

УДК 342.5
ББК Х401.02

DOI: 10.53315/2949-1193-2026-5-2-21-28

*Аксенов Илья Чудеевич,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный
университет им. Б.Б. Городовикова»,
кандидат юридических наук,
г. Элиста, Россия*

*Бабаев Пюрвя Бадмаевич,
магистрант направления 40.04.01 «Юриспруденция»,
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный
университет им. Б.Б. Городовикова»
г. Элиста, Россия*

*Топорова Баина Владимировна,
студент 3 курса специальности
40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность»,
ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный
университет им. Б.Б. Городовикова»,
г. Элиста, Россия*

ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ

Аннотация. Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации открыло перспективу дальнейшего развития законодательства в сфере местного самоуправления в целом, и развития нового понятия «публичная служба», в частности. Однако возник вопрос о правильном понимании новых терминологий, поскольку используемые элементы не раскрывали её содержание. Еще более остро данная проблема проявилась, когда ученые обратились к международной практике. На этом фоне выделились несколько разновидностей публичной власти: суверенных государств, территориальной автономии, муниципального образования, общественных объединений (Волох, 2006).

Ключевые слова: публичная служба, служба в государственном секторе и в муниципальном образовании, принципы публичной службы, правовой статус служащего, единая система публичной власти, профессионализм и компетентность, защита от неправомерного вмешательства.

UDC 342.5
BBK X401.02

DOI: 10.53315/2949-1193-2026-5-2-21-28

Aksenov I.Ch.,
*Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Department of
Theory and History of State and Law,
Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,
Elista, Russia*

Babaev P.B.,
*Master's student in the 40.04.01 Jurisprudence program,
Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,
Elista, Russia*

Toporova B.V.,
*3rd year student of the specialty
40.05.04 "Judicial and Prosecutorial Activities",
Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov,
Elista, Russia*

PUBLIC SERVICE AS A LEGAL CATEGORY: CONCEPT, CONTENT AND PRINCIPLES OF ORGANIZATION

Abstract. The adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993 opened up prospects for the further development of legislation in the sphere of local self-government in general, and the development of a new concept of "public service" in particular. The problem of its understanding arose immediately, since the general elements of this term did not reveal its full content. Thus, for example, on this basis, five types of public service were identified: 1. Public authority of sovereign states (within the UN or the EU) and of an individual state; 2. Political power of a territorial autonomy and a municipal entity; 3. Elements of public authority in the activities of public associations.

Key words: public service, state service, municipal service, principles of public service, constitutional principles, organizational and functional principles, legal status of an employee, unified system of public authority, professionalism and competence, protection from unlawful interference.

ВВЕДЕНИЕ

В российской системе права того времени публичная служба понималась в узком смысле. Как определял Ю.Н. Старилов (Старилов, 1996), она представляла собой профессиональную деятельность на федеральном, субъектном и муниципальном уровнях. Как видим, публичная служба по данному определению – это собирательная категория, объединенная понятиями:

- а) государственный, муниципальный служащий;
- б) доступ к службе;
- в) ограничения прохождения службы.

Не будет лишним обратиться и к уяснению терминологического смысла рассматриваемого вопроса. С.И. Ожеговым понятие «служба» толкуется в нескольких значениях, как:

- 1) место работы служащего;
- 2) исполнение обязанностей военнослужащим;
- 3) специфическая работа в структуре соответствующих учреждений (например, федеральные службы органов исполнительной власти) (Ожегов, 1949).

Следующим моментом является значение публичной службы как правовой категории: 1) это форма участия гражданина в государственных делах (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ); 2) это и форма реализации права на труд (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ); и, наконец, это 3) конституционная гарантия прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, в данном смысле публичная служба представляет собой и благо, предоставляемое государством, и демократический принцип устройства государства.

Отличаясь от трудовой деятельности в обычном ее понимании, публичная служба:

- а) защищает публичный интерес («достижение общественного блага»);
- б) служащие обладают властными полномочиями;
- в) исполняют свои обязанности как в государственных, так и местных органах;
- г) должности содержатся за счет казенных средств (бюджетов соответствующего уровня).

В.А. Козбаненко (Козбаненко, 2003) отмечает, что такой вид службы, а это не только работа в органах публичной власти, всевозможных объединениях, фондах и т.п., разделяет служебные отношения на публичные и частноправовые, в отличие от трудовых.

Принципы публичной службы своего законодательного закрепления не получили. Видимо, в свое время посчитали, что такой необходимости нет. Однако следует учитывать, что предложения принять специальный закон об основах публичной службы поступали. В частности, в 2020 году новая конституционная реформа как раз и затронула необходимость вернуться к рассматриваемому вопросу, хотя в несколько иной форме. Во всяком случае, как известно, реализовано давно существовавшее понятие «единая система публичной власти». В 2012 году Черногоров Д.А. (Черногоров, 2012) говорил, что помимо сформулированных в федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» (Федеральный закон № 58-ФЗ, 2003) и «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Федеральный закон № 25-ФЗ, 2007) принципов деятельности служб (приоритет законов, прав человека и т.д.) имеются и другие, как, например, независимость, равенство, равный доступ к указанной деятельности, специальные принципы.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Однако, на наш взгляд, для раскрытия более полной картины содержания публичной службы следовало бы вернуться в более ранний период законодательного закрепления принципов её построения. В то время конституционное право граждан на доступ к делам

государства реализовывалось лишь в виде государственной службы (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ). Во многом это связано с тем, что по Конституции РФ 1993 года термин «государственная служба» понимался более широко и выделялся из общественных институтов. При этом отсутствовало право на доступ к муниципальной службе. Дело объяснялось тем, что согласно ст. 12 Конституции местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти. И многие не считали целесообразным закрепление права граждан России на службу вообще, как это в свое время предлагал В.М. Манохин, а зря.

Провалы, между тем, в организации системы государственной службы были настолько ощутимыми, что 15 августа 2001 года Президент РФ своим Указом утвердил Концепцию реформирования системы государственной службы Российской Федерации (Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, 2003). В ней существующая система службы была оценена самым отрицательным образом, как вообще отсутствие её целостности. Законодательство содержало множество противоречий, работа государственного аппарата не отвечала требованиям времени, снизились престиж и авторитет госслужбы и ее служащих. Аппарат чиновников стал более бюрократическим:

- а) не применялись современные технологии управления;
- б) непоследовательность кадровой политики;
- в) коррупционность;
- г) нерегламентированность деятельности аппаратов и госслужащих.

Концепция впервые констатировала, что информационная закрытость органов государственной власти привела к разрыву взаимосвязи между государственной и муниципальной службами.

И только после этих мер в Законе № 58-ФЗ о системе государственной службы принципы её построения и функционирования приобрели более стройную структуру. В них закрепляются требования общества и институтов государственной власти к данной службе и её служащим. А в целом они отражают представления о правовом, социальном, федеративном, демократическом характере нашего государства. Поэтому органы публичной власти обязаны эти принципы проводить в жизнь, а их служащие – ими руководствоваться при осуществлении своих полномочий.

ОБСУЖДЕНИЕ

Как трактует теория государства и права, принципы публичной службы – это «идеи, установления», ... «определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций публичных органов, полномочий их служащих, действующие в системе публичной власти» (Старилов, 1996). Анализ статьи 3 Закона № 58-ФЗ позволяет заключить, что российская госслужба представляет собой систему должностей в структуре власти, основанных на принципах: 1. закрепленных в самой Конституции РФ и 2. в законодательстве (организационно-функциональные принципы).

В их числе конституционные принципы:

Федерализм (ст. 71 Конституции РФ), федеральная (п. «т» ст. 71) и региональная (п. «к» ст. 71) госслужба. Этот принцип, с одной стороны, обеспечивает единство самой системы службы и, с другой стороны, соблюдение предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Рассматривается он в виде:

- а) нормативности – разграничение предметов ведения и полномочий служб;
- б) организационности – разделение полномочий учитывается и при построении службы;
- в) функциональный – самостоятельность каждого уровня системы службы при решении кадровых вопросов и функционала;
- г) финансовый – ресурсное обеспечение службы за счет соответствующего бюджета.

Статья 15 Конституции РФ, закрепив принцип законности, определила, что она имеет высшую юридическую силу и прямое действие. Органы публичной власти, граждане, независимо от занимаемой должности, строго соблюдают законы.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина (как высшая ценность, неотчуждаема и принадлежит человеку от рождения (ст. 2, ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 55 Конституции РФ)). Формой его правового выражения является статья 2 Конституции РФ (Зарипова, 2025): права и свободы действуют непосредственно, государство существует для гражданина и выполняет конституционную обязанность по признанию, соблюдению и защите прав человека. Дискриминация граждан со стороны её служащих запрещается.

Равный доступ граждан к службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ) – это наличие права и способность гражданина занимать должность в государственном аппарате без каких бы то ни было дискриминации и неоправданных ограничений.

Иные принципы:

Единство правовых и организационных основ службы (ст. 3 Закона № 58-ФЗ) означает, что она, несмотря на наличие самостоятельных уровней, является единым механизмом, направленным на реализацию функции государства. Принцип устанавливает единый правовой статус служащего и приоритет федеральных законов.

Взаимосвязь государственной и муниципальной служб (ст. 5 Закона № 25-ФЗ) обеспечивается единством:

- а) требований к должностям различной службы;
- б) обязательств при прохождении публичной службы;
- в) требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации служащих;
- г) взаимного учета и признания стажа разных видов служб;
- д) содержания и социальных гарантий;
- е) основных условий пенсионного обеспечения граждан публичной службы и их семей в случае потери кормильца.

Принцип открытости службы означает, что граждане опосредованно принимают участие в управлении делами государства. Одновременно законодательно закреплена обязанность служащего хранить охраняемую законом тайну и не разглашать служебную информацию. Иными словами, служба основана на соотношении открытости и служебной конфиденциальности (Административное право России, 2008). Принцип обеспечивается запретом преследования за законную и обоснованную критику деятельности служащих и свободой освещения в СМИ вопросов публичной службы.

Рассматривая принцип профессионализма и компетентности служащих, определяем, что они имеют специальное образование, прошли практическое их применение, то есть знают порученный участок работы и по своим лично-служебным качествам соответствуют занимаемой должности. В эту часть вопроса, как показывают результаты регулярной аттестации, служащие знают не только структуру и функции госаппарата, но и в целом вопросы управления и организации публичной службы. В современных условиях возрастает значение правовой подготовки служащих, знания ими основ права в целом, а также его отраслей согласно своей должности.

Принцип защиты служащих основан на недопущении и предотвращении неправомерного вмешательства в их служебную деятельность, от кого бы то ни было и откуда бы оно ни исходило. В современном регламенте прохождения службы закреплён, скажем так, новый (10-й) принцип защиты отечественной службы и российских служащих от иностранного влияния, что позволяет нам рассмотреть их в объединённом виде (принцип введен законом от 05.12.2022 № 498-ФЗ (Федеральный закон № 498-ФЗ, 2022)).

РЕЗУЛЬТАТЫ

В общем виде эти принципы направлены на то, чтобы служащие:

а) исполняли поручения своих руководителей;
б) имели право на защиту от насилия, угроз и других неправомерных действий при исполнении своих обязанностей;

в) для них запрещалось осуществление должностей публичной службы иностранными агентами. Причем 10-й принцип, как справедливо считает Маршанкулова Р.Е. (Маршанкулова, 2023), напрямую связан как с правовыми отношениями в сфере формирования публичной службы, так и отношениями осуществления служащими своих полномочий по соблюдению установленных ограничений.

Приведем еще несколько примеров реализации рассматриваемых принципов, которые базируются на следующих правовых положениях:

а) государство обязано защищать своих служащих, а значит, и надлежащим образом обеспечивать (Позднякова, 2009);

б) публичная служба призвана поднять на уровень эффективность административной деятельности (Макаров, 2008);

в) государство не только защищает эту сферу, но и предупреждает и пресекает коррупцию в ней (Куракин, 2015).

Как мы уже определили, перечень принципов закреплён не только в Законе № 58-ФЗ. Аналогичные правила наблюдаются и в иных нормативных актах рассматриваемой сферы. Речь идет, например, о статье 4 Закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ о службе (Закон № 79-ФЗ, 2004) и о законе от 23.05.2016 г. № 141-ФЗ о прохождении службы противопожарной охраны, которые равным образом обеспечивают гарантию независимости служащих. В некоторых законах принципы публичной службы не называются вообще, однако анализ отдельных норм позволяет заключить, что рассматриваемое положение фактически применяется. Так, Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 о прокуратуре (Закон № 2202-1, 1992) обошел этот вопрос стороной, однако его 5-я статья специально предупреждает, что воздействие кого бы то ни было на прокурора, включая представителей общественности и СМИ, влечет за собой установленную законом ответственность. Аналогичные формулировки содержат Законы: 1) от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ о Следственном комитете (статья 6) (Закон № 403-ФЗ, 2010); 2) от 30.12.2011 г. № 342-ФЗ о службе в органах внутренних (статья 4) (Закон № 342-ФЗ, 2011); 3) от 01.10.2019 г. № 328-ФЗ о ФСИН РФ; 4) от 21.06.1997 г. № 114-ФЗ о таможенной службе (статья 17) (Закон № 114-ФЗ, 1997); 5) от 28.03.1998 г. № 53-ФЗ о военной службе (статья 37) (Закон № 53-ФЗ, 1998) и ряд других.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении полагаем возможным отметить, что наука продолжает развивать идеи и принципы прохождения публичной службы. Во многих публикациях последнего времени обращено внимание вопросам «служения государству», субординации и единоначалию. Все чаще мы видим обеспокоенность по вопросам подготовки и стабильности кадров службы, равно как их ответственности за принимаемые решения. Эти моменты хотя и не зафиксированы в НПА, однако уже являются элементами научного правосознания либо принципами морали.

Нормативные правовые акты

Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ 15 августа 2001 г. № Пр-1496) // СЗ РФ. – 2003. – № 22.

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 29.12.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2023. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 39.

Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «О воинской обязанности и военной службе» // СЗ РФ. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; 2022. – № 39. – Ст. 6540.

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 29.09.2025) «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5179.

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 07.10.2022) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2022. – № 41. – Ст. 6941.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15; 2023. – № 1. – Ч. 1. – Ст. 68.

Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 49. – Ч. 1. – Ст. 7020; 2022. – № 50. – Ч. 3. – Ст. 8792.

Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О службе в таможенных органах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586; 2022. – № 50. – Ч. 3. – Ст. 8792.

Федеральный закон от 05.12.2022 № 498-ФЗ (последняя редакция) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Литература

Административное право России: учебник / под ред. Конова П.И. [и др.]. Москва: Юнити-Дана, 2008. 169 с.

Волох О.В. Публичная служба как институт народовластия / О. В. Волох // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292-II. С. 253-254.

Зарипова Л.Н. К вопросу о юридической природе принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина / Л. Н. Зарипова // Евразийская адвокатура. 2025. № 1 (72). С. 101-104.

Козбаненко В.А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих: Теоретико-административные аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. А. Козбаненко. Москва, 2003.

Коновалов В.А. Публичная служба в Российской Федерации. К вопросу определения содержания и роли в системе государственного аппарата / В.А. Коновалов // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2014. Т. 14. № 1. С. 86-88.

Куракин А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 1. С. 70-93.

Макаров В.В. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Макаров. – Санкт-Петербург. 2008. 171 с.

Манохин В.М. Нужны основы законодательства о службе Российской Федерации // Государство и право. 1997. № 9. С. 9.

Маршанкулова Р.Е. Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность в системе принципов построения и функционирования системы государственной службы // Гуманитарные и юридические исследования. 2023. Т. 10. № 3. С. 459-465.

Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 100000 слов, терминов и выражений – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ogegova/223670> (дата обращения: 01.05.2026).

Позднякова Е.В. К вопросу о толковании некоторых принципов государственной службы Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 65-67.

Старилов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ю. Н. Старилов. Воронеж. 1996. 478 с.

Черногоров Д.А. К вопросу о законодательном определении понятия публичной службы // Проблемы экономики и юридической практики. 2012. № 1. С. 21-30.

ВОПРОСЫ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
