) на связи гражданской службы с иными публично-правовыми институтами.

Остановимся на этих процессах подробнее с учетом того, что они, на наш взгляд, позволяют оценить роль принципов гражданской службы в развитии института государственной гражданской службы и иных публично-правовых институтов.

¹ Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС КонсультантПлюс. 2023.

² Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации : Теоретико-правовое исследование : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Воронеж. ун-т. – Саратов. 1996. С. 16; Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма. 2005. С. 257.

Благодаря принципам правовая система адаптируется к важнейшим интересам и потребностям человека и общества, становится совместимой с ними¹.

При характеристике процессов влияния принципов гражданской службы на сам институт гражданской службы, а также связи различных элементов во внутренней структуре института следует отметить тот факт, что каждый принцип связан с различными элементами института (институтами, требованиями и др.).

Так, принцип приоритет прав и свобод человека и гражданина, пронизывающий всю профессиональную служебную деятельность, обоснованно влияет на такие субинституты гражданской службы как общие требования к служебной дисциплине, этика гражданского служащего, дисциплинарная ответственность гражданских служащих

Принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации воздействует на требования к должности федеральной гражданской службы, требования к профессиональной подготовке, требования к поступлению на гражданскую службу, общий порядок оформления государственно-служебных отношений, основания заключения, действия и прекращения служебного контракта, которые применяются единообразно, унифицировано применительно к федеральной гражданской службе и гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Ученые, исследующие институт гражданской службы, применительно к данному принципу выступали с предложением усилить императивное начало на государственной гражданской службе. По их мнению, это должно было выразиться в расширении перечня оснований и увеличении продолжительности сроков перевода гражданского служащего без его

¹ Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС КонсультантПлюс. 2023.

согласия на другую должность гражданской службы, в том же или в другом государственном органе, а также в другую местность или другой субъект РФ¹.

Принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, призван, с одной стороны, действительно содействовать укреплению системности гражданской службы, ее целостности, единству, «однопорядковости», своего рода «процедурной протяженности» служебных отношений.

С другой стороны, единые (как минимум тождественные или сходные) условия прохождения федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации способны обеспечить базовые принципы служебной деятельности граждан в реалиях динамично меняющегося внешнего мира, внешних и внутренних вызовов. Гражданин, избравший «служение» в качестве своей профессиональной деятельности, в рамках данного принципа обретает гарантию (как часть своего служебно-правового статуса) того, что организационные и правовые требования, условия его служебной деятельности будут достаточно стабильны и устойчивы, независимо от уровня гражданской службы, который он избрал.

Выше нами отмечалось особое место принципа равного доступа граждан к государственной службе. Данный принцип не случайно закреплен на уровне Конституции РФ, ибо именно он определяет содержательную наполняемость современного кадрового корпуса гражданских служащих. Гражданские служащие, поступившие на службу исключительно благодаря своим профессиональным качествам, формируют современный облик гражданской службы, а, следовательно, и всей системы публичного управления. Рассматриваемый принцип влияет на такие субинституты и иные (менее организованные и объединенные) совокупности норм в структуре института гражданской службы, как: конкурс гражданских служащих, обучение и

¹ Гришковец, А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государствоведение. – 2014. – № 2. – С. 100-117.

профессиональное развитие, должность, должностной рост, служебный контракт гражданского служащего и многие другие.

Так, к примеру, конкурсный механизм, будучи демократической гарантией конституционного права на разный доступ к государственной службе, позволяет в большей степени обеспечить реализацию принципов равенства и справедливости в осуществлении данного права¹.

Рассматриваемый принцип устанавливает запрет различных форм дискриминации, ограничивающих конституционное право на равный доступ к государственной службе. Такой подход согласуется с практикой, сложившейся в экономически развитых правовых демократических государствах, имеющих эффективную государственную службу².

Применительно к отдельным видам государственной службы, в частности к службе в органах прокуратуры, ученые отмечают в рассматриваемом принципе особенность, отличающую его от иных принципов и заключающуюся в наличии в его реализации определенной доли диспозитивности. Последняя выражается в присутствии в отраслевом законодательстве отдельных ограничений для его реализации³.

Принцип професионализма и компетентности гражданских служащих способен быть реализованным только на основе принципа предыдущего: компетентные и профессиональные сотрудник государственных органов возвращаются из граждан, поступивших на службу по результатам объективного, честного конкурсного отбора. Принцип професионализма и компетентности напрямую влияет на такие понятия в структуре гражданской службы как оплата служебной деятельности, регулирование служебного

¹ Гришковец А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государствоведение. – 2014. – № 2. – С. 100-117.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 40-43.

³ Нагорных Р.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12 - 16.

времени и времени отдыха, служебная дисциплина, поощрения и взыскания, юридическая ответственность гражданских служащих и др.

Принцип стабильности гражданской службы, на наш взгляд, наиболее показателен для оценки влияния принципов гражданской службы на составляющие в структуре данного института. Практически любой субинститут, иная совокупность более или менее объединенных норм в составе института гражданской службы «чувствует» на себе этот принцип. Этот принцип определяет предсказуемость правового регулирования гражданской службы, устойчивость правового статуса гражданских служащих, стабильность гарантий гражданского служащего, отражается в определенности требований к служебному поведению, к регламентации процедур внутриорганизационного взаимодействия в профессиональной служебной деятельности.

Принцип стабильности гражданской службы относится к принципам дуального свойства. По сути, в рамках института гражданской службы мы имеем дело с двумя принципами, на первый взгляд противоположного, полярного характера: стабильности и устойчивости, с одной стороны, и сменяемости, ротации, с другой стороны. Они неразрывно связаны и в совокупности обеспечивают не просто стабильность службы в понимании «крепости ее основ» и «закостенелости» ее регулирования, а устойчивость в смысле устойчивого развития, совершенствования института под влиянием внешних и внутренних факторов, движения в структуре института, позволяющего институту отражать актуальные текущие тенденции всей современной системы публичного управления.

Принцип доступности информации о гражданской службе обуславливает формирование доверия граждан и организаций к институту гражданской службы, обеспечивает транспарентность государственных органов, открытость данных об их деятельности. При этом применительно к отдельным видам службы, исторически сложившимся как закрытые и традиционно наименее доступные для взаимодействия, ученые констатируют

процессы, свидетельствующие о постепенном избавлении от чрезмерной закрытости (отечественная уголовно-исполнительная система)¹.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами тесно связан с принципом доступности информации о гражданской службе. Только прозрачная и открытая служба готова ко всем законным формам взаимодействия с гражданами и организациями. Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами влияет на развитие таких составляющих института гражданской службы как конкурс, конфликт интересов, профессиональное развитие, оспаривание решений, действий (бездействия) гражданских служащих и др.

Представляется, что данный принцип отражает взаимодействие института гражданской службы не просто и не столько с гражданами и их объединениями. По сути речь идет о диалоге публично-правового института гражданской службы с институтами гражданского общества. По мнению отдельных авторов, им к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования².

Принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность является основой стабильности гражданской службы, условием профессионализма и компетентности гражданских служащих. Только независимый от внешнего воздействия гражданский служащий может полноценно и эффективно исполнять свои служебные обязанности, защищать права и законные интересы граждан и организаций, взаимодействующих с органами государственной

¹ Гришковец А.А. Актуальные направления работы с кадрами уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (административно-правовые аспекты) // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России): Сб. тез. выступлений и докладов участников (г. Рязань, 20 - 22 ноября 2019 г.): В 10 т. Т. 6: Материалы международных научно-практических конференций и круглых столов. Рязань: Академия ФСИН России. 2019. С. 68 - 78.

² Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

власти. Это принцип закономерно влияет на такие субинституты гражданской службы как конфликт интересов, конкурс, юридическая ответственность, служебное поведение, запреты и ограничения, гарантии гражданского служащего и др.

Данный принцип, который с полным основанием можно называть принципом независимости гражданских служащих, обеспечивается путем установления ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, а также требований к служебному поведению гражданских служащих. Соответственно, содержание совокупности норм, определяющих подобные ограничения, запреты и требования, обусловлено принципом независимости. И, наоборот, последний проецирует вектор изменений, развития нормативного регулирования рассматриваемых элементов правового статуса гражданского служащего.

Так, дополнение перечня ограничений, связанных с гражданской службой в 2022 году (п. 13) части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ¹) в части установления ограничения для гражданского служащего в связи с приобретением им статуса иностранного агента, отражает развитие принципа независимости гражданской службы, защищенности ее от негативного иностранного влияния, способного отрицательно повлиять на эффективное осуществление гражданскими служащими своих должностных обязанностей. Отдельные авторы отдельно выделяют роль принципов государственной службы, которую они играют в процессе реализации административных запретов².

Ученые справедливо отмечают, что принципы можно также дифференцировать в зависимости от характера правоотношений:

¹ 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.

² Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

«внутренних» и «внешних» отношений гражданской службы¹. В системе принципов гражданской службы различные принципы по-разному и с отличающейся степенью воздействуют на внутренние составляющие института гражданской службы. Есть внешненаправленные принципы, среди которых принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами, принцип доступности информации о гражданской службе; есть принципы, потенциал которых нацелен, в первую очередь, на внутреннюю организацию института (например, единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ). И те, и другие воздействуют на внутреннюю структуру и содержание института, связанность его более или менее структурированных элементов. Принципы в рамках данного процесса выступают как системообразующий элемент института государственной гражданской службы, как фактор, определяющий текущее и последующее развитие института государственной гражданской службы в целом. В этой связи следует согласиться с авторами в том, что принципы заметно влияют на развитие структуры, содержания и соотношения различных правовых норм, «питающих» данный институт.²

При характеристике процессов влияния принципов гражданской службы на иные публично-правовые институты следует обратить внимание на следующие моменты.

Публичное право, стержнем которого выступает административное право, вбирающее в себя институт государственной службы (частью которого является институт гражданской службы), представляет собой систему отраслей, подотраслей, институтов, субинститутов, обособленных норм и их

¹ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 19.

² Агамагомедова С. А. Принципы государственной гражданской службы в современных условиях / Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : VIII Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 27 марта 2024 года. Москва: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. 2024. С. 14-17.

совокупностей (групп), не объединенных в самостоятельные институты. С учетом системной природы и взаимосвязанности всех публично-правовых институтов, есть основания говорить об их взаимном влиянии друг на друга в контексте общей целевой установки, связанной с приоритетом публично-правовых интересов. Безусловно, в большинстве из них присутствует и частный интерес, но публичный закономерно доминирует. Представляется более с научной точки зрения обоснованным сравнивать институт гражданской службы в части принципов (оценки их влияния) с иными элементами публично-правового свойства того же, институционального уровня.

С учетом того, что современными учеными общественные отношения, связанные с организацией государственной службы, относятся к одному из трех «китов», на которых зиждется административное право, трех элементах, составляющих содержание предмета административного права¹, институт государственной службы и его составляющие в своем развитии безусловно определенным образом трансформируют иные институты административного права.

Не ставя целью обозначить все многообразие связей и направлений воздействия принципов гражданской службы на существующие публично-правовые институты, остановимся на нескольких примерах, на наш взгляд, весьма показательных. Среди них можно выделить такие институты как: публичная власть, противодействие коррупции, доверие к публичной власти, гражданство, правовой статус человека и гражданина, субъективные публичные права, институт защиты прав и законных интересов участников публично-правовых отношений, государственный контроль (надзор), публично-правовая ответственность, административное принуждение, административная юрисдикция, административная процедура и другие. Принципы гражданской службы определенным образом воздействуют на эти

¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс. 2019. 544 с.

публично-правовые институты, а также на связи их с институтом гражданской службы. Причем это касается как закрепленных в законодательстве принципов гражданской службы, так и тех, которые обозначены в настоящее время лишь на доктринальном уровне.

В качестве примера последних следует привести принцип ответственности государственных служащих, возрастание роли которого на современном этапе отмечают ученые¹.

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, который правомерно оказался на первом месте среди принципов гражданской службы², выступает, на наш взгляд, определенным уровнем отражения прав человека как универсального принципа права. Ученые подчеркивают тот факт, что права человека имеют так называемый открытый характер. В конституционных и международно-правовых актах они всегда закрепляются в общих, абстрактных формулировках, а свое конкретное содержание приобретают только в текущем законодательстве, а также в процессе судебного толкования и применения соответствующих нормативных предписаний³.

Не случайно данный принцип гражданской службы, по мнению ученых, выступает одновременно и ценностью. Система защищенных и обеспеченных прав и свобод человека и гражданина во взаимодействии с органами публичной власти является базовой целью государственной службы⁴.

¹ Привалова С.В. Основные принципы функционирования государственной службы России и проблемы повышения ее эффективности : [Монография] / С. В. Привалова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Москва. 1999. С. 55.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2012. 624 с.

³ Варламова Н. В. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6(157). С. 146.

⁴ Агамагомедова С.А. Принципы государственной гражданской службы в современных условиях / Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : VIII Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 27 марта 2024 года. Москва: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. 2024. С. 14-17.

При этом подобный подход встречается и в иных публично-правовых отраслях права. Принципы понимаются учеными в качестве определенных ценностей, которые лежат во главе регулирования общественных отношений той или иной отрасли права, и определяют не только дух, но и содержание отраслевого регулирования¹.

Представляется, что в числе публично-правовых институтов, на которые воздействуют принципы гражданской службы, можно назвать не институты в традиционном их научном понимании (они были перечислены нами выше), а своего рода сквозные институты и процессы, имеющие комплексный и динамичный характер. К ним можно отнести цифровизацию, активно внедряемую во всех сферах государственного управления. Более десяти лет назад Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусматривалось внедрение в системе гражданской службы новых принципов кадровой политики².

По мнению ученых, это позволит более эффективно использовать кадровый потенциал государственных органов и обеспечивать один из основополагающих принципов гражданской службы - принцип стабильности³.

Интересно, что в начале 90-х годов прошлого века при характеристике принципа стабильности государственной службы ученые связывали его с независимостью от политической конъюнктуры, конкретной личности политического руководителя, необоснованных организационных импровизаций. При том ведущие административисты признавали, что

¹ Цинделiani И.А. Система финансового права России как отрасли права: современные научные концепции / Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 30 ноября-1 декабря 2017 г. / Под ред. М.А. Цинделiani. М.: РГУП. 2018. 412 с. С. 409.

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2338.

³ Гришковец А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государство и управление. – 2014. – № 2. – С. 100-117.

надежные правовые гарантии стабильности государственной службы административному праву Российской Федерации неизвестны¹.

Интересно, что ученые, рассматривающие государственную службу не только как правовую, но и как этическую систему, полагают, что стабильность и надежность государственной службы зависят не только от профессиональной подготовки, но и от нравственных качеств чиновников².

Другим сквозным институтом (и, пожалуй, одновременно сквозным процессом) следует считать антикоррупционный механизм (институт) противодействия коррупции), который пронизывает все принципы гражданской службы, все ее субинституты, одновременно связывая их друг с другом.

Отдельно следует остановиться на принципе единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Принцип единства приобретает в современных условиях новое значение, связанное со следующими аспектами:

- 1) принцип единства государственной и муниципальной службы подвергается воздействию новейшей концепции публичной власти, отраженной в новеллах Конституции Российской Федерации 2020 года;
- 2) в условиях реформы системы контрольно-надзорной деятельности принцип единства государственной и муниципальной службы несет весьма позитивный посыл, связанный с единством и одинаковым (соотносимым) уровнем контрольно-надзорного воздействия на граждан и организаций со стороны контрольных органов, большую часть которых составляет корпус государственных и муниципальных служащих. Единство их организационного и правового статуса, типологизация их контрольно-

¹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС». 1994. С. 139.

² Браташова Ю.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 6 - 8.

надзорных функций, нормативно-правовое закрепление контрольно-надзорных процедур – все это генерирует и развивает единые подходы и приоритеты к контрольно-надзорному воздействию на невластных субъектов со стороны контролеров – государственных и муниципальных служащих; Качество службы, професионализм контролеров, необременительность контрольно-надзорных процедур, защита прав и законных интересов подконтрольных лиц, определенность и предсказуемость контрольно-надзорного воздействия – это, по сути, отражение базовых принципов государственной гражданской службы;

3) связь различных видов государственной службы и муниципальной службы усиливается в контексте их объединения в понятии публичной службы. Цельность, целостность, системность восприятия, единство в понимании государственной службы многократно усиливаются.

В современных условиях растет связь и взаимозависимость института гражданской службы с иными видами государственной службы. Об этом свидетельствуют последние новеллы законодательства, связанные с дополнительными гарантиями для гражданских служащих в связи с их призывом на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы¹.

Практически все принципы гражданской службы взаимосвязаны с институтом административных процедур: системные, полные и нормативно закрепленные административные процедуры обеспечивают реализацию принципов гражданской службы, в первую очередь, таких как взаимодействие с общественными объединениями и гражданами, доступность информации о гражданской службе, защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

¹ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 366.

Представляется, что в данном случае мы можем говорить о пересечении двух категорий принципов: принципов гражданской службы и принципов административных процедур¹, а также о выражении в универсальном принципе эффективности процессы развития гражданской службы и института административных процедур².

Процедурная обеспеченность функционирования службы (причем как во внешненаправленной, так и во внутриорганизационной деятельности) выступает залогом ее конечной эффективности, реальной «работы» действенности системы принципов. Это подтверждают ученые, констатирующие тот факт, что внедрение четких административных стандартов (процедур) в систему государственной службы повлечет повышение эффективности управления³. Представляется, что максимальное воздействие принципов гражданской службы на институт административных процедур присуще в рамках процессуальных подходов к институту государственной службы⁴, то есть в понимании службы как деятельности, управленческого процесса, административного процесса (в широком его понимании), включающего как внутриорганизационные (конкурсные, ротационные, аттестационные процедуры), так и внешнеорганизационные (внешненаправленные) процедуры (предоставление государственных услуг, контрольно-надзорная, разрешительная деятельность). Другим вариантом классификации здесь может выступать деление административных процедур

¹ Душакова, Л. А. Принципы административных процедур / Л. А. Душакова // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2015. – № 6. – С. 73-77; Душакова, Л. А. Административно-правовые процедуры на государственной службе Российской Федерации / Л. А. Душакова, Л. В. Завгородняя ; Л. А. Душакова, Л. В. Завгородняя. – Ростов-на-Дону : ЮРИФ РАНХиГС. 2012. – 132 с.

² Душакова, Л. А. Правовое обеспечение эффективности административных процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг / Л. А. Душакова // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 3. – С. 159-161.

³ Бочарова Э.С. Административные процедуры государственной службы РФ: понятие, принципы, требования // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. Воронеж. 2004. С. 51.

⁴ Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы : Институционно-функциональный анализ : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.02 / Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва. 2000. С. 33.

на позитивные (конкурсные и др.) и негативные (или юрисдикционные) (дисциплинарное производство) процедуры.

Часть принципов гражданской службы проецируется в регулировании отдельных сфер и в конечном итоге, также свидетельствует о неразрывной связанности и взаимной обусловленности этих принципов с целым рядом публично-правовых институтов.

Примером может служить отражение принципа защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность в отраслевом законодательстве. Так, п. 2 статьи 49 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» содержит положение о том, что воздействие на должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в какой-либо форме с целью повлиять на принимаемые ими решения или воспрепятствование в какой-либо форме их деятельности не допускается и влечет за собой установленную законодательством Российской Федерации ответственность¹.

Налицо связь указанного принципа и отражение его роди в «связывании институтов гражданской службы с институтами государственного контроля (надзора), административной юрисдикции, юридической ответственности (в рассматриваемом случае – исключительно публично-правовая ответственность).

В части связи с контрольно-надзорными механизмами здесь мы имеем дело с запретом воздействия в какой-либо форме на должностных лиц, уполномоченных осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, с целью повлиять на принимаемые ими решения или воспрепятствование в какой-либо форме их деятельности².

¹ Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 05.04.1999. № 14. Ст. 1650.

² Батрова Т.А., Жеребцов А.Н., Аверина К.Н., Ведышева Н.О., Воронцова Е.В., Менкенов А.В., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Котухов С.А., Тимошенко Д.А., Югова Л.И.

Интересно, что, несмотря на отсутствие специализированного законодательства о государственной службе в послевоенный период, в СССР советские ученые констатировали тот факт, что закон охраняет должностных лиц от всяких посягательств со стороны при исполнении ими служебных обязанностей¹

В части административной юрисдикции и административной ответственности следует обозначить тот факт, что воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), иного органа в случае отсутствия признаков специальных составов административных правонарушений, влечет привлечение к административной ответственности согласно ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП².

Защищенность государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность может совершенствовать административно-правовой механизм взаимоотношения госслужащих с физическими и юридическими лицами³, а также противодействует коррупции и принятию незаконных решений⁴.

Принцип защищенности связан и с эффективностью службы в целом, и процедурной обеспеченностью взаимодействия государственных гражданских служащих с гражданами и организациями, то есть существенным образом влияет на институт административных процедур.

Комментарий к Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2022.

¹ Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1946. С. 54.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1), ст. 1.

³ Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

⁴ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс. 2019. 544 с.

При более широком понимании рассматриваемого принципа защищенность гражданских служащих включает не только защиту от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, но и общую защиту государства в том смысле, который вкладывается в нее, в частности, положениями Федерального закона от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», который устанавливает систему мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества определенных категорий лиц и их близких¹. В число таких защищаемых государством лиц включены и гражданские служащие (федеральные государственные гражданские служащие учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Вооруженных Сил Российской Федерации и др.). Ученые подобную защиту, которая состоит в применении к должностным лицам, замещающим определенные данным законом должности, мер безопасности, правовой и социальной защиты, применяемых при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи с их служебной деятельностью, особой².

В таком же широком смысле следует, на наш взгляд, понимать защиту отдельных категорий гражданских служащих при применении в отношении них дисциплинарных взысканий. Примером может служить судебная практика, связанная с оспариванием увольнения в связи с утратой доверия и восстановлении на службе беременной женщины. В связи с тем, что действующее законодательство о гражданской службе прямо не регулирует

¹ Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // «Российская газета». № 82. 26.04.1995.

² Батрова Т.А., Жеребцов А.Н., Аверина К.Н., Ведышева Н.О., Воронцова Е.В., Менкенов А.В., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Котухов С.А., Тимошенко Д.А., Югова Л.И. Комментарий к Федеральному закону от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // СПС Консультант Плюс. 2022.

отношения, возникающие в ходе прохождения гражданской службы отдельных категорий работников (в том числе беременных женщин), в подобных ситуациях суды применяют субсидиарно нормы трудового законодательства¹.

Статьей 261 Трудового кодекса Российской Федерации установлены гарантии беременной женщине и лицам с семейными обязанностями при расторжении трудового договора². Таким образом, несмотря на отсутствие в действующем правовом регулировании гражданской службы положений о защите прав беременной женщины при прохождении службы, суды становятся на сторону таких уволенных гражданских служащих, отстаивая позицию о недопустимости использования в отношении них дисциплинарного взыскания в форме увольнения в связи с утратой доверия. Представляется, что подобная практика выступает отражением в правовых позициях суда общей, целенаправленной политики нашего государства по защите материнства и детства. Таким образом, реализация закрепленных и не закрепленных в действующем законодательстве принципов гражданской службы дополняет, определенным образом обеспечивает самые разные области государственного регулирования, включая осуществление социальной политики государства.

Связь института гражданской службы с различными институтами трудового права развивается, получает новые формы выражения, в современных условиях происходит «уточнение соотношения публично-правовых и трудовых правовых начал в регламентации государственно-служебных отношений»³.

¹ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.10.2022 № 33-21027/2022 (УИД 78RS0011-01-2021-007383-38) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

³ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 366.

Институт прав человека и гражданина представляет собой большой, комплексный правовой институт, включающий в себя как публично-правовые, так и частноправовые составляющие. С одной стороны, он воздействует на весь целостный институт государственной службы, институт гражданской службы как его части, и проецирует свой потенциал на нормативное закрепление и реализацию приоритета прав и свобод человека и гражданина как принципа гражданской службы. С другой стороны, последний дополняет универсальный принцип прав человека и гражданина в части включения в систему этих прав субъективные публичные права граждан, реализуемые в рамках взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти. Налицо, как, впрочем, и в большинстве иных случаев, процесс взаимного влияния, своего рода «перекрестное» влияние. Ученые констатируют тот факт, что в рамках собственно юридического понимания принципов права они рассматриваются как сугубо юридические требования, в конечном счёте восходящие к принципу формального равенства как равенства в свободе, конкретизирующие и развивающие его. Это обеспечивает взаимосвязанность и непротиворечивость всех принципов. В рамках такой трактовки права человека как принципы права выражают разнообразные притязания на равную со всеми меру свободы, а все иные принципы права, по сути, призваны гарантировать надлежащее обеспечение прав человека¹.

Не умаляя значения принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, позволим себе согласиться с мнением о том, что все принципы государственной гражданской службы универсальны. Именно они составляют основу основ государственной службы².

Ю.Н. Старилов выделял несколько аспектов значения принципов государственной службы. Среди них ученый называл: возможность

¹ Варламова Н. В. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6(157). С. 146.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. С. 44-51.

принципов объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты; установление посредством принципов важнейших закономерностей в системе организации и функционирования государственной службы; проявление принципов в качестве активного, динамичного начала; их неразрывную взаимосвязь (соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнении остальных принципов)¹.

Отдельные авторы определяют значение принципов государственной службы с позиций того, что сама государственная служба выступает «проводником государственного управления», а ее принципы отражают закономерности функционирования и развития данного публично-правового института².

Следует подчеркнуть роль принципов в развитии не только института государственной гражданской службы, государственной службы в целом, но и на развитие иных публично-правовых институтов. Более того, полагаем что есть основания говорить о влиянии на принципы публичного управления, принципы правового регулирования в различных областях, принципы права в целом. Причем речь здесь идет о разнонаправленном влиянии, взаимном, двустороннем воздействии.

Принципы гражданской службы влияют на институты иных отраслей права. Так, А.В. Гусев проводит сравнительный анализ принципов государственной гражданской службы и принципов правового регулирования труда³. На приведенном выше примере из судебной практики следует вывод о том, что институт гражданской службы в сегодняшних условиях

¹ Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 366.

² Киселев С.Г. Административно-правовые основы государственной службы Российской Федерации: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии. 2009. С. 36.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 10.

«подпитывается» отдельными принципами и постулатами трудовых правоотношений.

В заключение данного раздела считаем уместным привести положения В.А. Юсупова о том, что при рассмотрении вопроса о принципах институтов административного права важно иметь в виду, что любая правовая общность функционально связана с подобными ей не только внутри данной отрасли права, но и за ее пределами. Ее содержание может развиваться под воздействием как общих принципов своей отрасли, так и принципов правового регулирования однотипных общественных отношений разных отраслей советского права¹. Выводы ученого фактически подтверждают предложенную в данном разделе модель процессов воздействия, связей, существующих при правовом обосновании принципов гражданской службы.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Принципы гражданской службы представляют в современных условиях такой элемент института гражданской службы, который оказывает существенное влияние как на сам этот обособленный институт и связи между его структурными составляющими, так и иные публично-правовые институты, а также на связи института гражданской службы с иными институтами.

Сегодня государственные служащие позиционируются не просто как «работники умственного или конторского труда»², как в 40-е годы прошлого века писали представители науки административного права, а представляют собой интеллектуальный капитал государства, объединяющий потенциал граждан, преданных своей Родине и сделавших служение ей делом всей своей жизни.

Принципы гражданской службы должны использоваться исключительно как система, в неразрывной системной связи друг с другом. Реализация одного из них способствует раскрытию других. Так, только

¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит. 1985. С. 45.

² Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1946. С. 47.

формирование кадрового потенциала гражданской службы на основе равного доступа граждан к гражданской службе способно обеспечить профессиональных и компетентных гражданских служащих, способных противостоять неправомерному вмешательства в их профессиональную служебную деятельность и полноценно обеспечивать права и свободы человека и гражданина.

Нами выделено четыре разновидности процессов применительно к регулирующему воздействию принципов гражданской службы в направлении, выступающем внешним по отношению к системе таких принципов. Речь идет о процессах влияния принципов гражданской службы на сам институт гражданской службы, процессах влияния принципов гражданской службы на связанность различных элементов в структуре института гражданской службы, процессы влияния принципов гражданской службы на иные публично-правовые институты и, наконец, процессы влияния принципов гражданской службы на связи гражданской службы с иными публично-правовыми институтами.

Разные принципы по-разному «включены» в выделенные процессы, участвуют в них, влияют на их силу и скорость протекания, но применительно к их системе в целом эти процессы продолжаются, они трансформируют понимание современного института гражданской службы, формируют относительно новые межинституциональные связи данного института с иными публично-правовыми институтами.

Безусловно, ключевая роль принципов гражданской службы заключается в их системном воздействии на сам институт гражданской службы. Принципы гражданской службы влияют на стабильность, устойчивость гражданской службы, на определенность правового регулирования государственно-служебных отношений, на унификацию правоприменительной практики служебного взаимодействия.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами в системной взаимосвязи с иными принципами гражданской

службы стимулируют развитие механизмов открытости службы, повышают доверие к ней со стороны граждан и организаций.

Безусловно влияние принципов гражданской службы на правовое регулирование иных видов службы, что укрепляет системное единство всех видов государственной службы в рамках ее системы.

Представляется, что первоначально законодатель и правоприменитель с учетом научной доктрины формируют принципы гражданской службы, позже принципы воздействуют на дальнейшее нормотворчество и правоприменение. Принципы, которые в любой юридической конструкции представляют ее основу, в структуре института гражданской службы играют ключевую, системообразующую роль и для определения внутреннего строения института, соотношения (иерархии) составляющих его элементов, и, что более важно, задают вектор дальнейшего развития данного института, определяют формулу его взаимоотношений с иными правовыми институтами, очерчивают рамки, пределы нормативно-правового и доктринального движения данного института с учетом внешних и внутренних факторов.

Принципы гражданской службы обеспечивают встроенность института государственной службы в различные процессы в публичном управлении, среди которых, к примеру, реформирование правового регулирования публично-правовой ответственности, системы государственного контроля и надзора, механизмов предоставления государственных услуг гражданам и организациям. Для того, чтобы эти процессы не стали очередными из многочисленных «поспешных и мало обоснованных государственных реформ»¹, принципы гражданской службы должны обеспечивать сопряжение и единые ориентиры при их системном осуществлении.

Все выделенные выше условия и факторы влияния принципов гражданской службы на внутренние (в пределах института) и внешние (за рамками института) процессы и связи определяют значение рассматриваемого

¹ Тихомиров Ю. А. Формула правового воздействия // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 7.

института, его ключевую роль в формировании и последующем развитии новой концепции публичной службы в современных условиях.

Глава 2. Принципы государственной гражданской службы и эффективность публичного управления на современном этапе государственного строительства

2.1. Реализация принципов государственной гражданской службы как условие эффективности публичного управления

Принципы гражданской службы как публично-правового института отражают закономерности развития обособленной группы служебных правоотношений, находятся под их непосредственным влиянием. В то же время они аккумулируют в себе общие принципы административного права¹. Нами выдвигается гипотеза, согласно которой полноценная, системная реализация принципов государственной гражданской службы может выступать в качестве базового условия эффективности публичного управления в целом. Прежде, чем подтвердить или опровергнуть данную гипотезу, выстроить соотношение между реализацией принципов государственной гражданской службы и эффективностью публичного управления, рассмотрим понятие эффективности публичного управления в современной юридической науке.

Вопросы качества государственного механизма, результативности и эффективности публичной власти, достижение государственным управлением ключевых целей управленческой деятельности волновали научное сообщество, самих представителей власти и рядовых граждан во все времена. Пожалуй, это наиболее сложный и проблемный вопрос в контексте взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти. Сложность его обусловлена, на наш взгляд, несколькими факторами: множественностью и разноплановостью государственных задач и функций, подвижным характером системы охраняемых законом ценностей, на обеспечение которых направлено государственное управленческое

¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 44.

воздействие, сложностью совокупности критериев, призванных оценить эффективность публичного управления, спецификой их восприятия со стороны различных субъектов социальных связей.

Понятие эффективности публичного управления неразрывно связано с такими смежными ему понятиями как справедливость управления, законность действий представителей власти, определенность и устойчивость государственного воздействия, уровень достиженияластной деятельностью социально значимого результата. Более того, сама эффективность публичного управления может быть «расщеплена» на разновидности, среди которых: эффективность правового регулирования, эффективность правоприменения, эффективность отдельных ветвей и (или) уровней власти, эффективность отдельных управленческих функций, эффективность публичного управления в различных областях общественных отношений (политической, социально-экономической, культурной) и др. В частности, применительно к эффективности исполнительной власти ученые справедливо отмечают тот факт, что она не может быть сведена лишь к ее формальной законности, но подлежит восприятию и оценке через призму достижения поставленных перед субъектами управления целей, выражающих объективные потребности общественного развития¹. Такой подход можно рассматривать как обобщающий по отношению к публичному управлению в целом.

Эффективность публичного управления и эффективность отдельных его элементов, направлений и функций обосновывается и оценивается учеными по-разному. Так, есть примеры оценки через активизацию созидательного участия населения в решении проблем публичного управления², через трансформацию системы взаимодействий «субъект управления –

¹ Шмалий, О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 4.

² Епинина, В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения / В. С. Епинина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – № 4. – С. 193.

взаимодействия – управляемые объекты» и выделения таких критериев, как состояние и производительность, результат и качество функционирования, структура, объем и актуальность производимых продуктов¹, через соотношение законности и результативности², через другие юридические конструкции.

В контексте настоящего исследования следует отметить, что принципы гражданской службы напрямую коррелируют отдельным элементам, направлениям и функциям публичного управления, создавая методологическую и правовую основу обеспечения их эффективности и результативности. В частности, такая корреляция наблюдается в рамках модели управления по результатам.

В соответствии с современными подходами публичное управление по результатам – это концепт публичного управления и основанный на нем цикл публичного управления, при котором результаты публичного управления позиционируются не его конечной целью, а, будучи декомпозированы на детализированную систему промежуточных тщательно просчитываемых целей/результатов, определяются в качестве важнейших обеспечительных средств реализации публичного управления³.

Концепция публичного управления по результатам позволяет, на наш взгляд, дифференцировать эффективность публичного управления как большую комплексную категорию с множеством критериев правового, экономического, социального, организационного и иного характера на совокупность категорий эффективности низшего порядка (уровня). Не случайно ученые применительно к эффективности публичного управления как

¹ Некрасов, В. Н. Электронное правительство как инструмент повышения эффективности публичного управления / В. Н. Некрасов, О. И. Архипова // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2014. – № 4. – С. 40.

² Шмалий, О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 13.

³ Понкин, И. В. Концепт публичного управления по результатам / И. В. Понкин // Право и образование. – 2014. – № 4. – С. 90.

результату функционирования партисипативного механизма выделяют несколько видов такой эффективности: социальную, экономическую, социально-экономическую¹.

Приведем примеры взаимосвязи отдельных составляющих эффективности публичного управления и принципов гражданской службы.

Принцип стабильности гражданской службы напрямую связан с предсказуемостью публичного управления, определенностью решений (актов) органов публичной власти, опорой на традиции, устоявшиеся подходы к решению проблем взаимодействия граждан и организаций с органами публичного управления.

Отдельной составляющей стабильности и устойчивости гражданской службы (применительно к самому служащему) следует считать непрерывность прохождения гражданской службы, гарантии прохождения службы при отсутствии нарушений запретов и ограничений при ее прохождении, а также иных условий, делающих прохождение службы невозможным. В качестве рекомендации в данном направлении нами предлагается дополнить положения Федерального закона 79-ФЗ статьей 39.1. «Зачисление в распоряжение федерального органа исполнительной власти» и изложить ее в следующей формулировке:

«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

¹ Епинина, В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения / В. С. Епинина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – № 4. – С. 192.

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».

Аналогичный механизм существует при прохождении иных видов службы, например, службы в органах внутренних дел¹. Внедрение подобной возможности для гражданских служащих станет, по нашему мнению, отражением не только принципа стабильности службы, но и одновременно принципа единства различных видов государственной службы. На необходимость таких новаций при прохождении гражданской службы ученые обращали внимание еще в начале 2000-х годов². С учетом перманентного реформирования гражданской службы и изменения структуры государственных органов (их переподчинение, реорганизация) предлагаемый механизм призван усилить социально-правовые гарантии гражданских служащих.

Принцип доступности информации о гражданской службе наглядно проявляется в развитии сквозного института современного публичного управления – цифровизации. Информационные технологии безусловно дают новые возможности для получения информации о гражданской службе, расширяют доступ к ней, повышается уровень осведомленности граждан и организаций о гражданской службе и ее отдельных элементах (например, конкурс, показатели деятельности, требования к прохождению службы и др.), усиливается обратная (или взаимообратная) связь между гражданскими служащими и невластными субъектами.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами также сегодня стремительно подвергается воздействию

¹ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// «Российская газета». № 275. 07.12.2011.

² Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2012. С. 110-120.

цифровизации. Подобное взаимодействие все в большей части переносится в цифровую среду. При этом, на наш взгляд, подобный принцип следует рассматривать предельно широко: как принцип участия граждан в публичном управлении. Система взаимодействия гражданской службы в лице гражданских служащих с общественными объединениями и гражданами отражает вовлеченность граждан в управлении государством, их причастность к решению задач повседневной, текущей деятельности органов публичной власти по реализации управленческих функций.

Вопрос участия населения в управлении – это вопрос установления меры такого участия, обеспечения эффективности функционирования механизма и совершенствования форм взаимодействия систем власти и населения¹. Рассматриваемый нами принцип гражданской службы прямым образом влияет на эффективность административных процедур взаимодействия граждан с органами публичной власти, в том числе и прежде всего в цифровом формате (оцифрованных административных процедур). В то же время эффективность административных процедур влечет за собой эффективность (промежуточную и конечную) таких направлений (или блоков) публичного управления как институт административного и судебного обжалования, институт административной юрисдикции, институт государственного контроля (надзора), разрешительных механизмов и др. В связи с этим ученые справедливо говорят о процессуализации государственного управления как средстве обеспечения эффективности исполнительной власти². Системность, полнота, нормативная закрепленность подобной процессуализации – важнейшая часть понятия эффективности публичного управления, пожалуй,

¹ Епинина, В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения / В. С. Епинина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – № 4. – С. 188-194.

² Шмалий, О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 34.

доминирующая в современном понимании такой эффективности как правовой категории.

В связи с этим уместно привести мнение специалистов о том, что в качестве одного из принципов государственной службы следует считать культуру профессиональной деятельности государственных служащих, включая выстраивание доверительных отношений государственных служащих с различными группами населения¹. И предлагаемый принцип, и закрепленный в законодательстве принцип выступают ценностью и целевой установкой для всей системы публичного управления, основой которого является оптимальное и эффективное взаимодействие органов публичной власти с гражданами и организациями, взаимодействие, строящееся на доверии к государству в лице его органов, их должностных лиц, то есть представителей института публичной службы.

Принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих напрямую воздействует на эффективность как публичного управления в целом, так и на качество отдельных управленческих функций и форм. Профессионализм и компетентность гражданских служащих призвана не только соблюсти установленные процедуры предоставления государственных услуг, но и, что более ценно, уловить запрос, определить потребности получателей таких услуг и оценить их с точки зрения дальнейшего совершенствования механизмов их предоставления, расширения перечня таких услуг, повышения их доступности для потребителей. Учет данных факторов позволяет обеспечивать эффективность публичного управления с точки зрения учета мнения граждан и организаций при принятии управленческих решений, что дает основания признать подобные решения совместными, согласованными, учитывающими частные и публичные интересы субъектов служебного взаимодействия.

¹ Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС КонсультантПлюс. 2023.

Думается, что граждане и их объединения в контексте взаимодействия с гражданской службой представляют собой важную часть современного гражданского общества, а реализация названного выше принципа гражданской службы служит целям обеспечения гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти¹.

Принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность в реализации призван свидетельствовать об определенном уровне эффективности антикоррупционных механизмов в современных условиях. Это подтверждает обоснованный в правовой науке подход к эффективности исполнительной власти как явлению, образованному системным взаимодействием двух ее составляющих – законности и результативности². В этой связи сформированная в настоящее время в отечественном законодательстве система антикоррупционных запретов и ограничений в системе публичной службы вполне обоснованно рассматривается учеными как инструмент государственно антикоррупционной политики³.

Принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность так же обеспечивается регламентацией порядка проведения служебной проверки, в рамках которой гражданский служащий выступает слабой стороной, что обуславливает необходимость дополнительных гарантий его статуса. В то же

¹ Гриценко В.В. Обеспечение гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 40 - 45.

² Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 13.

³ Хазанов С. Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования / С. Д. Хазанов // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : Сборник трудов по итогам Третьей Всероссийской научной конференции с международным участием, Екатеринбург, 26–27 октября 2018 года / Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН. 2019. – С. 453-472.

время, действующее законодательство содержит некоторые изъяны, во многом эти гарантии нивелирующие.

В связи с этим считаем возможным 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».

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина как принцип гражданской службы имплицитно присутствует во всей системе публичного управления, выступая одновременно принципом организации и функционирования этой системы, целью и ценностью, на достижение которой она направлена.

О.В. Шмалий обосновывает систему критериев, посредством которых оценивается эффективность исполнительной власти, и включает в нее: законность, целесообразность и рациональность исполнительной власти¹. Все эти критерии базируются на обеспечении приоритета прав и свобод человека и гражданина. Их соблюдение отражает законность власти, ее управленческого воздействия, а также обуславливает целесообразность того или иного уровня такого воздействия, его необходимость (допустимость, рациональность) в определенных социальных условиях.

¹ Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 13-14.

О соблюдении данного принципа мы можем свидетельствовать при оценке отдельных функций публичного управления, среди которых можно выделить государственный контроль (надзор), его отдельные виды¹. Оптимизация контрольно-надзорных механизмов государства и разрешительной системы, либерализация административной ответственности, развитие индивидуализации административного наказания и иные тенденции современного публично-правового регулирования закономерно связаны с реализацией прав и свобод человека и гражданина во взаимодействии с органами публичной власти. О связи реализации контрольно-надзорных полномочий органов публичной власти с эффективностью публичной службы говорят ведущие ученые, которые отмечают тот факт, что наблюдаемая тенденция концентрации у федеральных служб контрольных и нормотворческих функций в условиях отсутствия регламентации на уровне федерального закона требований к административно-процессуальной форме правоприменительной деятельности создает возможность формирования субъектом управления процессуальных режимов осуществления им контроля, не сбалансированных по соотношению юридически значимых интересов².

Ученые также обращают внимание на то, что в настоящее время в должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления³. Так же не очевидна взаимосвязь реформы государственной службы с реформой государственного контроля и надзора,

¹ Агамагомедова С.А. Эффективность таможенного контроля как фактор обеспечения безопасности // Вопросы безопасности. — 2016. - № 5. - С.34-42.

² Шмалий, О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : специальность 12.00.14 «Административное право; административный процесс» : автореф. диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону. 2011. С. 34.

³ Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

хотя последняя достаточно активно влияет на развитие института государственной службы, в том числе в контексте реализации ее принципов.

Публично-правовой институт государственной службы – институт, основанный на взаимодействии с общественными объединениями и гражданами. Причем это взаимодействие имеет исторические традиции. Еще в начале 80-х годов прошлого века В.М. Манохин справедливо утверждал, что требования к кадровым работникам государственного аппарата обусловлены особенностями этой деятельности, направленной на организацию людей, включающей работу с населением¹. Подобная работа с населением составляет ядро, смысл служебных правоотношений, в рамках которых можно выделить взаимодействие внутреннее (внутрислужебное или внутриорганизационное; в федеральном законе № 79-ФЗ законодатель использует для подобного взаимодействия понятие «государственно-служебных отношений» (часть 1 статьи 31)) и внешненаправленное, причем последнее выступает доминирующим, первое направление фактически призвано обслуживать второе.

Ю.А. Тихомиров связывал качество государственной службы с теорией интересов. По мнению ученого, «плохая работа госслужащих» наблюдается в ситуации, когда защищенный интерес уступает место противоправному эгоцентрическому интересу². С этой точки зрения, представляется возможным говорить о том, что эффективность государственно-служебной деятельности снижается во всех случаях, когда крен в системе интересов происходит не в направлении публичных интересов.

Применительно к институту государственной службы, принципам ее построения и функционирования можно констатировать наличие двух процессов: воздействия доктрины на нормативную оптимизацию института

¹ Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 11.

² Тихомиров Ю. А. Правовое государство: проблемы формирования и развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – Т. 4, № 5. – С. 99.

государственной службы и влияния тенденций законодательного регулирования рассматриваемого института на развитие теоретико-правового обоснования, научной «выдержанности» понятий и процессов, присущих служебным правоотношениям. Сложно сказать, какой из этих процессов значимее, существеннее, они существуют параллельно, протекают достаточно самостоятельно и закономерно отражают единство теоретических и прикладных начал в исследовании самых различных правовых институтов и явлений.

Эффективность публичного управления неоднородна, она представляет собой сложную, комплексную категорию. В ее рамках ученые обоснованно выделяют эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти¹, эффективность правового регулирования², эффективности правовых норм³. В рамках последней категории можно дифференцировать наиболее разработанные аспекты эффективности норм административно-деликтного права⁴. Представляется, что категория эффективности административных и административно-процедурных норм позитивной (не юрисдикционной) природы незаслуженно обделена научным вниманием, хотя в современных условиях именно ее эффективность востребована в системе публичного управления, где юрисдикционные нормы имеют характер обеспечивающий, а базовые управленческие цели достигаются посредством позитивного (бесспорного) правоприменения,

¹ Шмалий О. В. Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти / О. В. Шмалий // Черные дыры в Российском законодательстве. – 2010. – № 5. – С. 146-150; Аврутин, Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел : Государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02. - Санкт-Петербург, 1998. - 470 с.

² Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8.

³ Фаткулин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977; Эффективность правовых норм / Отв. ред. В.И. Никитинский, В.В. Глазырин. М., 1980 и др.

⁴ Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Рогачева Ольга Сергеевна. Воронеж, 2012. - 50 с.

текущих административных процедур взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти.

Советская теория эффективности законодательства развивалась в целом в русле инструменталистского подхода к праву как к «средству руководства обществом», инструменту достижения экономических, политических, идеологических и иных целей социалистического строительства¹.

Категория эффективности применительно к публично-правовому институту гражданской службы может рассматриваться с позиции нескольких подходов. Во-первых, можно говорить об эффективности административных материальных и административно-процедурных норм, составляющих данный институт.

Во-вторых, есть основания, на наш взгляд, отграничить качество связности, эффективность соотношения и (или) совместного использования в данном институте норм различной направленности. К примеру, запрещающие, дозволительные, уполномочивающие нормы, нормы юридической ответственности должны использоваться в реализации профессиональной служебной деятельности в определенном соотношении. Представляется, что изменение подобного соотношения – тоже один из аспектов развития рассматриваемого института. Так, усиление юридической ответственности гражданского служащего отражает тенденции доминирования административно-юрисдикционных норм в структуре норм, составляющих исследуемый институт; расширение перечня запретов и ограничений при прохождении гражданской службы усилит совокупный объем административных норм материального свойства – норм, составляющих содержание правового статуса гражданского служащего.

Говоря о правовых статусах в государственно-служебных отношениях, уместно привести мнение Ю.А. Тихомирова о том, что для понимания и

¹ Шмалий О. В. Методологические основы оценки эффективной правотворческой деятельности исполнительной власти / О. В. Шмалий // Философия права. – 2011. – № 1(44). – С. 72-77.

формирования новых отношений между гражданином и властью важно обоснованно определить типологию правовых статусов прежде всего граждан. Конституционный статус гражданина выступает здесь исходным, базовым, основным для всех видовых статусов, одним из которых выступает и видовой статус государственного служащего¹.

В-третьих, полнота и конкретность закрепления в нормативно-правовом регулировании служебной деятельности принципов гражданской службы также определяет эффективность организации и функционирования рассматриваемого публично-правового института.

В-четвертых, эффективность нормативно-правового регулирования гражданской службы обуславливает эффективность подзаконного, в том числе ведомственного регулирования служебных отношений. Последнее весьма обширно, разнопланово и закономерно отражает специфику организации и прохождения гражданской службы в различных органах публичной власти.

В-пятых, эффективность правового регулирования гражданской службы влечет за собой определенный уровень надлежащего, то есть унифицированного и предсказуемого правоприменения.

В-шестых, нормативно-правовое закрепление принципов государственной гражданской службы и реализация их в правоприменении выступают важным условием эффективности не только публично-правового института гражданской службы, но и публичного управления в целом.

К сожалению, в настоящее время многие важные составляющие института гражданской службы имеют низкий уровень нормативной регламентации, а зачастую описываются в правовых актах ненормативного характера либо «уходят» в доктрину. Примером может служить понятие заслуг в профессиональной служебной деятельности, которое обозначено в Федеральном законе № 79-ФЗ (статья 60. Принципы и приоритетные

¹ Тихомиров Ю. А. Правовое государство: проблемы формирования и развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – Т. 4, № 5. – С. 99.

направления формирования кадрового состава гражданской службы), но определения и содержания данного понятия законодатель не дает. Определения заслуг в профессиональной служебной деятельности предлагаются в науке административного права¹, в связи с чем данные разработки могли быть использованы для закрепления данного важного понятия хотя бы на подзаконном уровне.

Кроме того, считаем необходимым на подзаконном уровне определить:

- возможность учета сложности предоставления сведений о доходах супругов, с которыми гражданские служащие не проживают²;
- величину несущественной (незначительной) разницы между суммой всех фактически полученных доходов и суммой доходов, указанных в Справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера³;
- обязательность ведомственных кодексов этики гражданских служащих⁴.

Что касается критериев эффективности в публичном управлении, то ученые справедливо констатируют тот факт, что разработка конкретных показателей эффективности действия законодательства и деятельности органов исполнительной власти в каждом отдельном случае требует

¹ Титова Е.А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации : проблемы теории и эффективность : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Титова Екатерина Алексеевна; [Место защиты: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского]. – Воронеж. 2021. С. 15.

² Правоприменительная практика свидетельствует о распространенности такой проблемы.

³ В настоящее время эти вопросы регулируются актами рекомендательного характера. См.: Письмо Минтруда России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0)») // «Администратор образования». № 10. 2022 (Обзор).

⁴ О наличии подобного проблемного вопроса свидетельствует судебная практика. См.: Апелляционное определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 26.11.2024 № АПЛ24-398 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

творческого подхода¹. Инструментарий оценки эффективности различается в зависимости от формы, сферы, направления деятельности, функционала органа публичного управления.

В.В. Лапаева в качестве общего методологического принципа исследований предлагает ориентироваться на выявление показателей конфликтности общественных отношений, характеризующих меру удовлетворения правомерных интересов участников регулируемых отношений².

О. С. Рогачева применительно к эффективности норм административно-деликтного права предлагает рассматривать подобную эффективность в нескольких аспектах: целевом, социальном, экономическом, психологическом³. Применительно к принципам государственной службы Ю.Н. Старилов справедливо отмечает их субъективный характер⁴.

Принципы организации гражданской службы включены в принципы построения рациональной системы государственных органов в целом. На это обращают внимание ученые, отмечающие, что принципы организации государственной службы создают прочную научную основу для организации государственной службы и построения рациональной системы государственных органов в целом⁵.

В.М. Манохин полагал, что, если государственная служба рассматривается как организационно-правовой институт в системе

¹ Шмалий О. В. Методологические основы оценки эффективной правотворческой деятельности исполнительной власти / О. В. Шмалий // Философия права. – 2011. – № 1(44). – С. 72-77.

² Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10.

³ Рогачева, О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 / Рогачева Ольга Сергеевна; [Место защиты: Воронеж. гос. ун-т]. – Воронеж. 2012. С. 11-12.

⁴ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М). 2002. С. 4

⁵ Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. С. 12.

государственной организации, то в принципах службы должны найти свое отражение как общие принципы организации и деятельности государства, так и специальные принципы, присущие только институту государственной службы (законность, дисциплина, народность и т. д.)¹.

Тот факт, что гражданская служба присутствует в самых разных органах публичной власти, осуществляющих управленческое и регулирующее воздействие на разнообразные области общественных отношений, обуславливает то обстоятельство, что развитие института гражданской службы определенным образом стимулирует их связь, процедурную организационную и аксиологическую общность, внутреннее единство в контексте института публичной власти как базового в современной системе публичного управления. С этой точки зрения мы можем констатировать тот факт, что принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации как принцип гражданской службы в сочетании с такими основными принципами построения и функционирования системы государственной службы в целом как федерализм; единство правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы позволяет стимулировать целостность, функциональную и целевую общность института публичной службы, выступающей залогом эффективности всей системы публичного управления.

В Германии в функциональном плане «публичная служба понимается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления, а в институциональном плане под ней понимается определенный

¹ Манохин В.М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. Руководитель авт. коллектива: Ю.М. Козлов. М.: Юридическая литература. 1978. С. 293-294.

круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность»¹.

Представляется, что следует отграничивать институциональное понимание публичной службы, вбирающей в себя и государственную, и гражданскую в ее составе, с точки зрения юридической науки и иных областей научного знания.

Если мы говорим о публичной службе как публично-правовом институте с точки зрения теории права (или, пользуясь терминологией В.М. Манохина, организационно-правовом институте²), то должны иметь в виду совокупность норм права, регулирующих служебные отношения. Если мы используем институциональный подход к публичной службе с точки зрения управлеченческой или экономической теории, то институциональное понимание службы будет отражать наличие конкретного социального слоя государственных и муниципальных служащих, инфраструктуры организации и функционирования публичной службы, включать в себя позиционирование публичной службы в качестве формального и неформального института.

Представляется, что в отдельных случаях в научных исследованиях присутствует и смешанный подход, включающий как правовое, так и неправовое понимание публичной службы как института. Так, к примеру, А. В. Гусев видит систему публичной службы одновременно как собирательную категорию, охватывающую государственную и муниципальную службу, и деятельность лиц, замещающих государственные и муниципальные должности³.

¹ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос». 2001. С. 130.

² Манохин В.М. Государственная служба // Советское административное право. Государственное управление и административное право. Руководитель авт. коллектива: Ю.М. Козлов. М.: Юридическая литература. 1978. С. 293-294.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 8.

Еще одним аспектом, крепко связывающим, на наш взгляд, принципы гражданской службы с эффективностью публичного управления, выступает связь гражданской службы со стабильностью и устойчивостью публичной власти, включая ее политическую составляющую. В этом смысле принцип стабильности гражданской службы определенным образом формирует и развивает принцип устойчивости власти политической. При характеристике гражданской службы за рубежом ученые отмечают этот фактор. Так, согласно мнению отдельных исследователей, при повышении по службе в Германии особое место занимает политический статус чиновника. «Обязанность верности» — это прежде всего требование политической верности, причем в самом широком смысле¹. Представляется, что речь здесь идет не о верности, лояльности к идеологии определенной политической партии или иного объединения, а о верности государственному курсу, который включает и курс политический.

При этом имеют место научные позиции, согласно которым на устойчивость государственного аппарата в целом воздействуют конкретные составляющие государственной службы. Так, к примеру, применительно к отдельным странам этика государственной службы позиционируется как важнейший инструмент на низовом уровне для поддержания жизнеспособности всей политico-административной системы государства².

Реализация принципов государственной гражданской службы в качестве условия эффективности публичного управления может быть наглядно продемонстрирована в рамках решения актуальных проблем гражданской службы, их соотношения с проблемами публичного управления в целом на современном этапе.

¹ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция. Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос». 2001. С. 134.

² Johanson, JE., Kujala, EN., Moilanen, T., Pekkola, E., Pekonen, O. (2023). The Finnish Politico-Administrative System. In: Pekkola, E., Johanson, JE., Mykkänen, M. (eds) Finnish Public Administration. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. Pp. 35-56. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_3

Современные ученые называют следующие проблемы гражданской службы:

- качество профессионального обучения гражданский служащих, которое в недостаточной степени отвечает потребностям развития института государственной службы;
- слабая связь оценки профессиональной служебной деятельности с качеством предоставления государственных услуг гражданам и организациям;
- использование в кадровой работе в рамках гражданской службы устаревших технологий;
- «старение» корпуса гражданских служащих, отсутствие притока молодежи на гражданскую службу;
- отсутствие научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе;
- отсутствие «сопряжения» реформирования института гражданской службы с иными направлениями административной реформы;
- недостаточная открытость государственной службы, которая способствует проявлениям бюрократизма и коррупции¹.

Ю.Н. Старилов относит к актуальным проблемам также вопрос о разграничении публичного служебного права и трудового права².

Другие ученые выделяют проблему разграничения в служебном законодательстве дисциплинарной ответственности государственных служащих и ответственности за совершение коррупционных правонарушений, которые имеют единую правовую природу³.

¹ Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

² Старилов Ю.Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 378.

³ Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 88

А.А. Гришковец среди проблем гражданской службы выделяет следующие: нахождение гражданской службы по-прежнему под влиянием трудового права, нестабильность положения гражданского служащего, отсутствие института служебной карьеры, который гарантирует гражданскому служащему стабильный должностной рост в течение всего периода прохождения службы¹.

При этом следует отметить то обстоятельство, что оценка определенных тенденций и проблем развития института гражданской службы меняется в различные периоды государственного строительства. Так, к примеру, около полутора десятилетия назад изменения отечественного законодательства об административной ответственности в сторону ужесточения административной ответственности лиц, замещающих должности государственной службы, воспринимались учеными как исключительно положительные тенденции².

Представляется, что в настоящее время более предпочтительным выступает подход, согласно которому доминировать должна тенденция неотвратимости административного наказания за правонарушения гражданского служащего, а не ужесточения его строгости.

В начале 2000-х годов ученые отмечали следующие проблемы государственной службы в целом и реализации ее принципов в частности:

- отсутствие механизма обеспечения качества замещения государственных должностей и, соответственно, системы ответственности за кадровые решения служащих³;

¹ Гришковец А.А. Государственная гражданская служба: вопросы соотношения административного и трудового права. Часть 2 // Кадровик. 2020. № 10. С. 50.

² Альхименко В.В., Салищева Н.Г., Гришковец А.А. Публичный интерес в административном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 116.

³ Юпитов, А.В. Отбор кадрового состава государственной гражданской службы: современные механизмы, принципы и процедуры / А.В. Юпитов, О.Б. Бекасов, В.С. Пономарева. - Москва : ГУ ВШЭ. 2004 (Тип. ГУ ВШЭ). С. 5.

- закрепление в законодательстве того периода большинства принципов без оговорок об исключениях их общих правил (например, принцип гласности), что на практике вызывает много вопросов;
- проблемы создания единой системы правового регулирования федеральной государственной службы и государственной службы субъектов федерации, их взаимосвязь с муниципальной службой;
- проблема системного использования принципов¹.

Заслуживает внимания предложение О.В. Шмалий о возможности принятия закона «О принципах организации исполнительной власти в Российской Федерации». Думается, что данный закон во многом мог бы консолидировать в себе содержание как принципов гражданской службы, так и принципов построения и функционирования системы государственной службы в целом. При этом ученый выделяет две группы принципов: принципы, среди которых права и свободы человека и гражданина как высшая ценность и другие принципы, определяющие правовое положение индивида в обществе и государстве, и принципы, определяющие организацию государственной власти². В последнюю группу в качестве неотъемлемой составляющей, имплицитно, органически присущего элемента входят принципы публичной службы и гражданской службы как ее значимой системной разновидности.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Зависимость принципов институтов административного права от общих принципов этой отрасли характеризуется уровнем конкретизации последних. Это можно наблюдать при анализе любого универсального принципа советского права³. Анализ публично-правового института гражданской

¹ Привалова, Светлана Викторовна. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. – Москва. 1999. С. 12, 15-16.

² Шмалий О. В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти / О. В. Шмалий // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 3. – С. 291-292.

³ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит. 1985. С. 45.

службы, выявление его связей с принципами публичного управления и принципами административного права подтверждают данный тезис.

Гражданская служба, как и сама государственная власть, функционирование которой она обеспечивает, не есть самоцель¹, она не может существовать по принципу «служба ради службы». Гражданская служба и ее принципы выступают своего рода средством достижения более значимых целей публичного управления и, в конечном итоге, его эффективности.

Множественность научных подходов к эффективности исполнительной власти и публичного управления в целом детерминирует разные варианты связи принципов гражданской службы с эффективностью.

Совокупность принципов гражданской службы - не просто сумма принципов, это система принципов. Они обеспечивают цельность, единство института публичной службы, обслуживающего систему публичного управления.

Система принципов гражданской службы выступает подсистемой института гражданской службы и одновременно подсистемой системной совокупности принципов публичного управления и ее более низшего уровня – совокупности принципов функционирования исполнительной власти, одним из базовых среди которых является принцип эффективности.

Принципы гражданской службы воздействуют на публичное управление по результатам. Цикличность в данном подходе позволяет выделить в эффективности публичного управления понятия эффективности применительно к отдельным функциям и направлениям управления.

Принципы гражданской службы проецируются в принципах публичного управления (к примеру, принцип стабильности гражданской службы проецируется в принципе определенности и предсказуемости актов органов публичной власти и др.).

¹ Шмалий О. В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти / О. В. Шмалий // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 3. – С. 290.

Категория эффективности гражданской службы может рассматриваться с точки зрения: эффективности норм, составляющих данный публично-правовой институт; эффективного соотношения таких норм; закрепления принципов гражданской службы в нормативно-правовых актах; эффективности подзаконного регулирования; эффективности правоприменения. Все сказанное выше позволяет утверждать, что закрепление и реализация принципов гражданской службы может рассматриваться в качестве условия эффективности публичного управления, то есть подтвердить выведенную нами гипотезу.

Характеризуя неразрывную взаимосвязь между государственной гражданской службой и публичным управлением и роли принципов гражданской службы в обеспечении ее эффективности следует отметить, что принципы гражданской службы достаточно стабильны, они позволяют сформировать профессиональный кадровый корпус гражданской службы, который в конечном счете призван обеспечить должный уровень качества и эффективности публичного управления в целом.

Принципы гражданской службы влияют на эффективность публичного управления посредством следующих факторов.

Во-первых, принципы гражданской службы включены в принципы построения самой системы государственных органов, а также единой системы органов публичной власти.

Во-вторых, развитие института гражданской службы и принципов гражданской службы как его подсистемы стимулирует связь различных органов публичной власти, их процедурную, организационную и аксиологическую общность, внутреннее единство в контексте института публичной власти.

В-третьих, принципы гражданской службы воздействуют на решение актуальных проблем публичного управления. В этой связи представляется возможным говорить о соотносимости проблем самого института гражданской службы, включая проблемы реализации ее принципов, с

проблемами всей системы публичного управления (причем часть этих проблем совпадает). Реализация принципов гражданской службы должна осуществляться в контексте решения проблем публичного управления, осуществления административной реформы, обеспечения бесперебойного и эффективного функционирования государственного аппарата в условиях современных угроз и вызовов.

2.2. Отражение принципов государственной гражданской службы в актах правосудия

Государственная гражданская служба как любой другой правовой институт характеризуется довольно устойчивыми связями норм, правоприменительных актов, субъективных прав и обязанностей и определенными закономерностями их развития¹.

Представляется, что отражение принципов государственной службы в судебной практике получило меньше научного внимания и достаточно редко подвергалось правовому анализу. Исключением здесь являются отдельные научные публикации, посвященные правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) по отдельным принципам государственной службы².

А. В. Гусевым была исследована практика и обобщены правовые позиции КС РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам государственной службы, показана их роль в выявлении конституционной сущности и предназначения института государственной службы, защите прав государственных служащих³.

¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 43.

² Пресняков М.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросу равного доступа к государственной службе // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 1. С. 46-48.

³ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев

С учетом активного развития института государственной службы в последние десятилетия в данном разделе работы нами предлагается попытка обозначить отражение принципов государственной службы в актах конституционного правосудия, что представляется весьма актуальным с точки зрения влияния позиций Конституционного Суда Российской Федерации на научное понимание таких принципов и их реализацию в служебных правоотношениях, а также в иных актах правосудия..

Судебному нормоконтролю со стороны Конституционного Суда Российской Федерации подвергаются служебные отношения, включающие в себя условия соотношения регулирования федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Примером может служить Постановлением от 15 ноября 2012 года № 26-П, в котором стороны Конституционный Суд Российской Федерации дал оценку конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», предусматривающего обязанность субъекта Российской Федерации учитывать при утверждении реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации структуру государственных органов, наименования, категории и группы должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленные Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы¹.

Орган конституционного правосудия в данном акте оценивает позицию законодателя с точки зрения реализации двух базовых конституционных принципов: единства системы государственной власти и единства системы исполнительной власти. На примере реестровой системы структуризации должностей государственной гражданской службы орган конституционного

Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 10-11.

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета». № 162. 31.07.2004.

нормоконтроля обращает внимание на объективно присущую институту государственной службы необходимость обеспечения тождества ее внутренних подсистем, а именно: соответствия системы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации системе федеральной государственной гражданской службы¹.

С учетом интересующего нас отражения в актах конституционного правосудия принципов государственной службы отметим, что данное решение затрагивает несколько аспектов, связанных с реализацией принципов государственной службы (несмотря на то, что в данном конкретном деле речь идет о гражданской службе, представляется, что обозначенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации может быть применения к принципам государственной службы в целом).

Во-первых, правовые позиции органа конституционного нормоконтроля отражают неразрывную связь, взаимообусловленность не только и не столько между отдельными самостоятельными принципами построения и функционирования системы государственной службы, но соотношение этих принципов с иными принципами публичного управления в целом.

Во-вторых, в этом решении Конституционного Суда Российской Федерации, как, впрочем, во многих иных актах конституционного правосудия обосновываются условия соблюдения и обеспечения принципа единства института государственной службы на основе включенности в него норм, регламентирующих прохождение различных видов службы, а также уровней применительно к государственной гражданской службе. В связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации констатирует необходимость обеспечения тождества системы государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации системе федеральной

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. Ст. 6744.

государственной гражданской службы. Подобное тождество (однопорядковые механизмы процедурной реализации) призвано обеспечить реализацию принципа единства, целостности системы государственной службы.

При этом зачастую в решениях Конституционного Суда Российской Федерации мы находим вариант соотношения принципа единства государственной службы с установлением различных требований к прохождению отдельных видов государственной службы. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал применительно к порядку прохождения государственной службы различных видов на обоснованность установления законодателем особых требований и обязанностей, обусловленных задачами, принципами организации и функционирования федеральных государственных органов, а также специфическим характером деятельности государственных служащих, осуществляющей в публичных интересах. согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, не может рассматриваться как нарушение закрепленных в основном законе права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию¹. Представляется, что многообразие видов государственной службы и, соответственно, различающиеся требования к их прохождению не разделяют, не «дробят» данный институт, а посредством различных унифицированных приемов, в том числе путем закрепления системы принципов, консолидируют его содержание, отражают его целостность, единую публичную природу, представляют своего рода «единство в многообразии».

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2022 № 2247-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Худенко Юлии Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 14 и частью 2 статьи 92 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

В ряде случаев Конституционный Суд Российской Федерации дает оценку конституционности применения законодательства о государственной службе и ее видов в отношении определенных категорий лиц, конкретных правовых статусов, к примеру, беременных женщин. По сути, орган конституционного нормоконтроля встал на защиту прав государственного служащего, при этом основой подобной защиты стал сравнительный анализ правового статуса беременной женщины при прохождении ею государственной гражданской службы и при осуществлении иной профессиональной деятельности¹.

В данном случае мы имеем дело с сочетанием реализации принципов равенства при прохождении государственной службы, равного доступа к государственной службе, приоритета прав и свобод человека и гражданина, стабильности службы. Предметом оценки конституционного нормоконтроля становятся гарантии лиц с различным правовым статусом, проходящих государственную службу. Обеспечение подобных гарантий нацелено на повышение эффективности осуществления государственной службы, так как государственные служащие, «вооруженные» подобными гарантиями, нацелены на полноценное «служение» государству, на качественное исполнение своих должностных обязанностей в целях реализации интересов государства в целом и его конкретных органов.

О гарантиях других категорий лиц, в частности проходящих государственную гражданскую службу одиноких матерей, воспитывающих детей в возрасте до 14 лет, Конституционный Суд Российской Федерации упоминает при оценке их в совокупности с иными мерами государственной поддержки, направленных на защиту материнства и детства. По мнению органа конституционного правосудия, лишение таких женщин

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2012 № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» // «Российская газета». № 295. 21.12.2012.

государственной защиты, которая в случае увольнения по инициативе представителя нанимателя гарантируется действующим законодательством женщинам - государственным служащим, проходящим военную или правоохранительную службу, равно как и тем женщинам, которые осуществляют трудовую деятельность по трудовому договору, недопустимо, поскольку в нарушение конституционных принципов равенства, справедливости и соразмерности не имеет разумного и объективного оправдания и не основано на особенностях государственной гражданской службы¹.

Вопрос о гарантиях государственных служащих ставился и в иных решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Применительно к службе в органах внутренних дел подобные вопросы рассматривались в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.2023 № 47-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 65 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и части второй статьи 379.5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Елисеева»².

Речь в данном деле идет о государственных гарантиях в сфере оказания медицинской помощи сотрудников ОВД, обусловленных спецификой их правового статуса. Конституционный Суд Российской Федерации в этой связи признал отдельные положения законодательства о службе в ОВД не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой

¹ Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам. Защита материнства, отцовства и детства // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.2023 № 47-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 65 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и части второй статьи 379.5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Елисеева» // Собрание законодательства РФ. 23.10.2023. № 43. Ст. 7792.

они исключают возможность освобождения сотрудника ОВД от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью на основании документа, выданного определенной частной медицинской организацией в исключительных обстоятельствах.

Представляется, что в актах конституционного правосудия принципы государственной службы в большинстве случаев реализуются в неразрывной связи с такими элементами правового статуса государственного служащего как его права, обязанности, гарантии, ответственность и другие.

Зашите гарантій государственного служащего посвящено определение от 17 июля 2012 года № 1275-О, в котором Конституционный Суд Российской Федерации выявил смысл нормативных положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Данный акт конституционного нормоконтроля также нацелен на обеспечение гарантій для правового статуса государственного служащего, предусмотренных в случаях расторжения служебного контракта по инициативе представителя нанимателя¹. Отметим, что во многих случаях оценки Конституционного Суда Российской Федерации положений действующего законодательства о государственной службе в решениях органа конституционного правосудия подспудно присутствует еще один важный аспект реализации служебных отношений – аспект усмотрения представителя нанимателя². Четкая, детальная, определенная регламентация такого усмотрения отражает такие базовые принципы государственной службы как

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.2012 № 1275-О «По жалобе гражданки Терехиной Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 4 статьи 31, пунктом 6 части 1 статьи 33 и статьей 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Пресняков М.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросу равного доступа к государственной службе // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 1. С. 46.

профессионализм и компетентность государственных служащих, стабильность государственной службы и др.

Таким образом, принципы государственной службы находят отражение в правоприменительной практике служебного взаимодействия, включая практику конституционного правосудия и судебного нормоконтроля. Значимость такой практики заключается в том, что, во-первых, во многих случаях принципы государственной службы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации выступают не только как нормы-принципы или основополагающие установления, но и как базовые ценности рассматриваемого института¹, призванные быть обеспеченными, сохраненными всеми ветвями государственной власти, включая судебную, а, во-вторых, подобные акты зачастую содержат требования к законодателю в части внесения соответствующих изменений в действующее правовое регулирование. Последнее приобретает особую актуальность в условиях перманентного реформирования института государственной службы в отечественной практике и призвано обеспечить реализацию универсальных принципов государственной службы в реальных служебных отношениях. Акты конституционного правосудия вбирают в себя правовые позиции, позволяющие установить определенные логические связи между различными принципами института государственной службы, а также между последними и принципами функционирования самых разных иных правовых институтов. Это позволяет сформировать и увидеть сложные варианты их соотношения как в действующем нормативном регулировании, так и в правоприменительном поле, варианты, возможные лишь в контексте масштаба и уровня конституционного правосудия.

¹ Агамагомедова С. А. Принципы государственной гражданской службы в современных условиях / Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : VIII Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 27 марта 2024 года. Москва: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. 2024. С. 14-17.

Отражение принципов гражданской службы мы находим и в решениях иных судов, рассматривающих споры в области служебных правоотношений.

Достаточно часто судами обосновывается содержание принципа стабильности гражданской службы. Нередко обращение судов к принципу стабильности сочетается с учетом иных прав граждан, в частности их права на труд. Так, отдельные судебные акты свидетельствуют о правовой позиции судов, заключающейся в нарушении права на труд при увольнении по окончании срока временного перевода на иную должность гражданского служащего, ранее проходившего службу на условиях заключенного на неопределенный срок служебного контракта, и одновременно признающей это увольнение не отвечающим принципу стабильности гражданской службы¹.

Представляется, что в данном случае мы вновь сталкиваемся с отражением дуализма отдельных принципов гражданской службы, который применительно к принципу стабильности отражается в наличии двух отчетливых тенденций: во-первых, подвижности, динамичности гражданской службы, ее основанности на методах ротации, перевода, перераспределения кадров, сменяемости кадрового состава (в середине прошлого века отечественные ученые с гордостью констатировали, что институт несменяемости должностных лиц чужд советскому праву в отличие от практики капиталистических стран²), с другой стороны, стремлении к устойчивости, определенности в кадровом обеспечении гражданской службы³.

Так, при разрешении спорных служебных правоотношений суды упоминают общеправовые принципы добросовестного исполнения сторонами

¹ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16.11.2020 № 60-КГ20-3-К9 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1946. С. 55.

³ Завгородняя Л.В. Особенности правового регулирования подготовки кадров для гражданской службы / Л. В. Завгородняя // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2023. – № 3. – С. 50; Завгородняя, Л. В. Правовые аспекты формирования кадрового состава государственной гражданской службы / Л. В. Завгородняя // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2016. – № 2. – С. 81-85.

договора своих обязательств и стабильности договора, которые в сфере как трудовых, так и служебных отношений призваны обеспечить реализацию принципов свободы труда, запрещения принудительного труда и уважения человека труда, а также права каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию¹. Как мы видим, судами используются конституционные принципы регулирования трудовых и служебных отношений, среди которых и новые конституционные принципы, закрепленные в статье 75.1 Конституции Российской Федерации. При разрешении спорных служебных правоотношений судами формируется определенное (оптимальное) соотношение принципов свободы и стабильности договоров, свободы труда, уважения человека труда, свободы при выборе рода деятельности и профессии.

О свободе выбора рода деятельности при рассмотрении служебных споров суды упоминают в своих правовых позициях довольно часто². В связи с этим уместно вспомнить слова Президента Российской Федерации о том, что «смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом, и никак иначе, без всяких полутонаов и допущений»³. О значении выбора своего пути – пути служения Отечеству, пути с определенными запретами, правоограничениями, обусловленными статусом государственного служащего, говорят и ученые⁴.

Еще Конституция СССР 1977 года, закрепляя и гарантируя право на труд в статье 40, включала в него право на выбор профессии, рода занятий и работы

¹ Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.10.2023 по делу № 88-19029/2023, 2-1092/2023 (УИД 66RS0022-01-2022-001542-28) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.11.2023 № 88а-19711/2023 по делу № 3а-21/2023 (УИД 89OS0000-01-2023-000010-18) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // «Российская газета». № 7. 16.01.2020.

⁴ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 368.

в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей¹.

В.М. Манохин в связи с этим говорит о законодательном установлении критериев пригодности к тому или иному виду общественно полезного труда².

Право на выбор своей профессиональной деятельности (профессионального пути) зачастую в судебных решениях упоминается в контексте противодействия коррупции. Так, правовые позиции судов свидетельствуют о том, что правовое регулирование, направленное на предотвращение и преодоление коррупции, обусловлено спецификой государственной службы³.

Отдельно следует остановиться на понятиях «публично-правовых полномочий» «публично-правового статуса», «публичного статуса», «публичной должности», «публично-значимой должности», «должности, связанной с осуществлением публичных функций» в актах судебной власти. С учетом того, что в законодательстве данные понятия не определены, правовые позиции судов по содержанию данных, используемых в правоприменении понятий представляет интерес с точки зрения формирования цельного, системного категориального аппарата служебной деятельности.

Согласно актам судебной власти публично-правовым статусом обладают выборные должностные лица местного самоуправления, а отношения, возникающие в связи с избранием лица на муниципальную должность, по своему характеру отличаются от трудовых отношений⁴. По

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) // «Ведомости ВС СССР». 1977. № 41. Ст. 617.

² Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 11.

³ Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2022 № АКПИ22-951 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2022 № 36-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления,

мнению судов, публично-правовым статусом обладают и государственные служащие (причем речь идет о различных видах государственной службы, относимым законодателем к иным (служба в органах внутренних дел)¹).

Согласно актам судебной власти, одновременно общегражданским и публично-правовым статусом обладает депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатская фракция², а также кандидаты в депутаты³.

Судебная практика свидетельствует о том, что наличие публично-правового статуса признается у лиц и органов, не относящихся к органам публичной власти, к примеру, у арбитражных управляющих⁴, у профессиональных сообществ адвокатов (адвокатских палат), которые не входят в систему органов публичной власти и действует независимо от них, но наделены определенными контрольными и управлеченческими полномочиями⁵.

Суды используют понятие «публично значимая должность», причем критерием отнесения к ней выступает действие антикоррупционного законодательства. К таким должностям относятся лица, замещающие государственные и муниципальные должности и должности государственной

выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

¹ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2022 № АПЛ22-109 // СПС «Консультант Плюс».

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации. Гарантии избирательных прав при выдвижении и регистрации кандидатов на выборах // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.04.2022 № 953-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Обухова Максима Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 20 и пунктом 11 статьи 24.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁵ Конституционный Суд Российской Федерации: постановления от 19.05.1998 № 15-П, от 23.12.1999 № 18-П, от 19.12.2005 № 12-П и от 18.07.2019 № 29-П) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

и муниципальной службы, а также лица, замещающие должности в иных связанных с осуществлением публичных функций институтах, в том числе в государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях¹.

Термин «публичная должность» также используется правоприменителями, причем ассоциируется с применением политической власти. Так, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, право быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления неразрывно связано с правом занимать публичную должность и тем самым осуществлять политическую власть².

В отдельных случаях судами подчеркивается особый статус лиц, проходящих государственную гражданскую службу³, особый правовой статус государственных и муниципальных служащих⁴. Представляется, что особенность данного статуса обусловлена прежде всего, совокупностью запретов и ограничений таких служащих, требований к их служебному поведению, мер ответственности, используемых в сочетании с правами, свободами и гарантиями как структурными элементами их правового статуса.

В отдельных актах судебной власти установленные законодателем принципы государственной гражданской службы используются применительно к категории кадрового резерва. Последний предполагает особый внеконкурсный порядок назначения на должность государственной

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.10.2024 № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 01.11.2024.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30.01.2024 № 42-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Гобронидзе Бачука Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 31.08.2022 № 88а-8097/2022 по делу № 3а-43/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

гражданской службы лиц, состоящих в кадровом резерве, что, в свою очередь, не означает возникновения права на замещение конкретной вакантной должности у лица, включенного в кадровый резерв федерального государственного органа, поскольку такие правовые последствия включения в кадровый резерв Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не предусмотрены, что не выходит за пределы дискреционных полномочий федерального законодателя. Гарантированные Конституцией Российской Федерации право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (статья 37, часть 1) и право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе (статья 32, часть 4), как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях, не предполагают обязанность государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности¹.

На многоплановость содержания конституционного положения о праве граждан на равный доступ к государственной службе обращали внимание специалисты. С одной стороны, это базовое конституционное право граждан. С другой стороны, имеет место фактическая конкретизация конституционного принципа равенства основных прав и свобод в соответствующей сфере отношений (ст. 19 Конституции Российской Федерации)².

Как уже отмечалось нами выше, в судебных спорах, вытекающих из служебных правоотношений возникают и вопросы соотношения

¹ Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.11.2023 № 88а-19711/2023 по делу № 3а-21/2023 (УИД 89OS0000-01-2023-000010-18) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М. 2011. 1008 с.

законодательства о государственной гражданской службе с пенсионным¹, жилищным², антикоррупционным³ и иными отраслями законодательства.

Так, в отдельных актах правосудия указывается на то, что, осуществляя специальное правовое регулирование пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих, в том числе вводя для них дополнительные гарантии в сфере пенсионных отношений, федеральный законодатель исходил из того, что единство публичной природы государственной гражданской службы и муниципальной службы, обусловленное объективной схожестью условий и порядка их прохождения, предполагает и общность основных принципов и условий государственного пенсионного обеспечения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих (п. 6 ст. 7 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и п. 6 ст. 5 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Из приведенных положений п. 4 ст. 7 Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» не следует, что стаж гражданской службы и стаж муниципальной службы, необходимый для назначения пенсии за выслугу лет, должен быть приобретен исключительно в органах государственной власти или органах местного самоуправления определенного субъекта Российской Федерации или определенного муниципального образования, поскольку федеральный законодатель такого условия для предоставления права на пенсию за выслугу лет не устанавливает⁴. По сути, в данном конкретном случае мы имеем дело с

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2019 № 41-АПГ18-25 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Решение Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.2022 № АКПИ21-1074 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2019 № 41-АПГ18-25 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

сочетанием таких принципов как единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; равный доступ граждан к гражданской службе и равные условия ее прохождения; а также конституционных принципов федеративного устройства Российской Федерации.

Институт противодействия коррупции, красной нитью проходящий через современные служебные правоотношения, в правовых позициях судов определенным образом преломляется с принципами юридической ответственности. Так, суды обращают внимание на то, что один из основных принципов противодействия коррупции в Российской Федерации – это принцип неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Подобный принцип закреплен в действующем антикоррупционном законодательстве¹. В связи с этим суды считают, что бездействие представителя нанимателя, осуществляющего свои полномочия в рамках единой государственной политики в области противодействия коррупции, при установлении факта совершения коррупционных правонарушений государственным гражданским служащим является недопустимым².

Принцип доступности информации о гражданской службе или принцип открытости, транспарентности гражданской службы в современных условиях трудно переоценить. Данный принцип также находит отражение в судебной практике по служебным спорам, причем зачастую в соотношении с принципами антикоррупционной борьбы, принципами деятельности государственных органов в целом. К примеру, в судебной практике имеют место факты выявления способов формирования комиссии по соблюдению

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции» // «Российская газета». № 266. 30.12.2008.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

требований к служебному поведению государственных служащих в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, не соответствующих таким принципам противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, предполагающим в том числе открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ее достоверность и своевременность предоставления¹. Суды при этом ссылаются не только на антикоррупционное законодательство², но и на специальные законы, направленные на обеспечение доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления³.

Реализация принципа доступности информации о гражданской службе основана на том, что в практике гражданской службы действует сочетание гласности и конфиденциальности, что, по мнению отдельных авторов, не всегда способствует необходимой осведомленности граждан⁴. Представляется, что принцип доступности информации и открытости деятельности государственных органов основывается на условии определенной ограниченности сведений, связанных с прохождением службы.

Пожалуй, наиболее системно и наглядно в судебной практике по служебным спорам проявляется принцип единства, причем не только в контексте принципа гражданской службы, предполагающего единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации, но и в понимании

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.07.2022 № 7-КАД22-2-К2 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О противодействии коррупции» // «Парламентская газета». № 90. 31.12.2008.

³ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 776.

⁴ Киселев С.Г. Административно-правовые основы государственной службы Российской Федерации: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии. 2009. С. 39.

более широком, с точки зрения основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, включающих в себя и системное единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, и взаимосвязь государственной и муниципальной службы в контексте публичной службы.

В правовых позициях судов содержатся положения, обосновывающие конституционные предпосылки выделения муниципальной службы в самостоятельный вид публичной службы. При этом условиями такого выделения выступают не только функционал органов местного самоуправления, но и принципы организации и функционирования муниципальной службы. Суды, с одной стороны, подчеркивают взаимосвязь государственной гражданской службы с муниципальной службой, выделяя их единую публичную природу (единство публичной природы государственной и муниципальной службы предполагает их взаимосвязь¹). В то же время суды признают необходимость дифференциации правового регулирования отношений, связанных с поступлением и прохождением того или иного вида службы, а также с определением правового статуса как государственных гражданских, так и муниципальных служащих.

Представители судебной власти констатируют тот факт, что предусмотренное законом единство основных квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий муниципальных служащих и государственных гражданских служащих, установление которых относится к сфере дискреционных полномочий законодателя, само по себе не

¹ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 31.08.2022 № 88а-8097/2022 по делу № За-43/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

предполагает их полного тождества¹. Таким образом, налицо дуалистическое применение принципов гражданской службы: она – неотъемлемая часть всей системы публичной службы, и одновременно отражает специфику сферы, в которой осуществляется данная профессиональная служебная деятельность.

Показательно рассмотреть подобное «единство во множественности» на примере правового статуса работника суда как государственного гражданского служащего. Согласно правовым позициям высших судебных инстанций, основные принципы государственной службы в сфере организационного обеспечения деятельности судов направлены на реализацию функций, полномочий и компетенций работников аппарата судов². Таким образом, направленность принципов государственной гражданской службы связана с обеспечением исполнения полномочий государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, в определенной сфере публично-правового регулирования.

Отдельные принципы гражданской службы получают косвенное отражение в судебной практике, зачастую даже по делам, вытекающих из служебных правоотношений в рамках иных видов государственной службы.

Так, в отдельных актах судебной власти высказывается позиция о роли кодексов этики и служебного поведения государственных служащих. По мнению суда, подобный кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, а также выступает в качестве института общественного сознания, нравственности государственных служащих, их самоконтроля, по существу

¹ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 31.08.2022 № 88а-8097/2022 по делу № 3а-43/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

² Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.10.2024 № АКПИ24-722 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

является корпоративным нормативным актом, распространяющим свое действие на государственных служащих определенного органа, ведомства¹. По сути, речь здесь идет о соблюдении служебной дисциплины – важнейшего условия профессионализма гражданских служащих. Роль служебной дисциплины в профессиональной служебной деятельности сложно переоценить. Еще в середине прошлого века специалисты в области административного права отмечали, что для ряда отраслей управления, ввиду своеобразия их назначения, установлены особые правила дисциплины, выраженные в специальных дисциплинарных уставах, например, дисциплинарные уставы Красной Армии, милиции, железнодорожного транспорта и др.²

С.Е. Чаннов выделяет в содержании служебной дисциплины две стороны – объективную и субъективную. С объективной стороны служебная дисциплина – это определенный порядок, без которого не может существовать государственный орган. С субъективной стороны служебная дисциплина – это выполнение обязанностей и осуществление прав каждым участником служебного правоотношения³.

Компетентность гражданского служащего может быть нивелирована отсутствием (несоблюдением) служебной дисциплины. Поэтому служебная дисциплина, соблюдаемая как на основе нормативно-правовых актов, так и иных актов, важнейшими среди которых являются кодексы этики и служебного поведения гражданских служащих⁴, выступает частью принципа

¹ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2024 № АПЛ24-398

² Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1946. С. 53-54.

³ Юридический словарь для государственных и муниципальных служащих / под ред. докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации А.В. Малько. М.: Юрлитинформ. 2012. С. 166.:

⁴ Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21)) // «Официальные документы в образовании». № 36. 2011. Приказ

профессионализма и компетентности гражданских служащих, неотъемлемым условием его реализации в практической служебной деятельности.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Проведенный анализ судебной практики по служебным спорам позволяет сделать вывод о том, что она отражает цельность, 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. Сложность, многоаспектность института гражданской службы подтверждает тесное соотношение принципов гражданской службы с принципами пенсионного, жилищного и иных отраслей права.

Принципы гражданской службы в судебной практике обнажают не только свою правовую сущность, но и этическое содержание, что подтверждает жизнеспособность концепции принципов-ценностей гражданской службы. Вопросы соотношения правовых и этических норм в принципах гражданской службы и институте гражданской службы в целом еще предстоит исследовать и обосновать с научной точки зрения.

Судебное правоприменение отражает систему принципов гражданской службы в их единстве и одновременно позволяет выстроить своего рода иерархию таких принципов, их соотношение друг с другом. Каждый спор, вытекающий из государственно-служебных отношений, позволяет сформировать свою модель подобного соотношения. Это тем более актуально с учетом дуального применения целого ряда принципов гражданской службы, связанным с отражением ими зачастую полярных тенденций в развитии

гражданской службы (устойчивость и обновление, учет специфики и целостность).

2.3. Перспективы развития публичного управления на основе принципов государственной гражданской службы

Публично-правовой институт гражданской службы – это подвижный, «живой» организм, динамичная совокупность правовых норм, закономерно подвергающихся изменениям под воздействием внутренних и внешних факторов. Реформы данного института в последние годы позволяют говорить об определенных сдвигах и в понимании принципов гражданской службы, позиционирования их системы. Представляется целесообразным обозначение и обоснование новелл правового регулирования гражданской службы, их отражения в системе принципов гражданской службы, выделение перспектив развития гражданской службы и определенных изменений в содержании и значении принципов гражданской службы в контексте этих перспектив.

Следует выделить несколько ключевых новаций в регулировании гражданской службы в последние годы. Ведущие ученые в связи с этим не случайно говорят о принципиальном обновлении понятия «государственная служба»¹. Часть составляющих это обновление изменений закономерно связана с изменениями как законодательства о гражданской службе, так и законодательства о государственной службе в целом, отдельных ее видов, антикоррупционного и иных отраслей законодательства.

Во-первых, это пакет изменений, обусловленных правовым регулированием статуса федеральной территории «Сириус»² и связанных с

¹ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 371.

² Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «О федеральной территории «Сириус» // «Российская газета». № 292. 25.12.2020.

этим статусом нововведений, внесенных в различные отрасли законодательства, включая законодательство о гражданской службе¹.

По мнению Ю.Н. Стариева, высказанному им в 2022 году, государственная служба осуществляется только в таких организациях, которые созданы в системе государственной администрации как: а) государственные органы; б) органы публичной власти публично-правовых образований².

Понятие государственной службы и понятие государственной гражданской службы в законодательстве изменилось, причем в последнее понятие изменения вносились трижды: в 2013, 2021 и 2022 годах³.

Понятие государственной службы в нынешней формулировке закрепилось в нормативно-правовом поле в 2023 году, когда перечень органов и лиц, исполнение полномочий которых призвана обеспечивать профессиональная служебная деятельность граждан РФ, был дополнен помимо федеральных территорий; органов публичной власти федеральных территорий и лиц, замещающих в федеральной территории должности для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории, лицами, замещающими должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для

¹ Федеральный закон от 02.07.2021 № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета». № 150 - 151, 08.07.2021.

² Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 372.

³ Федеральный закон от 07.06.2013 № 116-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. № 23. Ст. 2874; Федеральный закон от 02.07.2021 № 351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета». № 150 – 151. 08.07.2021; Федеральный закон от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета». № 2. 10.01.2023.

непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральных территорий¹.

Ученые справедливо оценивают данные новеллы как расширяющие юридическое понимание термина «государственная служба» и соответственно увеличивающие число публично-правовых образований и органов публичной власти, в которых может создаваться государственная служба².

Во-вторых, важным дополнением в правовом регулировании государственной службы стало закрепление в нем нового основного принципа - принципа защиты системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния³.

Эти изменения закономерно коснулись и института гражданской службы, в регулировании которой появились новеллы, связанные с дополнением перечня ограничений при прохождении службы и оснований для прекращения служебного контракта. В перечень принципов гражданской службы изменения не вносились. Представляется, что закрепленный в нем принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность в общем виде включает в себя и защиту от иностранного влияния⁴.

В-третьих, целый пакет изменений в регулировании гражданской службы связан со статусом лица, имеющего гражданство (подданство)

¹ Федеральный закон от 10.07.2023 № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.07.2023. № 29. Ст. 5305.

² Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 373.

³ 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.

⁴ Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // «Российская газета». № 154-155. 19.07.2022.

иностранных государств либо вида на жительство¹. Данные новации продолжают тенденцию усиления защищенности профессиональной служебной деятельности от негативного иностранного влияния, подобные меры законодателя вполне обоснованы с точки зрения осложнения международной обстановки, резкого возрастания количества внешних по отношению к национальным государственным институтам и процессам угроз.

Представляется, что усиление значения принципа защищенности гражданской службы от какого-то ни было влияния выступает частью системы национальной безопасности страны и составляющей политики обеспечения ее суверенитета.

В-четвертых, развивается использование экспериментальных режимов в рамках федеральной гражданской службы. Если раньше проведение экспериментов предусматривалось в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы², то в настоящее время установлен порядок организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы³.

В-пятых, регулирование гражданской службы было существенным образом дополнено гарантиями в связи с призывом гражданских служащих на военную службу по мобилизации или заключением ими контракта о прохождении военной службы либо контракта о добровольном содействии в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ или войска

¹ Федеральный закон от 30.04.2021 № 116-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.05.2021. № 18. Ст. 3060.

² Указ Президента Российской Федерации от 06.06.2007 № 722 (ред. от 17.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 11.06.2007. № 24. Ст. 2897.

³ Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2020 № 536 (ред. от 29.04.2023) «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 31.08.2020. № 35. Ст. 5555.

национальной гвардии РФ. Эти гарантии были установлены целым пакетом законодательных актов¹.

Данная группа изменений отражает, на наш взгляд, несколько тенденций развития института гражданской службы в целом и ее принципов в том числе.

Во-первых, эти новации направлены на укрепление устойчивости института гражданской службы. Во-вторых, они развиваются понятие и содержание правового статуса (положения) гражданского служащего, важнейшим элементом которого выступают правовые гарантии.

В-третьих, данные правовые гарантии усиливают связанность различных видов государственной службы, их организационное и правовое единство.

По сути, совокупность изменений в законодательстве, связанных с дополнением статуса гражданского служащего гарантиями в связи с призывом на военную службу, напрямую касается таких принципов гражданской службы, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, единство и стабильность гражданской службы.

В-шестых, несмотря на то, что в положения статьи 4 Федерального закона № 79-ФЗ, посвященной принципам гражданской службы, изменения не вносились, ряд изменений в данный нормативно-правовой акт напрямую касались реализации конкретных принципов гражданской службы. Так, к примеру, положения Федерального закона № 645-ФЗ², внесшие изменения в

¹ Федеральный закон от 25.12.2023 № 639-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.01.2024. № 1 (часть I), ст. 20; Федеральный закон от 07.10.2022 № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Парламентская газета». № 37. 12.10.2022; Федеральный закон от 05.12.2022 № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2022. № 50 (Часть III). Ст. 8766; Федеральный закон от 14.02.2024 № 10-ФЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и статью 53.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 19.02.2024. № 8. Ст. 1037.

² Федеральный закон от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета». № 2. 10.01.2023.

Федеральный закон № 79-ФЗ, создают правовую и методологическую основы для реализации конституционного принципа равного доступа граждан к гражданской службе посредством установления единых правовых условий для оценки профессионального уровня всех претендентов при поступлении на гражданскую службу, а также ее механизма¹.

В-седьмых, в профессиональную служебную деятельности гражданских служащих был введен институт наставничества². На наш взгляд, это дополнение имеет важное значение, причем именно для отражения реализации принципов гражданской службы в нормотворчестве и правоприменении.

В качестве задач наставничества провозглашаются задачи, связанные повышением информированности гражданского служащего о направлениях и целях деятельности государственного органа, ускорение процесса адаптации гражданского служащего, развитие у него умений самостоятельно, качественно и своевременно исполнять возложенные на него должностные обязанности и поддерживать профессиональный уровень, необходимый для их надлежащего исполнения, повышение мотивации гражданского служащего, в отношении которого осуществляется наставничество, к надлежащему исполнению должностных обязанностей, эффективной и

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Проект Федерального закона № 212385-8 "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 14.12.2022) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 14.12.2022); Письмо Минтруда России от 12.04.2023 N 28-5/10/B-5487 «О Федеральном законе от 29.12.2022 N 645-ФЗ» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2019 № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.10.2019. № 41. Ст. 5727; Письмо Минтруда России от 28.05.2020 № 18-4/10/П-4994 «О Методическом инструментарии по осуществлению наставничества на государственной гражданской службе Российской Федерации (версия 2.0)» //

долгосрочной профессиональной служебной деятельности¹. Представляется, что институт наставничества на гражданской службе отражает стремление гражданской службы к устойчивости, сбережению традиций службы, преемственности в профессиональной служебной деятельности; в нем получили развитие такие принципы гражданской службы как профессионализм и компетентность гражданских служащих, стабильность гражданской службы, доступность информации о ней.

Несмотря на важность института наставничества для обеспечения устойчивости гражданской службы, в настоящее время он регламентируется только на подзаконном уровне.

Считаем необходимым 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.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2019 № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.10.2019. № 41. Ст. 5727.

В последние годы были осуществлены и иные изменения нормативно-правового регулирования гражданской службы, связанные с содержанием и формой служебного контракта (к примеру, отказ законодателя от понятия существенных условий служебного контракта), изменением условий служебного контракта в связи с изменением условий профессиональной служебной деятельности, процедур перевода на иную должность гражданской службы или перемещение, изменением в перечне общих оснований прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и (или) увольнения с гражданской службы, изменением порядка проведения служебной проверки¹, заменой понятия «органов исполнительной власти субъектов» на понятие «исполнительный орган субъектов»² и другими условиями и обстоятельствами.

При этом речь идет, на наш взгляд, не об отдельных процедурных уточнениях, административно-процедурной «шлифовке», понятийной ревизии в системе гражданской службы. Законодатель последовательно и целенаправленно развивает, совершенствует понятийный аппарат и процедурную оснащенность института гражданской службы, придавая последнему все большую системную целостность, обусловленную как самостоятельностью и спецификой данного вида публичной службы, так и ее органичной встроенностью, включенностью в системы более высокого уровня – систему государственной службы и систему публичной службы, систему публичного управления.

Несмотря на то, что принципы гражданской службы в отечественном законодательстве не изменились, выделенные выше нормативные новеллы действуют на понимание и применение этих принципов. Ученые

¹ Федеральный закон от 22.04.2024 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.04.2024. № 18. Ст. 2400.

² Федеральный закон от 08.08.2024 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.08.2024. № 33 (Часть I). Ст. 4928.

справедливо отмечают тот факт, что посредством правовых норм развитие системы и структуры органов власти происходит в направлениях, обеспечивающих устойчивость системы и структуры, нейтрализацию их от случайных факторов¹.

Представляется, что нечто подобное мы наблюдаем и в развитии института гражданской службы. Новации в его регулировании подтверждают выделенный нами выше признак дуализма в закреплении и реализации большей части принципов гражданской службы. Часть законодательных новелл направлена на развитие стабильности и устойчивости гражданской службы (защищенность от иностранного влияния, наставничество и др.), другая часть стимулирует подвижность института, учет в нем актуальных запросов текущего времени, реальной историко-политической и организационно-правовой ситуации (развитие экспериментальных режимов и др.).

На основе проведенного анализа считаем возможным выделить основные тенденции развития системы принципов в организации государственной гражданской службы в современных условиях.

Во-первых, нельзя не признать существенное влияние конституционных поправок на принципы гражданской службы. Гражданская служба всегда была публично-правовым институтом, базирующимся на конституционные принципы и ценности. Это закономерно, иначе и быть не может, учитывая сущность и содержание государственно-служебных правоотношений. Закрепление в основном законе понятия публичной власти и последующее активное использование его в законодательстве, подзаконном регулировании внесло свою лепту в развитие института гражданской службы.

Несмотря на то, что сама формулировка принципов гражданской службы, их система не претерпела изменений, тем не менее изменения законодательства о гражданской службе, основанное на этих принципах,

¹ Шмалий, О. В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти / О. В. Шмалий // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 3. – С. 289.

впитало в себя дух конституционных новелл, связанных с системой органов публичной власти. Ученые высказывают мнение о том, что публичная власть не усложнила понятие государственной службы – она его утяжелила, привнесла элементы правовой неопределенности¹.

Конституционные новеллы наполнили принципы гражданской службы новым, более широким и значимым содержанием, сделав посредством качественно нового наполнения принципов сам институт гражданской службы приближенным к чаяниям граждан и организаций, интересы которых она призвана отстаивать.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.02.2024 было отмечено, что «никому - ни представителям власти, ни сотрудникам правоохранительных органов - не позволено притеснять людей, преступать закон или использовать его в корыстных целях. Нужно людям, в том числе из предпринимательской среды - и сейчас я говорю именно о них, - помогать. Они создают рабочие места, обеспечивают работой, зарплату платят людям. В этом призвание власти – помогать»².

Приоритет прав и свобод человека и гражданина, профессионализм и компетентность гражданских служащих, стабильность гражданской службы и доступность информации о ней, взаимодействие с общественными объединениями и гражданами - эти и другие принципы ощущают на себе «публичный» размах института гражданской службы, помогают ей занять свое достойное место в системе публичной службы и системе публичного управления в целом.

Во-вторых, следует констатировать тенденцию усиления комплексности института гражданской службы, его межотраслевого (точнее – надотраслевого) характера. Подобная комплексность присуща таким

¹ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 370.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. № 46.

элементам института как правовой статус гражданского служащего, юридическая ответственность гражданского служащего и другим. В этой связи отдельные принципы гражданской службы при реализации «затрагивают» регулирование посредством различных отраслей права: финансового, банковского, трудового права, антикоррупционное законодательство, законодательство, направленное на противодействие иностранному влиянию, защиту персональных данных, и др.

По-прежнему не теряют своей актуальности вопросы соотношения трудовых и служебных отношений. Ученые предлагают комплексную, межотраслевую характеристику гражданской службы в качестве публичного института практической реализации задач и функций государства посредством особого вида профессиональной служебной трудовой деятельности¹, другие авторы также подчеркивают профессионально-трудовой характер государственной службы².

Во-третьих, целостная система принципов гражданской службы фактически стимулирует развитие двух противоположных тенденций в регулировании профессиональной служебной деятельности: учет специфики различных видов службы (применительно к гражданской службе – учет специфики прохождения гражданской службы в различных государственных органах, учет двух уровней гражданской службы) и цельность, внутриорганизационная сплоченность публично-правового института гражданской службы. Профессионализм и компетентность гражданских служащих включает в себя особенности служебной деятельности в различных областях государственного строительства, учет которых выступает обязательным условием эффективности профессиональной служебной

¹ Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург. 2009. С. 13.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М. 2011. 1008 с.

деятельности. В то же время в большинстве случаев государственная служба продолжает позиционироваться в качестве связующего звена между государством и гражданами, действенного средства упорядочения деятельности государственного аппарата¹. Для подавляющего большинства граждан и организаций, взаимодействующих с органами публичной власти не имеет значения вид службы, ее конкретные статусные и процедурные особенности. Главным для них в подобном взаимодействии является способность служащего обеспечить и защитить права и законные интересы граждан и организаций, в служащем они видят по сути само государство, представителя его органов и организаций, «лицо власти». От того, каким будет это лицо, зависит доверие невластных субъектов к органам публичной власти и государству в целом.

В-четвертых, принципы гражданской службы обуславливают оперативность реагирования публично-правового института государственной службы на различные внешние и внутренние факторы, подвижность института, его динамику, способность нейтрализовать угрозы различной природы. К примеру, принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность потенциально нацелен на будущее развитие института гражданской службы. Он обеспечивает оперативное реагирование служебного законодательства на возникающие риски и опасности, способные повлиять на эффективность профессиональной служебной деятельности.

В-пятых, институту гражданской службы присуща тенденция систематизации и структурирования ответственности гражданских служащих. Ответственность выступает краеугольным камнем профессиональной служебной деятельности, точнее даже не самой деятельности, а ее научного обоснования. Выше нами уже отмечалось, что ученые достаточно часто

¹ Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. 1996. С. 108.

предлагают закрепить принцип ответственности гражданских служащих в качестве самостоятельного принципа гражданской службы.

Ответственность встроена в правовой статус гражданского служащего. Отсутствует необходимость ее отдельного закрепления, она органично, имплицитно входит в цельный правовой статус гражданского служащего, в совокупности с правами, обязанностями запретами, ограничениями, гарантиями. Это элементы правового статуса обладают спецификой, которая обусловлена наличием государственно-властных полномочий. Должностные лица еще в 40-е годы прошлого века рассматривались именно как носители государственно-властных полномочий. При этом характер выполняемых ими функций предопределял особенности их правового положения и объяснял наличие установленных для государственных служащих особых правил (тех, что позднее законодатель назовет запретами и ограничениями): условия совместительства и совместной работы родственников в одном и том же учреждении, повышенная ответственность, ответственность в порядке подчинения и другие¹. Таким образом, даже если ранее принцип ответственности государственных служащих закреплялся в законодательстве, то в настоящее время он включен в правовой статус гражданского служащего, а также реализуется через принцип профессионализма и компетентности гражданских служащих.

Представляется, что более востребованным является не закрепление в качестве самостоятельного принципа и ужесточение ответственности гражданского служащего, а профилактика совершения коррупционных и иных правонарушений на гражданской службе, позитивизация ответственности (перенос ее направленности на будущее правомерное поведение гражданского служащего, а не на прошлое противоправное поведение). Не случайно еще советские ученые, исследовавшие институт государственной службы,

¹ Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. С. 51.

говорили об ответственности за порученное дело¹. Думается, что здесь подразумевалась как раз позитивная ответственность.

Говоря об ответственности, следует обратить внимание на предложения специалистов по унификации терминологии и процедур привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений и дисциплинарной ответственности. Ими предлагается закрепление деяний, именуемых коррупционными правонарушениями, в служебном законодательстве в качестве коррупционных дисциплинарных проступков².

В-шестых, принципы гражданской службы активно задействованы в развитии различных процессов в современном публичном управлении (реформирование государственного контроля (надзора) и разрешительной системы, развитие института административных процедур, либерализация административной ответственности, развитие института индивидуализации административного наказания и др.). Они влияют на их успешность и на эффективность публичного управления как такового.

Более того, считаем возможным констатировать тот факт, что противодействие санкционному давлению может осуществляться посредством повышения эффективности гражданской службы

В.А. Юсупов еще в 80-е годы прошлого века писал, что конкретное содержание принципов административно-правовых институтов индивидуализировано спецификой управленческой среды, в которой реализуется тот или иной комплекс правовых норм и правоприменительных актов³. Современная управленческая среда, практика служебных правоотношений в отечественном государственном строительстве предъявляют новые, гораздо более жесткие условия к роли принципов

¹ Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 12.

² Добробаба М.Б., Чаннов С.Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 88.

³ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 45.

гражданской службы как подсистемы института гражданской службы. Их реализация призвана выступить «цементирующей» основой для всех составляющих рассматриваемого публично-правового института. Кроме того, как обосновывалось нами выше, применение принципов гражданского права способствует формированию долгосрочных, устойчивых организационно-правовых связей институт гражданской службы с иными смежными институтами, процессами, категориями, так или иначе обслуживающими полноценно функционирующую систему публичного управления.

В-седьмых, значимой тенденцией развития системы принципов в организации государственной гражданской службы представляется на наш взгляд, их активное воздействие на социальную активность. Причем речь идет не только об активности самих участников государственно-служебных отношений, но и граждан и организаций, взаимодействующих с государственными гражданскими служащими.

Эффективность государственной службы обеспечивается отлаженной системой государственных органов, способностью артикулировать и защищать в законном порядке общественные интересы, реализовывать государственную социально-экономическую политику¹. Эффективность применения принципов гражданской службы призвано повысить активность, инициативность, разумное, ограниченное рамками закона служебное творчество гражданских служащих, а также стимулировать вовлеченность граждан и организаций в процессы управления с государством.

Еще в Конституции СССР 1977 года (статья 20) провозглашалось в качестве цели советского государства расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности². На это обращает внимание В.М.

¹ Епинина, В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения / В. С. Епинина // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2012. – № 4. – С. 193.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // «Ведомости ВС СССР». 1977. № 41. Ст. 617.

Манохин, подчеркивающий роль этих конституционных положений и принципов в регулировании государственной службы того периода¹.

Законодательство о гражданской службе, о публичной службе в целом активно и постоянно совершенствуется. Тренды его перспективного развития обусловлены вектором развития отечественного государственного строительства, определенном во многих значимых стратегических документах, среди которых Стратегия национальной безопасности Российской Федерации². Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы⁴) и другие. Учет этих и иных стратегических установок в развитии российской системы публичного управления позволит обогатить наполнение принципов гражданской службы, усилить их значимость в скреплении различных составляющих государственных управленческих механизмов. Только в этих условиях можно будет говорить об «авангардных подходах к государственной службе»⁵, о службе, действительно отражающей интересы многонационального народа России как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

Безусловно, система принципов гражданской службы по своей природе статична и устойчива, а сами принципы стабильны, это их важнейшая черта. Поэтому есть смысл говорить о развитии системы публичного управления на

¹ Манохин В. М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 12.

² Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

³ Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 23.01.2017. № 4. Ст. 637.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901.

⁵ Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 370.

основе системы принципов гражданской службы. При этом нельзя отрицать факт развития принципов гражданской службы в административно-правовой науке, в понимании их учеными.

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Принципы права являются конструктором, который определяет содержание и реализацию норм права, начиная со стадии определения содержания нормы права и до ее правоприменения¹.

Принципы гражданской службы составляют целостную систему. Их исследование возможно исключительно в рамках системы принципов. Данная система принципов одновременно выступает подсистемой публично-правового института гражданской службы. Существование и развитие системы элементов, составляющих данный институт, происходит на основе принципов.

Развитие системы и ее структуры, их реорганизация происходит на основе принципов, объединяющих их в единое целое в процессе достижения общих целей. Изменение этих целей влечет за собой специализацию, разделение, дифференциацию, слияние целей и, соответственно, изменение структуры системы².

Обзор изменений законодательства о гражданской службе в последние годы, связанных с системным структурированием органов публичной власти, цифровизацией публичного управления, защитой государственной службы от иностранного влияния, экспериментальными режимами в осуществлении гражданской службы, введением дополнительных гарантий для гражданских служащих, введением института наставничества и иными новеллами, позволяет сделать вывод о том, что развитие нормативно-правового

¹ Цинделиани И.А. Система финансового права России как отрасли права: современные научные концепции / Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 30 ноября-1 декабря 2017 г. / Под ред. М.А. Цинделиани. М.: РГУП. 2018. 412 с. С. 408.

² Шмалий, О. В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти / О. В. Шмалий // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 3. – С. 289.

регулирования гражданской службы расширяет, дополняет содержание принципов гражданской службы.

Проведенный анализ позволил выделить основные тенденции развития системы принципов в организации государственной гражданской службы в современных условиях. Эти тенденции связаны с конституционными поправками 2020 года, оказавшими существенное воздействие на систему принципов гражданского права, их содержательное наполнение; с усилением комплексности, межотраслевого характера гражданской службы; с двумя противоположными по сути процессами в развитии системы принципов гражданской службы: учетом, закреплением специфики службы и обеспечением целостности службы; с оперативным реагированием института гражданской службы на внешние и внутренние вызовы различной природы; с развитием института ответственности гражданских служащих, находящим отражение в принципах гражданской службы; с влиянием принципов на успешность отдельных процессов публичного управления и эффективность системы публичного управления в целом; с воздействием на социальную активность как субъектов государственно-служебных отношений, так и иных субъектов, взаимодействующих с органами публичной власти.

Выделенные тенденции позволяют сделать вывод о значимой, ключевой роли принципов гражданской службы в развитии самого публично-правового института гражданской службы, так и иных институтов, процессов в системе публичного управления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать ряд выводов, которые в совокупности отражают его основные результаты.

1. Принципы традиционно занимают особое место в правовых исследованиях процессов, институтов, иных правовых явлений. В институте государственной гражданской службы принципы играют ключевую роль, образуют целостную систему со своей внутренней структурой и иерархией, оказывают воздействие на системные связи как внутри института государственной гражданской службы, так и вне его. При этом понятие, система и виды принципов практически не исследованы юридической наукой, что значительно ослабляет теоретико-доктринальный и прикладной потенциал государственной службы как базового публично-правового института современности.

2. Принципы государственной гражданской службы могут рассматриваться в современных публично-правовых науках с точки зрения: базовых положений и универсальных правовых установок института гражданской службы; его подсистемы; разновидности правовых принципов; правовых норм (норм-принципов); категории специальных принципов публичной службы; факторов, отражающих специфику государственной гражданской службы в определенных исторических условиях.

3. Анализ соотношения принципов гражданской службы и основных принципов построения и функционирования системы государственной службы позволил сделать вывод о том, что они отражают универсальность последних и одновременно свидетельствуют о специфике прохождения государственной гражданской службы как вида публичной службы. Принципы государственной гражданской службы представляют собой сложную систему, которую можно структурировать в зависимости от разных критериев, включая научные подходы в рассмотрении государственной гражданской службы. Различные варианты классификации принципов

гражданской службы обогащают теоретические подходы к пониманию принципов служебной деятельности, к пониманию публичной службы (объединяющей государственную и муниципальную службу), к обоснованию принципов административного права и права в целом (как принципов наиболее универсального уровня).

4. Система принципов гражданской службы прошла определенный путь эволюции в нормативно-правовом закреплении и доктринальном обосновании. Перечень принципов государственной, а позже, с момента ее структурирования и выделения в ее системе гражданской службы – принципов гражданской службы менялся. Часть принципов утратила актуальность (принцип внепартийности, принцип обязательности для государственных служащих решений вышестоящих органов и др.), другая часть стала элементом правового статуса гражданских служащих (принципы ответственности, социальной защиты гражданских служащих). Принципы гражданской службы чутко «вбирают» в себя все актуальные тенденции развития системы государственного строительства, отражая его основные текущие приоритеты.

5. Принципы гражданской службы влияют: на сам институт гражданской службы, подсистемой которого они выступают; на связи различных элементов в структуре института гражданской службы; на иные публично-правовые институты; на связи гражданской службы с иными публично-правовыми институтами и процессами. Все это подтверждает особую значимость системы принципов гражданской службы на полноценное функционирование института гражданской службы как с точки зрения внутреннего единства, так и с позиций функционирования в системе более высокого уровня – системе публичного управления.

6. Проведенный анализ позволил связать принципы гражданской службы с категорией эффективности. Речь идет о таких аспектах взаимосвязи как влияние эффективности административных материальных и административно-процедурных норм, регулирующих принципы гражданской

службы (нормы-принципы) на эффективность института гражданской службы в целом; влияние эффективности совместного использования в данном институте норм различной направленности; влияние полноты, системности и определенности закрепления в нормативно-правовом регулировании служебной деятельности принципов гражданской службы на эффективность организации и функционирования рассматриваемого публично-правового института; влияние качества нормативно-правового регулирования гражданской службы на эффективность подзаконного, в том числе ведомственного регулирования служебных отношений; влияние эффективности правового регулирования гражданской службы на единство правоприменения; воздействие нормативно-правового закрепления принципов государственной гражданской службы и реализации их в правоприменении на эффективность публичного управления в целом.

7. Сложную иерархию системы принципов гражданской службы подтверждает и отражает судебная практика по государственно-служебным спорам. Принципы гражданской службы в правоприменении тесно связаны с принципами регулирования трудовых, жилищных, пенсионных отношений, принципами механизма противодействия коррупции и иными областями общественных отношений. Принципы гражданской службы в актах судебной власти обретают свою иерархию, правоприменение формирует их определенное соотношение, в котором можно увидеть дуализм многих принципов, таких как стабильность и динамизм, доступность информации о гражданской службе и защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность, и другие).

8. Институт государственной гражданской службы в течение последних лет существенным образом изменился. Подобные изменения связаны с системным структурированием органов публичной власти, цифровизацией публичного управления, защитой государственной службы от иностранного влияния, экспериментальными режимами в осуществлении

гражданской службы, введением дополнительных гарантий для гражданских служащих, введением института наставничества и иными административно-процедурными новеллами.

9. Актуальные тенденции развития системы принципов в организации государственной гражданской службы обусловлены изменением Конституции Российской Федерации, развитием комплексности, межотраслевого характера гражданской службы; с двумя антагонистическими процессами в развитии системы принципов гражданской службы: закреплением специфики службы и обеспечением целостности службы; с оперативным реагированием института гражданской службы на внешние и внутренние вызовы различной природы; с развитием института ответственности гражданских служащих; с влиянием принципов на успешность отдельных процессов публичного управления и эффективность системы публичного управления в целом; с воздействием на социальную активность участников государственно-служебных отношений.

10. На основе проведенного анализа предложены некоторые изменения и дополнения в правовое регулирование государственной гражданской службы, которые, как представляется, могут способствовать развитию этого института. Предложения для *de lege ferenda* оформлены как положения, предлагаемые к защите.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. Федеральный закон от 22.04.2024 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 18. Ст. 2400.
5. Федеральный закон от 14.02.2024 № 10-ФЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и статью 53.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 8. Ст. 1037.
6. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Российская газета. 2022. № 154-155.
7. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» // Российская газета. 2020. № 292.
8. Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.

9. Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 111.

10. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. № 275.

11. Федеральный закон от 27.07.2010 № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4174.

12. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

13. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Парламентская газета. 2008. № 90.

14. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 162.

15. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета. 2003. № 104.

16. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

17. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // Российская газета. 1995. № 82.

18. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

19. Федеральный закон от 29.12.2022 № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Российская газета». № 2. 10.01.2023.

20. 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. 2024. № 45. Ст. 6780.

21. Указ Президента Российской Федерации от 22.01.2024 № 61 «О федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации» (вместе с «Положением о федеральном кадровом резерве на государственной гражданской службе Российской Федерации», «Положением о порядке представления государственными гражданскими служащими Российской Федерации, гражданами Российской Федерации, претендующими на включение в федеральный кадровый резерв на государственной гражданской службе Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и о порядке осуществления проверки достоверности и полноты представленных сведений») // Собрание законодательства РФ. 29.01.2024. № 5. Ст. 663.

22. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

23. Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2020 № 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов,

направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 35. Ст. 5555.

24. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

25. Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2017 № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа, кадровом резерве органа публичной власти федеральной территории» // Собрание законодательства РФ. 06.03.2017. № 10. Ст. 1473.

26. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

27. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

28. Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2019 № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5727.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2017 № 256 «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1573.

31. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством Российской

Федерации 29.09.2018 № 8028п-П13) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

32. Приказ Минфина России от 17.04.2014 № 115 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства финансов Российской Федерации» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://minfin.gov.ru> по состоянию на 29.11.2021.

33. Приказ ФАС России от 11.05.2017 № 624/17 «Об утверждении Паспорта приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности ФАС России» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

II. Нормативные правовые акты, утратившие силу

34. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (ред. от 14.03.1990) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

35. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

36. Указ Президента Российской Федерации от 06.06.2007 № 722 «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2897.

37. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» (утратил силу) // Российская газета. 1993. № 236.

III. Иные официальные документы

38. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 29.02.2024 // Российская газета. 2024. № 46.

39. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15.01.2020 // Российская газета. 2020. № 7.

40. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. № 287.

41. Проект Федерального закона № 212385-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (окончательная ред., принятая ГД ФС РФ 14.12.2022) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://sozd.duma.gov.ru/> по состоянию на 14.12.2022.

42. Письмо Минтруда России от 12.04.2023 № 28-5/10/В-5487 «О Федеральном законе от 29.12.2022 № 645-ФЗ» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

43. Письмо Минтруда России от 15.04.2022 № 28-6/10/П-2479 «Об актуализации Обзора практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции» (вместе с «Обзором практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (версия 2.0)») // Администратор образования. 2022. № 10 (Обзор).

44. Письмо Минтруда России от 28.05.2020 № 18-4/10/П-4994 «О Методическом инструментарии по осуществлению наставничества на

государственной гражданской службе Российской Федерации (версия 2.0)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

45. Стратегия развития Росстата и системы государственной статистики Российской Федерации до 2024 года (утв. Минэкономразвития России 06.09.2019 № МО-104) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

46. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 (протокол № 21)) // Официальные документы в образовании. № 36. 2011.

IV. Судебная практика

47. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12.10.2023 № 47-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 65 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и части второй статьи 379.5 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Елисеева» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 43. Ст. 7792.

48. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.11.2012 № 26-П «По делу о проверке конституционности положения части 2 статьи 10 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Камчатского края» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6744.

49. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 06.12.2012 № 31-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 33 и подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 37 Федерального закона «О

государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Л.А. Пугиевой» // Российская газета. 2012. № 295.

50. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Российская газета. 1998. № 101.

51. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.12.1999 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 3. Ст. 353.

52. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // Российская газета. 2005. № 293 (Постановление).

53. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2019 № 29-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина О.В. Сухова» // Российская газета. 2019. № 169.

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.10.2024 № 49-П «По делу о проверке конституционности статей 195 и 196, пункта 1 статьи 197, пункта 1 и абзаца второго пункта 2 статьи 200, абзаца второго статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросом Краснодарского краевого суда» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 01.11.2024.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.12.2012 № 34-П «По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

56. Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации «Гарантии избирательных прав при выдвижении и регистрации кандидатов на выборах» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

57. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28.04.2022 № 953-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Обухова Максима Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 20 и пунктом 11 статьи 24.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

58. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30.01.2024 № 42-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Гобронидзе Бачука Борисовича на нарушение его конституционных прав статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

59. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2022 № 2247-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Худенко Юлии Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 14 и частью 2 статьи 92 Федерального закона «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

60. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17.07.2012 № 1275-О «По жалобе гражданки Терехиной Ольги Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью 4 статьи 31, пунктом 6 части 1 статьи 33 и статьей 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

61. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.06.2002 № 49-Г02-39 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

62. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.10.2022 № 33-21027/2022 (УИД 78RS0011-01-2021-007383-38) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

63. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2024 № АПЛ24-398 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

64. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по отдельным вопросам. Защита материнства, отцовства и детства // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

65. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 16.11.2020 № 60-КГ20-3-К9 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

66. Определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 31.10.2023 по делу № 88-19029/2023, 2-1092/2023 (УИД 66RS0022-01-2022-001542-28) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

67. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.11.2023 № 88a-19711/2023 по делу № 3а-21/2023 (УИД 89OS0000-01-2023-000010-18) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

68. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2022 № АКПИ22-951 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

69. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.2022 № 36-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Наумова Александра Алексеевича на нарушение его конституционных прав Законом Хабаровского края «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Хабаровском крае» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

70. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2022 № АПЛ22-109 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

71. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

72. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 31.08.2022 № 88a-8097/2022 по делу № 3а-43/2021 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

73. Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 21.11.2023 № 88a-19711/2023 по делу № 3а-21/2023 (УИД

89OS0000-01-2023-000010-18) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

74. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2019 № 41-АПГ18-25 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.2022 № АКПИ21-1074 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

76. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

77. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2019 № 41-АПГ18-25 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

78. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2024 № 46-КГПР24-5-К6 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

79. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.07.2022 № 7-КАД22-2-К2 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

80. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.10.2024 № АКПИ24-722 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

81. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 26.11.2024 № АПЛ24-398 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

V. Специальная юридическая и иная литература

Книги, монографии, комментарии законодательства, учебники и учебные пособия:

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права. Учебник. М.: «ТЕИС», 1994. - 280 с.
2. Анисифорова М. В. Государственная служба : учебное пособие. Москва : Проспект, 2023. - 592 с.
3. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: «Формула права», 2008. – 508 с.
4. Батрова Т.А., Жеребцов А.Н., Аверина К.Н., Ведышева Н.О., Воронцова Е.В., Менкенов А.В., Чернусь Н.Ю., Беляев М.А., Котухов С.А., Тимошенко Д.А., Югова Л.И. Комментарий к Федеральному закону от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2022.
5. Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации. Екатеринбург: Издательство Государственной юридической академии, 2004. - 148 с.
6. Братановский С.Н., Стрельников В.В. Административно-правовое регулирование службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации / под ред. С.Н. Братановского. Саратов, 2007. - 136 с.
7. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция. Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 198 с.
8. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юридическая литература, 1987. – 175 с.
9. Государственная гражданская служба: учебное пособие / А.А. Гришковец, Ю.В. Ростовцева, С.В. Фомина. Ответственный редактор Н.Ю. Хаманева. М.: Издательство «ДЕЛО и СЕРВИС». 2014. – 624 с.

10. Государственное управление и административное право. Руководитель авт. коллектива: Ю.М. Козлов. М.: Юридическая литература, 1978. – 357 с.
11. Демин А.А. Государственная служба. М.: ООО «Книгодел», 2010. – 182 с.
12. Душакова Л.А. Административно-правовые процедуры на государственной службе Российской Федерации / Л. А. Душакова, Л. В. Завгородняя ; Л.А. Душакова, Л.В. Завгородняя. Ростов-на-Дону : ЮРИФ РАНХиГС, 2012. – 132 с.
13. Евтихиев И.И., Власов В.А. Административное право СССР: учебник для юридических институтов и факультетов. Москва: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1946. - 431 с.
14. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. – 627 с.
15. Киселев С.Г. Административно-правовые основы государственной службы Российской Федерации: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2009. – 170 с.
16. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотренное. М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 1008 с.
17. Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, 1996. – 279 с.
18. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997. – 294 с.
19. Павлова Е.В., Лимарева Е.С. Принципы государственной службы: исторический и современный подходы. Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» - Принципы службы в полиции в соответствии с Федеральным законом «О службе в ОВД РФ и

внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» : учебное пособие. Орел: ОрЮИ МВД России им. В. В. Лукьянова, 2013. 66 с.

20. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2019. - 544 с.

21. Пресняков М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости: [монография] / М. В. Пресняков; под ред. Г. Н. Комковой; Поволжская акад. гос. службы им. П. А. Столыпина. Саратов: Науч. кн., 2007. – 151 с.

22. Привалова С.В. Основные принципы функционирования государственной службы России и проблемы повышения ее эффективности : [Монография] / С. В. Привалова; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. Москва, 1999. – 90 с.

23. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. Саратов, 1998. – 233 с.

24. Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право: учебное пособие. 2-е издание. М.: Норма, 2023. 448 с.

25. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 600 с.

26. Студеникин С.С. Советское административное право: Учеб. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1949. – 308 с.

27. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. – 768 с.

28. Уманская В.П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. Москва: Норма, 2020. 174 с.

29. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. – 117 с.
30. Эффективность правовых норм / Отв. ред. В.И. Никитинский, В.В. Глазырин. М., 1980. – 280 с.
31. Шкатулла В.И., Маркин Н.С., Надвикова В.В. Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.И. Шкатуллы // СПС Консультант Плюс. 2023.
32. Юпитов А.В., Бекасов О.Б., Пономарева В.С. Отбор кадрового состава государственной гражданской службы: современные механизмы, принципы и процедуры. Москва: ГУ ВШЭ, 2004 (Тип. ГУ ВШЭ). – 53 с.
33. Юридический словарь для государственных и муниципальных служащих / под ред. докт. юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки Российской Федерации А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2012. – 208 с.
34. Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.

Статьи и иные публикации:

35. Абишев Б.С., Комаров В.С. Проблемы повышения качества нормотворческой деятельности в Российской Федерации и Республике Казахстан // Современное право. 2024. № 7. С. 5 - 10.
36. Агамагомедова С. А. Принципы государственной гражданской службы в современных условиях / Актуальные вопросы применения норм административного права (Кореневские чтения) : VIII Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов, Москва, 27 марта 2024 года. Москва: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2024. С. 14-17.
37. Агамагомедова С.А. Эффективность таможенного контроля как фактор обеспечения безопасности // Вопросы безопасности. 2016. № 5. С.34-42.

38. Альхименко В. В., Салищева Н.Г., Гришковец А.А. Публичный интерес в административном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 4. С. 98-129.

39. Бобров А.М. К вопросу о принципах государственной службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 4. С. 14 - 20.

40. Бобров А.М., Селихова К.А. О некоторых аспектах государственной службы женщин в правоохранительных органах (на примере службы в органах внутренних дел и в уголовно-исполнительной системе) // Вестник Пермского института ФСИН России. 2020. № 1(36). С. 10 - 17.

41. Бочарова Э.С. Административные процедуры государственной службы РФ: понятие, принципы, требования // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития. Воронеж, 2004. 160 с.

42. Браташова Ю.А. Этика государственной службы на современном этапе развития России // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 6 - 8.

43. Варламова Н. В. Права человека как принципы права // Сравнительное конституционное обозрение. 2023. № 6(157). С. 146-171.

44. Гриценко В.В. Обеспечение гражданского общества информацией о деятельности органов публичной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. 2024. № 4. С. 40 - 45.

45. Гришковец А.А. Некоторые актуальные проблемы совершенствования службы в силовых структурах современной России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 24 марта 2023 года / Под общей редакцией А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2023. С. 713-722.

46. Гришковец А.А. Новый этап развития службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации и зарубежных стран: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Рязань, 25 апреля 2019 года / Под редакцией Л.В. Павловой. Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2019. С. 7-16.

47. Гришковец А.А. Актуальные направления работы с кадрами уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (административно-правовые аспекты) // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России): Сб. тез. выступлений и докладов участников (г. Рязань, 20 - 22 ноября 2019 г.): В 10 т. Т. 6: Материалы международных научно-практических конференций и круглых столов. Рязань: Академия ФСИН России, 2019. С. 68 - 78.

48. Гришковец А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государство и право. 2014. № 2. С. 100-117.

49. Демичев А.А. Позитивистская классификация принципов современного российского права // Государство и право. 2014. № 5. С. 5-6.

50. Добробаба М. Б., Чаннов С. Е. Ответственность государственных служащих за коррупционные правонарушения: проблемы оптимизации модели // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 11. С. 88-101.

51. Душакова Л.А. Правовое обеспечение эффективности административных процедур исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг // Проблемы в российском законодательстве. 2017. № 3. С. 159-161.

52. Душакова Л.А., Шмалий О.В. Правовые основы формирования концепта «клиентоцентричности» в публичном управлении / Л. А. Душакова, О. В. Шмалий // Интеграция науки и образования в условиях цифровой трансформации : в 3 томах / ФГБОУ ВПО «Российская академия народного

хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (РАНХиГС); Институт права и национальной безопасности. Том 2. Москва: РГ-Пресс, 2022. С. 29-38.

53. Душакова Л.А. Принципы административных процедур // Черные дыры в Российском законодательстве. 2015. № 6. С. 73-77.

54. Епинина В.С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2012. № 4. С. 188-194.

55. Завгородняя Л. В. Антикоррупционный контроль в системе государственной службы Российской Федерации // Совершенствование публичной власти и развитие гражданского правосознания как факторы достижения национальных целей и стратегических задач: исследования и разработки молодых ученых в интересах органов публичной власти: Сборник научных статей / Отв. редактор О.В. Шмалий. Москва: РГ-Пресс, 2022. С. 49-51.

56. Завгородняя Л. В. Особенности правового регулирования подготовки кадров для гражданской службы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 3. С. 50-57.

57. Завгородняя Л. В. Правовые аспекты формирования кадрового состава государственной гражданской службы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2016. № 2. С. 81-85.

58. Куракин А.В., Лаврентьева О.О. Принципы государственной гражданской службы в механизме противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15 - 24.

59. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10. С. 5-11.

60. Манохин В.М. Конституционные основы законодательства о государственной службе // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1983. № 4. С. 11-18.

61. Нагорных Р.В. Механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере и его содержание // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2019. Т. 13. № 1(45). С. 28 - 34.

62. Нагорных Р.В., Смирнов А.В. Принципы государственной службы в органах прокуратуры России: проблемы определения и систематизации // Административное право и процесс. 2023. № 7. С. 12 - 16.

63. Некрасов В. Н., Архипова О. И. Электронное правительство как инструмент повышения эффективности публичного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2014. № 4. С. 38-46.

64. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3-11.

65. Петров М.П. Механизм соотношения конституционного принципа единства системы исполнительной власти и административной децентрализации / Актуальные проблемы современного административного права: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию кандидата юридических наук, доцента А.А. Демина / под науч. ред. проф. А.С. Дугенца. М.: РУДН, 2015. С. 86-93.

66. Понкин И. В. Концепт публичного управления по результатам // Право и образование. 2014. № 4. С. 85-92.

67. Пресняков М.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросу равного доступа к государственной службе // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 1. С. 46-48.

68. Пресняков М.В. Принцип неотвратимости как необходимое условие эффективности дисциплинарной ответственности на государственной службе и в трудовых отношениях // Современное право. 2022. № 5. С. 56 - 66.

69. Старилов Ю. Н. Служебное право в России: многозначащие новеллы законодательства о государственной службе 2020-2022 гг. // Вестник

Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 4(51). С. 366-391.

70. Тихомиров Ю. А. Правовое государство: проблемы формирования и развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. Т. 4. № 5. С. 93-109.
71. Тихомиров Ю. А. Формула правового воздействия // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 5-13.
72. Гришковец А. А. Государственная служба Российской Федерации // Российское государство и управление. 2014. № 2. С. 100-117.
73. Хазанов С. Д. Антикоррупционные запреты и ограничения в системе публичной службы как инструмент антикоррупционной политики: поиск оптимальной модели правового регулирования // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции : Сборник трудов по итогам Третьей Всероссийской научной конференции с международным участием, Екатеринбург, 26–27 октября 2018 года / Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2019. С. 453-472.
74. Цинделиани И.А. Система финансового права России как отрасли права: современные научные концепции / Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 30 ноября-1 декабря 2017 г. / Под ред. М.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2018. 412 с.
75. Шмалий О. В. Принципы государственной гражданской службы как административно-правового института // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 80-83.
76. Шмалий О. В. Методологические основы оценки эффективной правотворческой деятельности исполнительной власти // Философия права. 2011. № 1(44). С. 72-77.

77. Шмалий О. В. Эффективность как фактор системной организации исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 291-292.

78. Шмалий О.В. Эффективность правоприменительной деятельности органов исполнительной власти // Черные дыры в Российском законодательстве. 2010. № 5. С. 146-150;

Диссертации и авторефераты диссертаций:

79. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: Государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Санкт-Петербург, 1998. - 470 с.

80. Витюк В.В. Таможенная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2000. – 253 с.

81. Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2001. – 210 с.

82. Гурьева Л.А. Профессиональная подготовка государственных служащих: Организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Северо-Западная гос. служба. Санкт-Петербург, 1999. – 22 с.

83. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05 / Гусев Андрей Владимирович. Екатеринбург: Ур. гос. юрид. акад., 2009. – 47 с.

84. Душакова Л. А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Душакова Леся Анатольевна. М., 2021. – 487 с.

85. Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы: Институционно-функциональный анализ: автореф.

дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Российская акад. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2000. – 50 с.

86. Коланда В. М. Принцип профессионализма и компетентности в государственной службе Российской Федерации: Конституционно-правовые и административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Фед. Москва, 1997. - 20 с.

87. Магомедов Б.М. Государственная служба судебных приставов: Теоретико-правовое исследование: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сарат. гос. акад. права. Саратов, 2002. - 22 с.

88. Привалова С.В. Принципы организации государственной службы современной России : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Рос. академия гос. службы. Москва, 1999. - 24 с.

89. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Рогачева Ольга Сергеевна. Воронеж, 2012. - 50 с.

90. Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Воронеж. ун-т. Саратов, 1996. – 37 с.

91. Титова Е.А. Поощрение и поощрительное производство в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: проблемы теории и эффективность: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Титова Екатерина Алексеевна; Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Воронеж, 2021. - 246 с.

92. Трынченков А.А. Государственная служба в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: По материалам Западной Сибири: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Томский гос. ун-т. Юрид. ин-т. Томск, 1999. - 24 с.

93. Шамаров В.М. Государственная служба в милиции НКВД РСФСР: (Становление и развитие правовых и организационных основ): автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 1999. - 46 с.

94. Шмалий О. В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна. Ростов-на-Дону, 2011. 409 с.

Электронные источники

95. Работы 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).

96. Генпрокурор РФ Краснов: около 30 тысяч чиновников за год наказаны за коррупцию. Электронный ресурс. <https://www.kp.ru/online/news/6129222/> (дата обр.: 22.12.2024).

97. Johanson, JE., Kujala, EN., Moilanen, T., Pekkola, E., Pekonen, O. (2023). The Finnish Politico-Administrative System. In: Pekkola, E., Johanson, JE., Mykkänen, M. (eds) Finnish Public Administration. Governance and Public Management. Palgrave Macmillan, Cham. Pp. 35-56. https://doi.org/10.1007/978-3-031-34862-4_3