

НЕУКОСНИТЕЛЬНОЕ СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ОДИН ИЗ ПУТЕЙ ПОВЫШЕНИЕ АВТОРИТЕТА ГОСУДАРСТВА В СОЗНАНИИ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По мере формирования новой российской государственности возрастает количество публикаций, посвященных роли и значению государства и его аппарата, призванного обеспечить реализацию функций государства.

Традиционно в теории права под государством понимается особая организация власти, направленная на развитие общества. Таким образом, основной целью государства является построение такой системы власти, основанной на праве, при которой бы индивиду гарантировалась возможность социального, экономического, образовательного и иного развития.

Поэтому совершенно очевидно, что отношение к государству формируется исходя из того, каким образом оно, в лице его аппарата реализует свои полномочия в целях развития потенциала своих граждан, общества; насколько совпадают возможности и желания личности с действиями государственной власти, которая по своему предназначению должна содействовать этой личности в реализации его прав и свобод.

Особую роль в формировании адекватных уровня правого и общественного развития отношений между государством и его гражданами отводится государственной службе. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» государственная служба РФ определяется как профессиональная служебная деятельность граждан России по обеспечению исполнения полномочий РФ; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Таким образом, в

самом определении государственной службы указано основное предназначение института государственной службы — на основе профессиональной служебной деятельности собственных граждан обеспечить максимально возможную реализацию государством своих полномочий.

Статья 3. Федерального закона от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет основные принципы построения и функционирования системы государственной службы в РФ. Указанные принципы должны в своей сущности отражать объективные закономерности развития общества и государства, определенных общественных отношений, и поэтому по своей философской и социальной природе принципы являются категорией объективной. Одновременно принципы выступают и действуют в форме волевого акта государства, продукта творчества законодателя, в связи с чем, по своей форме категория принципов является также и субъективной.

Правовая идея, наиболее общее положение могут считаться принципом только в том случае, если они закреплены (сформулированы) в правовой норме. В связи с чем, правовой характер и нормативность являются обязательным свойством принципа. Принципы, на основе которых строится и формируется современная российская государственная служба представляют собой единую систему, при этом, каждый принцип характеризует определенную сторону (базовый элемент) системы государственной службы в Российской Федерации и только находясь в единстве и во взаимосвязи, они позволяют уяснить сущность построения и функционирования института государственной службы в целом. В силу многозначности связей нарушение хотя бы одного принципа неминуемо влечет нарушение других принципов, вызывает серьезное осложнение, а порой и невозможность успешного решения стоящих перед институтом государственной службы задач.

В виду ограниченности объема для публикации, попытаемся раскрыть лишь некоторые из них:

1. Законность

В соответствии с принципом законности государственная служба должна осуществляться в строгом соответствии с положениями действующего законодательства. Принцип законности означает, что все лица, находящиеся на государственной службе и профессионально осуществляющие указанную деятельность обязаны обеспечивать исполнение указанных нормативных актов как при осуществлении своей деятельности, так и при разработке своих внутренних актов.

Понятие законности в системе государственной власти и управления довольно широко изучалось в советский период времени. Для этого исторического промежутка времени было характерно определение законности как метода государственного руководства советским обществом¹, как строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми органами государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами². Под социалистической законностью понимался режим неукоснительного исполнения выражающих волю советского народа законов и основанных на них правовых актов³. Социалистическую законность определяли и через категорию «принцип» (принцип деятельности государства, права, принцип организации и деятельности механизма государственной власти, принцип деятельности органов государства, общественных организаций, должностных лиц и поведения граждан)⁴.

¹ См.: Лукашева Е.А. Роль социалистического правосознания народных масс в установлении, развитии и укреплении социалистической законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1954. – С. 2; Александров Н.Г. Социалистическая законность // Теория государства и права. – М., 1968. – С. 382.

² См.: Власов В.А. Социалистическая законность. – М., 1948. – С. 5; Попова В.И. Социалистическая законность и деятельность местных Советов. – М., 1954. – С. 14; Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. – 1956. – № 4. – С. 31; Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. – Львов, 1959. – С. 109; Чхиквадзе В.М. Вопросы социалистического права и законности в трудах В.И. Ленина. – М., 1960. – С. 204.

³ См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. – М., 1960. – С. 43; Он же. Основы неизблемости советской законности. – М., 1967. – С. 7; Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. – Львов, 1975. – С. 121.

⁴ См.: Строгович М.С. Основные вопросы социалистической законности. – М., 1956. – С. 14; Основин В.С. Нормотворческая деятельность местных Советов как органов обеспечения закон-

ности и правопорядка // Местные Советы и законность. – М., 1970. – С. 18; Жилинский С.Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе. – М., 1977. – С. 215.

Попытку объединить в определении существенные, основные свойства социалистической законности предпринял С.С. Алексеев: «Социалистическая законность — это принцип права, выражающий демократический режим жизни социалистического общества и состоящий в требованиях строгого и неукоснительного соблюдения всеми субъектами законов и основанных на них правовых актов, полного и реального осуществления субъективных прав, надлежащего, обоснованного и эффективного применения права при исключении масштабного произвола в деятельности государственных органов и должностных лиц»⁵.

Еще более точное содержание понятия законности С.С. Алексеев привел в одной из последующих своих работ, где он пишет: «Именно в силу нормативности права и других его достоинств может быть выдвинут и может обеспечиваться принцип законности. То есть не просто требования обязательности юридических норм, но такого рода требования обязательности юридических норм «всем лицам» — ко всем гражданам, должностным лицам, государственным органам — действовать в строгом соответствии с законом»⁶.

Таким образом, практически в каждом определении законности указывается на строгое, неуклонное соблюдение и исполнение норм права участниками общественных отношений. Поэтому наиболее общим и обоснованным представляется определение законности как принципа, метода и режима реализации норм права, содержащихся в законах и основанных на них подзаконных нормативных актах, всеми субъектами общественных отношений (государством, его органами, должностными лицами, некоммерческими организациями, гражданами). В результате деятельности указанных субъектов возникает такой режим общественной жизни, при котором большинство его участников соблюдают и исполняют нормативные правовые предписания. Именно поэтому самым основным требованием и одновременно обязанностью государственного служащего, установленные законодательством о государственной службе, является знание Конституции РФ и федерального законодательства и их неукоснительное исполнение. К сожалению, следует конста-

ности и правопорядка // Местные Советы и законность. – М., 1970. – С. 18; Жилинский С.Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе. – М., 1977. – С. 215.

⁵ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. – С. 113.

⁶ См.: Алексеев С.С. Частное право. – М., 1999. – С. 14.

тировать, что значительное число лиц, находящихся на государственной службе и принимаемые на нее, вряд ли достаточно хорошо владеют текстом основного закона страны и уж, наверняка, немногие и из указанных лиц, знакомятся и неукоснительно применяют в своей деятельности позиции Конституционного суда РФ в части конституционно-правового толкования норм Конституции РФ и федерального законодательства.

2. *Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты*

Данный принцип является прямым воспроизведением ст. 2 Конституции РФ, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью обязан служить достаточно определенным ориентиром в профессиональной служебной деятельности граждан по исполнению полномочий публичных субъектов власти, развития демократического общества, преодоления на этом пути всякого рода сложностей и эксцессов. Государство через институт государственной службы в условиях действия вышеуказанного принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное.

Таким образом, авторитет любой организации, включая государство, по своей природе вторичен. Нет и не может быть авторитета государства или его представителей в лице органов и должностных лиц, если при этом они всей своей деятельностью не свидетельствуют о признании высшей ценностью прав и свобод человека и гражданина. Необходимо так же отметить и тот факт, что признание человека, его прав и свобод высшей ценностью касается не только государства и его аппарата, но и каждого конкретного человека. Индивид, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, неизбежно сталкивается с государством, но

уже в этом случае, государство выполняет роль защитника прав и свобод своих граждан от неправомерного посягательства

Несмотря на современную российскую действительность, когда имеется высокий уровень преступности, невысокий уровень материального благосостояния населения, имеются множество случаев нарушения прав человека, признание Конституцией РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью не должно восприниматься в значительной мере как формальность. Заложенный в Конституции РФ и законодательстве о государственной службе принцип верховенства закона и прав человека обязан служить хорошей основой для формирования цивилизованного государства и не менее цивилизованного российского общества.

3. *Профессионализм и компетентность*

Большинство авторов, рассматривая институт государственной службы связывают профессионализм с наличием у лица соответствующего профессионального образования и соответствующей специализации. Полагаем, что данная связь безусловно важна, но нам представляется, что принцип профессионализма, закрепленный в ст. 3 Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» имеет несколько иное, более широкое содержание.

Профессионализм на государственной службе — это особое свойство людей систематически, эффективно и надёжно выполнять функции по обеспечению полномочий субъектов публичной власти, определенных в ст. 1 упомянутого закона, причем в самых разнообразных условиях. В понятии «профессионализм» отражается такая степень овладения государственным служащим навыков профессиональной деятельности, которая позволяет с максимальной эффективностью представлять государство и от его имени осуществлять в установленном порядке полномочия. Конечно, законодательство о государственной службе предъявляется к кандидатам на поступление на государственную службу и к государственным служащим требования к уровню образования, но это не означает исполнение принципа «профессионализма». Лицо может быть прекрасным экономистом, менеджером и т.д., но для эффективного исполнения полномочий публичной власти этого недостаточно, поскольку сфера публичного управления, полномочия публичной власти существенным образом отличаются от других сфер человеческой деятельности, где отсутствует элементы государственной власти. В

этой связи очень важно еще одно понятие — «компетенция». Традиционно, его рассматривают как наличие прав в определенной сфере государственного управления. Вместе тем, для государственной службы ближе иное содержание: *Компетенция* — это наличие знаний и опыта, необходимых для эффективной деятельности в заданной предметной области. Компетентность власти определяется не уровнем ее прав по регулированию отношений, а уровнем знаний и опыта в определенной сфере, которым обладают должностные лица и государственные служащие. В этой связи, вызывает удивление и непонимание, когда государство в лице уполномоченных должностных лиц назначает на должности государственной службы людей, которые хотя и имеют достижения в бизнесе, образовании иных сферах профессиональной деятельности, но не имеют опыта и знаний в сфере государственного управления с его спецификой правового, организационного и материального обеспечения. Недостаток компетенции в большинстве случаев объясняют просто: «человек осмотрится, наберется опыта и появится компетентность» Конечно со временем она может появиться, но «не исполнять» надлежащим образом свои полномочия государство временно не может, возложенные на государство в лице его должностных лиц и органов полномочия должны реализовываться повседневно и постоянно. В связи с этим, весьма важно обратить внимание на подготовку в государственном аппарате внутреннего

кадрового резерва, профессионального и карьерного «взращивания» государственных служащих. Указанное обстоятельство ни в коей мере не говорит о том, что нельзя привлекать на государственную службу людей с внешней среды (бизнеса, образования, медицины и т.д.), но это привлечение должно быть на полноценной конкурсной основе с государственными служащими, которые уже работают в той или иной сфере управления и в этом конкурсе должен побеждать сильнейший.

Этой лишь некоторые принципы построения и функционирования государственной службы, как вида профессиональной деятельности по исполнению полномочий публичной власти. Но анализ уже только их показывает, что у государства есть потенциал для восстановления доверия граждан, этот потенциал создан правовыми принципами организации и функционирования государственной службы, воплощенными в нормы законодательства о государственной службе.

Наполнение указанных принципов нормативным содержанием, неукоснительное их соблюдение позволит в полной мере, во-первых, уяснить смысл, содержание и применение права, во-вторых, повысить авторитет государственной власти в отношениях с остальными субъектами государственно-властных отношений, в-третьих, повысить эффективность государственно-службы на благо развития отдельных граждан и всего российского общества в целом.

Библиографический список:

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2-х т. — Свердловск, 1972. Т. 1.
2. Алексеев С.С. Частное право. — М., 1999.
3. Власов В.А. Социалистическая законность. — М., 1948.
4. Жилинский С.Э. Роль КПСС в укреплении законности на современном этапе. — М., 1977.
5. Лукашева Е.А. Роль социалистического правосознания народных масс в установлении, развитии и укреплении социалистической законности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1954.
6. Александров Н.Г. Социалистическая законность // Теория государства и права. — М., 1968.
7. Недбайло П.Е. Советские социалистические правовые нормы. — Львов, 1959.
8. Основин В.С. Нормотворческая деятельность местных Советов как органов обеспечения законности и правопорядка // Местные Советы и законность. — М., 1970.
9. Попова В.И. Социалистическая законность и деятельность местных Советов. — М., 1954.
10. Рабинович П.М. Упрочение законности — закономерность социализма. — Львов, 1975.
11. Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. — М., 1960.
12. Самощенко И.С. Основы незыблемости советской законности. — М., 1967.
13. Строгович М.С. Основные вопросы социалистической законности. — М., 1956.
14. Строгович М.С. Теоретические вопросы советской законности // Советское государство и право. — 1956. — № 4.
15. Чхиквадзе В.М. Вопросы социалистического права и законности в трудах В.И. Ленина. — М., 1960.

References (transliteration):

1. Alekseev S.S. Problemy teorii prava: Kurs lektsiy: V 2-h t. — Sverdlovsk, 1972. T. 1.
2. Alekseev S.S. Chastnoe pravo. — M., 1999.
3. Aleksandrov N.G. Sotsialisticheskaya zakonnost' // Teoriya gosudarstva i prava. — M., 1968.
4. Vlasov V.A. Sotsialisticheskaya zakonnost'. — M., 1948.
5. Zhilinskiy S.E. Rol' KPSS v ukreplenii zakonnosti na sovremennom etape. — M., 1977.
6. Lukasheva E.A. Rol' sotsialisticheskogo pravosoznaniya narodnykh mass v ustanovlenii, razviti i ukreplenii sotsialisticheskoy zakonnosti: Avtoref. dis. kand. yurid. nauk. — M., 1954.
7. Nedbaylo P.E. Sovetskie sotsialisticheskie pravovye normy. — L'vov, 1959.
8. Osnovin V.S. Normotvorcheskaya deyatel'nost' mestnykh Sovetov kak organov obespecheniya zakonnosti i pravoporyadka // Mestnye Sovety i zakonnost'. — M., 1970.
9. Popova V.I. Sotsialisticheskaya zakonnost' i deyatel'nost' mestnykh Sovetov. — M., 1954.
10. Rabinovich P.M. Uprochenie zakonnosti — zakonmernost' sotsializma. — L'vov, 1975.
11. Samoshchenko I.S. Okhrana rezhima zakonnosti Sovetskim gosudarstvom. — M., 1960.
12. Samoshchenko I.S. Osnovy nezyblemosti sovetskoj zakonnosti. — M., 1967.
13. Strogovich M.S. Osnovnye voprosy sotsialisticheskoy zakonnosti. — M., 1956.
14. Strogovich M.S. Teoreticheskie voprosy sovetskoj zakonnosti // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1956. — № 4.
15. Chkhikvadze V.M. Voprosy sotsialisticheskogo prava i zakonnosti v trudakh V.I. Lenina. — M., 1960.

Монография вышла в ВИПК МВД РФ.

По вопросам приобретения обращаться в редакцию или в ВИПК МВД РФ

ISBN 978-5-903271-69-6



МВД РОССИИ

Всероссийский институт
повышения квалификации
сотрудников МВД России

Научные школы Всероссийского института
повышения квалификации сотрудников МВД России

М.В. Костенников, А.В. Куракин

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Под редакцией Н.А. Овчинникова

Москва □ 2010
Маросейка

В исследовании рассматриваются специфика и актуальные проблемы реализации механизма административно-правового регулирования защиты прав — налогоплательщиков — физических лиц, граждан потребителей, государственного гражданского служащего. В работе имеется раздел, посвященный проблемам противодействия коррупции в зарубежных государствах.

Следует также отметить, что весьма актуальным выглядит исследование проблем административно-правового регулирования в сфере внутренних дел. В частности в работе рассматриваются проблемы административно-правового регулирования обеспечения авиационной безопасности, проблемы противодействия коррупции в органах внутренних дел, актуальные вопросы миграции, миграционного учета, а также проблемы административного усмотрения и ведомственного финансового контроля в системе МВД России.

В представленном труде продолжается обобщение накопленного научного опыта авторов, а также учеников и коллег относительно широкого спектра проблем науки административного права.

Подготовленная работа рассчитана на широкий круг читателей: ученых, специалистов-практиков, учащихся высших образовательных учреждений, преподавателей, государственных (муниципальных) служащих, а также сотрудников правоохранительных органов.