

УДК 342.95

UDC 342.95

12.00.00 Юридические науки

Legal sciences

**СООТНОШЕНИЕ ПРИНЦИПОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СЛУЖБЫ**

**THE PRINCIPLES OF STATE AND  
MUNICIPAL SERVICE**

Иваненко Игорь Николаевич  
кандидат юридических наук, доцент кафедры  
административного и финансового права  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Ivanenko Igor Nikolaevich  
candidate of law, docent of administrative and  
financial department  
*Kuban State Agricultural University, Krasnodar,  
Russia*

Гусева Ольга Николаевна  
студентка 2 курса юридического факультета  
*Кубанский государственный аграрный  
университет, Краснодар, Россия*

Guseva Olga Nikolaevna  
student of Faculty of Law  
*Kuban State Agricultural University, Krasnodar,  
Russia*

В статье рассматривается соотношение основополагающих принципов государственной и муниципальной службы на современном этапе развития государства. Поднимается проблема, касающаяся возможности расширения перечня данных принципов в федеральных законах и их унификации

The article considers the ratio of the fundamental principles of the state and municipal services at the present stage of development of the state. It shows the problem concerning the possibility of expanding the list of these principles in the Federal laws and their harmonization

Ключевые слова: ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
СЛУЖБА, МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА,  
ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА

Keywords: PUBLIC SERVICE, MUNICIPAL  
SERVICE, PRINCIPLES, SYSTEM

**Doi: 10.21515/1990-4665-132-062**

Государственная служба, согласно Конституции Российской Федерации, является одной из важнейших форм участия граждан страны в управлении делами общества и государства, равный доступ к которой обеспечивается законом. При этом признается и гарантируется местное самоуправление, которое осуществляет свою деятельность самостоятельно и в пределах своих полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и единую систему государственной службы, образуя, тем самым, отдельный институт муниципальной службы<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Еремян В. В. - Право и политика. - 2006. - № 5.

Фабричный С.Ю. справедливо отмечает: «мы можем говорить о муниципальной службе как об отдельной системе, которая состоит из собственной структурной базы в виде статуса муниципального служащего и прохождения муниципальной службы, входящей на правах подсистемы в систему местного самоуправления». Вместе с тем, мы считаем, что муниципальная служба – подсистема не только системы местного самоуправления, но и ряда более сложных систем, таких как публичная служба и публичное управление.

Выявление и описание принципов всей системы государственной службы представляет собой сложную интеллектуальную проблему. Но не меньшие трудности встречаются и на пути реализации данных принципов на практике осуществления служебной деятельности. Прежде всего, следует учитывать, что отношения, взаимосвязи и закономерности, отражаемые посредством принципов, являются по своей природе социальными (общественными). В жизни они действуют преимущественно как объективная предпосылка, как тенденция, возможность и способность, которые для своего действительного воплощения требуют целенаправленной, организованной и активной деятельности. В связи с этим встает ряд важных и актуальных вопросов: как соотносятся принципы муниципальной службы с таким видом публичной службы как государственная? И в чем проявляется их основное различие? Где они получили наибольшее применение: при осуществлении государственной службы или муниципальной?

В Федеральном законе № 58 «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. закреплено, что государственная служба - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, направленная на обеспечение непосредственного исполнения полномочий: Российской Федерации и ее субъектов, федеральных органов государственной власти, органов государственной

власти субъектов, а также лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Понятие муниципальной службы дается в ст. 2 Федерального закона № 25 от 02.03.2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации». В общем виде, муниципальная служба определяется как профессиональная служебная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе, на должности муниципальной, замещаемой посредством заключения договора (контракта).

Оба вида службы представляют собой публичные институты, деятельность которых направлена на достижение общественного блага, и которые связаны с реализацией их субъектами властных полномочий.

Являясь научной категорией, принципы государственной служебной деятельности отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только государственной службы, но и всей системы государственных органов, входящих в нее. Они определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы.

Сегодня современная Российская законодательная база не дает единообразного определения принципам государственной службы, хотя и перечисляет их во всевозможных законодательных и иных нормативных правовых актах, тем не менее, мы считаем, что такое определение должно иметь место.

Доктор юридических наук, профессор П.П. Сергун под принципами государственной службы РФ понимает правовую категорию как основное, ведущее положение, прямо или косвенно закрепленное в правовых нормах, которое определяет содержание государственно-служебных отношений, имеет обязательный характер для участников этих отношений и способствует осуществлению законных интересов личности, государства и

общества в целом<sup>2</sup>. Данное определение в равной степени относится и к принципам муниципальной службы.

Представляется, что принципы государственной службы отражают объективные связи, которые возникают в системе государственно-служебных отношений. Таким образом, формулировка и установление законодателями правовых принципов публичной службы зависят от действующей в стране модели государственной службы, правового регулирования, а также от понимания внутренних закономерностей общественных отношений. С другой стороны, принципы представляют собой динамическое, активное начало, ведь они предопределяют устанавливаемую законодателем модель государственной службы.

Следует отметить, что для советского законодательства не было свойственно закрепление в нормативных актах общих принципов, присущих для регулирования какого-либо правового института. Впоследствии это привело к возникновению определенных юридических и психологических трудностей для законодателей и правоприменителей, прежде всего региональных и местных, которые не привыкли отождествлять принципы как нормы права. Эта тенденция достаточно отчетливо прослеживается именно в законодательстве о местном самоуправлении, когда законодательство субъектов Федерации нередко противоречило (и во многом противоречит в настоящее время) общим принципам, закрепленным в Федеральном законе. Региональные законодатели объяснили такое положение тем, что в данном законе речь идет не об общеобязательных нормах, а только об «общих принципах», которые, по их мнению, являются лишь рекомендациями к применению. Разумеется, с этим утверждением нельзя согласиться. Ведь принципы, закрепленные законодательно, в отличие от сформулированных учеными,

---

<sup>2</sup> Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование [Текст] : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.02 / П.П. Сергун. - Москва, 1999. - С. 128.

но не указанных прямо в законе, являются нормами, подлежащими обязательному применению всеми субъектами права.

В связи с этим в теории права выделяют регулятивную функцию, которая проявилась в следующем: в случае пробелов в законе, несогласованности правовых норм, затруднений в их применении правоприменитель должен руководствоваться правовыми принципами. Они не только определяют уровень правового регулирования тех или иных общественных отношений, но и определяют дальнейшее развитие законодательства.

Принципы современной государственной службы и службы муниципальной находят свое отражение в различных законодательных и иных нормативных правовых актах. Они реализуются на всех уровнях публичной службы, как государственными, так и муниципальными служащими посредством их практической деятельности. Принципы государственной службы, установленные в Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» являются моделью для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые также определяют систему принципов публичной службы.

Изучив научную литературу, в которой учеными подробно рассматриваются принципы государственной службы, можно сказать об их спорности и противоречивости. Среди правоведов до настоящего времени нет единого сформулированного подхода к толкованию принципов государственной и муниципальной службы РФ. Несмотря на то, что в статье 3 Федерального закона № 58-ФЗ от 27.05.2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>3</sup> и статье 4 Федерального закона № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. «О муниципальной службе

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

в Российской Федерации<sup>4</sup> представлен их перечень, который, следует заметить, является открытым.

Представители административного и муниципального права указывают на важность и необходимость изучения принципов как государственной так и муниципальной службы. Можно согласиться с точкой зрения А.В. Гусева, который отметил, что главенствующая роль принципов как государственной так и муниципальной службы заключается в том, что «на их основе определяется общая целевая направленность, «идеология» правовых норм. В то же время, часть из этих принципов <...> все еще носит декларативный характер, и необходимо создание специальных правовых механизмов для их действительной реализации»<sup>5</sup>.

В общем виде, принципы этих двух видов служб очень похожи по своей структуре и содержанию. Однако, в отличие от принципов государственной службы, принципы муниципальной службы, к сожалению, не так обстоятельно исследованы в науке. Тем не менее, можно выделить несколько точек зрения по указанному вопросу.

Принципы муниципальной службы, в соответствии с первым подходом, трактуются с учетом правовой природы публичного управления. Так, О.С. Поддубная и Л.Т. Чихладзе указывают на то, что «Правовая природа принципов муниципальной службы отражает закономерности организации и функционирования института публичного управления, а также традиции и нормы нравственности и права. Принципы учитывают сложившиеся в обществе основы разделения труда и организации управления, а также сочетание в системе муниципального управления основные положения коллегиальности и единоначалия»<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>5</sup> Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Право государственной и муниципальной службы. Учебное пособие. Изд. Проспект. 2013. С. 14.

<sup>6</sup> Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 34.

Другая группа ученых рассматривает принципы муниципальной службы, исходя из сущности местного самоуправления, указывая, что «Принципы муниципальной службы – это закрепляемые в Конституции РФ и федеральных законах, обусловленные природой местного самоуправления основополагающие идеи и положения, которые определяют актуальное содержание муниципальной службы, ее специфику, перспективы организации и правового регулирования»<sup>7</sup>.

Володин А. М. и Немчинов А.А. рассматривают принципы в качестве отражения сущности муниципальной службы и направлений ее развития, считая их отправными и основополагающими началами, руководящими идеями и требованиями, которые лежат в основе формирования и функционирования муниципальной службы<sup>8</sup>.

Наконец, Закон о муниципальной службе закрепляет десять основных принципов муниципальной службы (ст. 4):

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- 3) профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- 4) доступность, открытость информации о деятельности служащих;
- 5) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 6) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

---

<sup>7</sup> Фабричный С.Ю. Формирование муниципальной службы: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст-ни д.ю.н. С. 22.

<sup>8</sup> Немчинов А.А., Володин А.М. Муниципальная служба. Справочное пособие. Изд: М.: Дело и сервис. 2002 г. 348 с. С. 27.

7) единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;

8) стабильность муниципальной службы;

9) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

Шесть из указанных принципов (№1-6) дублируют принципы государственной службы (ст. 3 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»), что вполне оправдано сходной правовой природой двух видов служб.

В научной литературе есть подход, в соответствии с которым принципы государственной и муниципальной службы не рассматриваются по отдельности, а образуют единый комплекс основополагающих положений: «Государственная служба и служба муниципальная базируются на основе системы принципов, вытекающих из Конституции РФ, закрепленных в законодательстве в качестве основополагающих идей, выражающих предназначение государственной и муниципальной службы, общие начала ее организации и функционирования, основы правового статуса и деятельности государственных и муниципальных служащих»<sup>9</sup>. Из этого следует, что представители указанного подхода все принципы государственной и муниципальной службы подразделяют на три группы: принципы, которые выражают предназначение службы; принципы, которые содержат основы правового статуса и деятельности государственных и муниципальных служащих; принципы организации служебной деятельности.

---

<sup>9</sup> Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Право государственной и муниципальной службы. Учебное пособие. Изд. Проспект. 2013. С. 14.

Однако далеко не все ученые могут согласиться с представленным в Федеральных законах перечнем принципов, хотя, на наш взгляд, нельзя не отметить, что несмотря на то, что количество принципов и небольшое, их формулировки лаконичны. Так, некоторые правоведы предлагают внести ряд существенных поправок, дополнив текст законов положениями, имеющими на их взгляд принципиально важное значение для определения сущности служебной деятельности. Например, Э. М. Филиппова предлагает ряд принципов государственной службы и службы муниципальной, не отраженных в законе, но которые, по ее мнению, следует отнести к принципам деятельности служащих. Среди них - принцип служения интересам общества и государства, принцип презумпции добропорядочности граждан, а также принцип патриотизма в деятельности служащих<sup>10</sup>. По нашему мнению, эти принципы заслуживают особого внимания: внесение их в качестве дополнения к существующим принципам, помогло бы лучше раскрыть назначение как государственной службы, так и службы муниципальной, отметить их значимость для государства и общества в целом.

А другие ученые наоборот придерживаются мнения, что «...слишком большое количество принципов объективно приводит к их девальвации». А.Ф. Нуртдинова, например, отмечает, что некоторые из принципов муниципальной службы (такие, как, стабильность или внепартийность) по факту являются декларативными. Однако, на наш взгляд, это нельзя считать недостатком ст. 4 Закона о муниципальной службе. Кроме того, принципы муниципальной службы имеют непосредственное отношение и к муниципальным служащим, определяя характер и специфику их трудовой деятельности и поведения. Более того, было бы правильным указать принципы стабильности и внепартийности в качестве принципов

---

<sup>10</sup> Филиппова Э. М. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

государственной службы. Ведь они также имеют прямое отношение и к государственным служащим.

Кроме того, при детальном изучении указанных принципов, можно заметить, что часть принципов спорны по своему содержанию. Так, можно отметить, принцип равного доступа граждан к публичной службе, который находит свое отражение в указанных выше Федеральных законах. Однако принцип «равного доступа к муниципальной службе» не получил конституционного закрепления. Так, в ст. 32 Конституции РФ закреплено право граждан на доступ только к государственной службе. Во многом это связано с тем, что в то время, когда была принята Конституция РФ, в 1993 году, понятие "государственная служба" не имело точной формулировки и трактовалось шире, чем теперь и во многом совпадало с институтом публичной службы. Но и тогда данный пункт не устанавливал право граждан на доступ к службе в органах местного самоуправления, которое, согласно ст.12 Конституции<sup>11</sup>, не входит в систему органов государственной власти. Таким образом, в целях предотвращения возникновения спорных моментов и противоречий в законодательстве, необходимо закрепить на конституционном уровне право граждан Российской Федерации на равный доступ ко всем видам службы, а не только к государственной.

Также заслуживает внимания реализация на практике принципа доступности информации о деятельности муниципальных служащих. Как известно, этот принцип тесно связан с решением более общей задачи - усиления открытости и доступности деятельности органов местного самоуправления. Вместе с тем, как представляется, действующий Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" не в полной мере соответствует данному принципу, в отличие от закона о

---

<sup>11</sup> Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12.12.1993г. // СЗ РФ.

государственной службе. Напротив, отдельные запреты, которые устанавливаются для муниципальных служащих, значительно ограничивают информационный обмен между органами местного самоуправления и гражданами. Так, в соответствии с Федеральным законом «О муниципальной службе» ст.14 п.8 служащему запрещается разглашать или использовать сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в целях, не связанных с муниципальной службой. При этом в самом Законе прямо не указано, какая информация не подлежит разглашению.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать следующий вывод: принципы государственной службы и муниципальной службы представляют собой первичные и главенствующие начала, которые существенным образом характеризуют правовое содержание, как институтов государственной и муниципальной служб, так и отдельных институтов комплексного правового образования. Они устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования служебной деятельности, обуславливают социальную ценность отношений, которые возникают в системе этих двух видов служб. Отсутствие правовых принципов влечет появление элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности в поведении служащих.

Анализ содержания отдельных принципов государственной службы и службы муниципальной свидетельствует о необходимости их классификации и систематизации, а также унификации на федеральном уровне. В связи с этим, в целях дальнейшего совершенствования государственно-служебных отношений, представляется необходимым уточнение общей характеристики принципов государственной службы, а

также определение той роли, которую они играют в процессе реализации административных запретов. Необходимость этого подтверждает и то важное обстоятельство, что в принятых за последнее время законодательных актах, регламентирующих государственно-служебные отношения, принципиально важное значение придается именно правовым принципам.

Очевидным также представляется, что принципы любой отрасли права отражают ее положение в современных условиях и направление развития, поэтому они должны находить свое отражение в законодательстве. В этой связи, рассмотренные выше принципы можно рассматривать в качестве показателя уровня развития институтов государственной службы и муниципальной службы. Декларативный характер некоторых из них лишь свидетельствует о том, что они не достаточно эффективно реализуются на практике. И.Н. Осипова указывает на опасность превращения принципов в рекомендации в том случае, если на основании принципов «не разрабатываются и не закрепляются организационные, информационные, нормативные механизмы их реализации на практике».

В связи с этим, нужно стремиться, чтобы указанные принципы (законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, открытость служб и прочие) были реализованы на всех этапах организации и осуществления государственной и иных видов служб: в системе организации службы, в конкретном органе управления, а также в самой профессиональной деятельности служащих.

### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12.12.1993г. // СЗ РФ.

2. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
3. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
4. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы и профессиональной деятельности (к постановке проблемы) // Еремян В. В. - Право и политика. - 2006. - № 5.
5. Гусев А.В., Митин А.Н., Шайхатдинов В.Ш. Право государственной и муниципальной службы. Учебное пособие. Изд. Проспект. 2013. С. 14.
6. Немчинов А.А., Володин А.М. Муниципальная служба. Справочное пособие. Изд: М.: Дело и сервис. 2002 г. 348 с. С. 27.
7. Поддубная О.С., Чихладзе Л.Т. Муниципальная служба в Российской Федерации. – М., 2006. – С. 34.
8. Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: теоретико-правовое исследование [Текст] : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.02 / П.П. Сергун. - Москва, 1999. - С. 128.
9. Фабричный С.Ю. Формирование муниципальной службы: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст-ни д.ю.н. С. 22
10. Филиппова Э. М. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел Российской Федерации (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005.

## References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii, prinjataja na vsenarodnom referendume 12.12.1993g. // SZ RF.
2. Federal'nyj zakon ot 27.05.2003 № 58-FZ (red. ot 23.05.2016) «O sisteme gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tant-Pljus».
3. Federal'nyj zakon ot 02.03.2007 № 25-FZ (red. ot 01.05.2017) «O municipal'noj sluzhbe v Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tant-Pljus».
4. Vzaimosvjaz' gosudarstvennoj grazhdanskoj i municipal'noj sluzhby kak dvuh vidov publichnoj sluzhby i professional'noj dejatel'nosti (k postanovke problemy) // Eremjan V. V. - Pravo i politika. - 2006. - № 5.

5. Gusev A.V., Mitin A.N., Shajhatdinov V.Sh. Pravo gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhby. Uchebnoe posobie. Izd. Prospekt. 2013. S. 14.

6. Nemchinov A.A., Volodin A.M. Municipa'naja sluzhba. Spravochnoe posobie. Izd: M.: Delo i servis. 2002 g. 348 s. S. 27.

7. Poddubnaja O.S., Chihladze L.T. Municipal'naja sluzhba v Rossijskoj Federacii. – M., 2006. – S. 34.

8. Sergun P. P. Gosudarstvennaja sluzhba v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii: teoretiko-pravovoe issledovanie [Tekst] : dis. ... dok. jurid. nauk : 12.00.02 / P.P. Sergun. - Moskva, 1999. - S. 128.

9. Fabrichnyj S.Ju. Formirovanie municipal'noj sluzhby: problemy teorii i praktiki. Avtoref. diss. na soisk. uch. st-ni d.ju.n. S. 22

10. Filippova Je. M. Pravovye osnovy gosudarstvennoj sluzhby v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii (milicii): dis. ... kand. jurid. nauk. Cheljabinsk, 2005.