

УДК 347.34  
DOI 10.52452/19931778\_2022\_4\_78

## К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОДХОДАХ К ФОРМИРОВАНИЮ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ОСНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

© 2022 г.

*В.А. Бродская*

Всероссийский государственный университет юстиции, Москва

viktoriya\_barzig@mail.ru

*Поступила в редакцию 06.05.2022*

Рассматриваются вопросы сущности государственной гражданской службы как основы профессионального развития государственных гражданских служащих, и в первую очередь главный вопрос – сравнение государственной гражданской службы с другими видами служб. Зарубежные специалисты данный вопрос рассматривают более широко, сравнивая гражданскую службу с государственной и публичной властью. Как правило, в западных странах, помимо службы в государственном аппарате, публичная служба включает в себя службу в органах местного самоуправления, а также государственных учреждениях и предприятиях. Однако вопрос о том, какие категории работников относятся к публичной службе, может решаться по-разному. В отличие от Российской Федерации, для большинства стран характерно отсутствие в национальном законодательстве определения термина «гражданская (государственная, публичная) служба». Исследования гражданской службы европейских государств, объектом которых являлась занятость в государственном секторе, показали, насколько сложно разделить работников публичного сектора и гражданских служащих.

*Ключевые слова:* гражданская служба, публичная служба, государственная гражданская служба.

В России изучение вопросов государственной гражданской службы получило наибольшее развитие в юридических науках, где, в зависимости от конкретной отрасли права, рассматриваются различные аспекты данного института.

Обращаясь к вопросу сущности государственной гражданской службы как основы профессионального развития государственных гражданских служащих, стоит обратить внимание, что главным вопросом, рассматриваемым как российскими специалистами, так и зарубежными, является сравнение государственной гражданской службы с другими видами служб. Зарубежные специалисты данный вопрос рассматривают более широко, сравнивая гражданскую службу с государственной и публичной властью.

В законодательстве некоторых зарубежных стран (например, в Люксембурге, Новой Зеландии, Испании и т.д.), в отличие от термина «гражданская служба», применяется более широкое понятие – «публичная служба». В зависимости от установленных в той или иной иностранной юрисдикции правил различается содержание понятия «публичная служба», в этом и прослеживается один из основных факторов сравнительного правоведения, заключающийся в языковом или лингвистическом барьере, поскольку, в силу терминологии и тех или иных особенностей языка (например, значения или перевода каких-либо правовых терминов), не

всегда представляется возможным точно передать смысл, заложенный законодателем.

Как правило, помимо службы в государственном аппарате, публичная служба включает в себя службу в органах местного самоуправления, а также государственных учреждениях и на предприятиях. Однако вопрос о том, какие категории работников относятся к публичной службе, может решаться по-разному.

Так, в одних странах, это лишь служащие центральных управленческих органов государства, в других – работники публичной администрации. Например, понятие «публичная служба» в Великобритании имеет более широкое значение, чем в Германии, так как оно включает и добровольные социальные организации.

Термин «публичная служба» используется в странах континентальной правовой системы (Франции, Германии, Италии, Испании, Швейцарии и др.), а понятие «гражданская служба» стало его составной частью. В странах англосаксонской правовой семьи (Великобритании, Канаде, Новой Зеландии, США и др.) используется термин «публичные службы», включающий в себя службу в публичных учреждениях, службу в военизированных организациях, военных и иных структурах.

Для некоторых стран, таких как Литва, Беларусь или Казахстан, характерно использование категории «государственная служба», которая, помимо гражданской службы, включает воен-

ную и правоохранительную службы, направленные на реализацию задач и функций государственной власти. Таким образом, данная модель структуры формирования публичной власти наиболее схожа с системой государственной службы в Российской Федерации.

При проведении сравнительных исследований необходимо учитывать, что институт гражданской (государственной, публичной) службы может быть и не урегулирован на законодательном уровне.

В целях иллюстрирования подобной ситуации необходимо сделать историческую справку о регулировании публичной службы в России в советский период. Данный период характеризуется наиболее полным и подробным регулированием военной службы и правоохранительной, в то время как регулирование гражданской службы фактически не предусматривалось в нормативно-правовой базе.

Отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы можно объяснить, во-первых, идеологической составляющей – в коммунистическом обществе предполагалось отмирание государства и, соответственно, государственного аппарата, а во-вторых, постепенной подменной государственного управления партийным [1, с. 156].

В Великобритании, Австралии, Новой Зеландии регулирование гражданской службы до недавнего времени осуществлялось на основании норм общего права, однако в настоящее время приняты специальные законы.

Тенденция законодательного регулирования гражданской службы на законодательном уровне прослеживается и в практике европейских стран, приводивших национальное законодательство в соответствие с требованиями Европейского союза для вступления в него. Хотя в Декларации Европейского совета, или так называемых «Копенгагенских критериях», согласованных на сессии Европейского совета в Копенгагене 22 июня 1993 г., не упоминается требование к качеству государственного управления, при вступлении в Европейский союз предполагается, что страна-кандидат достигла стабильности институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, права человека, уважение и защиту меньшинств, обеспечила функционирование рыночной экономики, а также способность справляться с конкурентным давлением и рыночными силами внутри Союза.

С учетом европейских принципов управления закон о гражданской службе призван закрепить основные механизмы обеспечения беспристрастности и роста профессионализма гражданских служащих.

Для соответствия указанным требованиям в ряде стран Восточной Европы и Балканских государствах (Чехия, Литва, Словакия, Польша, Черногория, Босния и Герцеговина, Хорватия и др.) подготовка и принятие закона о гражданской (государственной) службе считались одним из самых важных и обсуждаемых этапов административной реформы.

Таким образом, государством может быть предусмотрен как один законодательный акт, распространяющийся на всех гражданских служащих (как в Польше), так и совокупность таких актов, при наличии которых положения, регулирующие общественные отношения в сфере государственной гражданской службы, закрепляются в законодательных актах разного уровня – как федерального, так и регионального.

В отличие от Российской Федерации, для большинства стран характерно отсутствие в национальном законодательстве определения термина «гражданская (государственная, публичная) служба». Оно может быть сформулировано исходя из анализа категорий служащих, на которые распространяются положения закона о гражданской службе. В странах Восточной Европы сфера применения законодательства о гражданской службе ограничивается в основном регулированием деятельности должностных лиц, обеспечивающих функционирование государственных органов, в то время как служащие публичного сектора, в частности в сфере образования или здравоохранения, подпадают под регулирование смежного законодательства (например, трудового).

Закон от 21.11.2008 «О гражданской службе» Польши указывает, что в состав корпуса гражданской службы входят чиновники гражданской службы, назначаемые на должность, и сотрудники гражданской службы, с которыми заключается трудовой договор при приеме на работу [2]. В свою очередь, термин «корпус гражданской службы» может относиться как к чиновникам, так и к сотрудникам гражданской службы. Деятельность служащих полиции, вооруженных сил, образовательных учреждений различного уровня, учреждений в сфере здравоохранения формирует публичную службу.

Для законодательства некоторых государств характерно перечисление институциональных структур, относящихся к гражданской службе или, наоборот, являющихся исключением. В качестве примера можно привести законодательство Республики Кипр. Действующий закон о гражданской службе Кипра закрепляет понятие гражданской службы путем исключения отдельных видов служб: судебной, в вооруженных силах или в службе безопасности респуб-

лики, в офисе Генерального прокурора республики, Генерального аудитора или их заместителей, а также учреждений, прямо перечисленных в законе.

В Великобритании под гражданским служащим понимают «слугу Короны (не замещающего политическую или судебную должность), вознаграждение которого полностью выплачивается за счет Парламента» [3]. Согласно Акту «О конституционной реформе и управлении» 2010 г. [4], к гражданской службе не относятся гражданская служба Северной Ирландии и внешняя государственная служба, а также служба в следующих ведомствах: Секретной разведывательной службе, Службе безопасности, Центре правительственной связи.

В иных англосаксонских странах (Канаде, Новой Зеландии) данный подход применяется при законодательном закреплении понятия «публичная служба». В Канаде, согласно Закону о занятости на публичной службе, под публичной службой понимаются «должности в департаментах, организациях и учреждениях, указанных в Законе о финансовом управлении 2003 г.» [5]. Закон Новой Зеландии о государственном секторе 1988 г. устанавливает, что «публичная служба состоит из департаментов (и любых ведомственных учреждений, которые являются их частью)» [6].

Приведенные выше примеры отражают взаимосвязь понятий гражданской, государственной и публичной служб. В связи с этим рассмотрим различия между гражданскими служащими и другими работниками публичной службы.

Исследования гражданской службы европейских государств, объектом которых являлась занятость в государственном секторе, показали, насколько сложно разделить работников публичного сектора и гражданских служащих. Причинами затруднения в таком разделении являются:

1) равные права быть принятыми на работу и равные условия труда;

2) распространение действия норм международного права как на гражданских, так и на публичных служащих;

3) изменения законодательных актов о гражданской службе, которые приводят к использованию трудового права в некоторых сферах регулирования, нечеткое определение понятия и задач гражданской службы.

В связи с этим предпринимаются попытки определить критерии, при помощи которых можно отличить гражданскую службу от других форм занятости. По оценке Всемирного банка, к данным критериям можно отнести следующие:

1) гражданские служащие назначаются на должность по решению уполномоченного государственного органа в соответствии с законом о гражданской службе. Решение о назначении гражданского служащего на должность должно соответствовать установленным правилам найма на гражданскую службу;

2) предусмотрено значительное количество ограничений для увольнения гражданского служащего. Это связано с тем, что гражданский служащий является не просто работником, обеспечивающим деятельность находящегося у власти правительства, он поддерживает деятельность государственных институтов на протяжении всего срока своей службы, независимо от обновления состава правительства. Другими словами, дополнительные гарантии предоставляются в целях предотвращения политического давления, в результате которого могут произойти нежелательные кадровые изменения;

3) на деятельность гражданских служащих распространяется больше ограничений, чем на другие категории работников. Это обусловлено стратегической и конституционной ролью гражданской службы.

Вместе с тем выделенные критерии не позволяют однозначно провести грань между гражданской и публичной службами.

Представляется, что одним из базовых требований к правовому регулированию общественных отношений, возникающих в рамках прохождения государственной гражданской службы, является четкое урегулирование каждой разновидности государственной службы с выделением конкретных признаков, отличающих все виды государственной службы друг от друга. В данном ключе должны быть сформированы и общие положения, регулирующие общественные отношения, возникающие в ходе прохождения государственной гражданской службы.

Такого рода основные положения, в свою очередь, являются необходимым базисом, позволяющим интегрировать правовые нормы под постоянно развивающиеся, в рамках в том числе и научно-технического прогресса, отношения, и, учитывая, что само по себе законодательство, регулирующее прохождение государственной гражданской службы, сегодня не столь обширно и совершенно, законодатель, по мнению автора, оставил возможность дополнять уже сформированный правовой базис новыми правовыми нормами [7, с. 27].

Отраслевой анализ позволил выявить особенности принадлежности исследуемого понятия. Существуют разные подходы к выделению места служебного права в юридической науке. Так, ряд ученых придерживаются мнения о том,

что существует возможность выделения в качестве комплексной отрасли права, применительно к специфическому объекту правового регулирования, служебного права, включив в него также сложившийся опыт иностранных государств в сфере регулирования общественных отношений, связанных с прохождением государственной гражданской службы [8, с. 33].

В отличие от Российской Федерации или, например, Франции со схожим правовым подходом, ряд зарубежных стран, в том числе Великобритания или США, регулирование государственной гражданской службы относят не только к отрасли административного или конституционного права, признавая тем самым значимость и таких наук, как политология, а также менеджмент. Подход немецкого законодателя же заключается в сочетании как правовых наук, так и такой дисциплины, как управление персоналом, которые являются разными направлениями с точки зрения регулирования образовательной деятельности в России на современном этапе развития [9, с. 107].

Н.А. Гребенкина считает, что отрасль трудового права признает общественные отношения в рамках прохождения государственной гражданской службы в качестве специфических трудовых правоотношений.

Одной из ключевых особенностей государственной гражданской службы в российской правовой действительности является её объективированность в праве, что создает как положительные, так и отрицательные условия.

С одной стороны, такой подход законодателя к определению государственной гражданской службы позволяет более широко определить её общественную значимость, тем самым не ограничиваясь исключительно научными представлениями о ней. Данный подход позволяет определять особенности государственной гражданской службы в комплексе, где большую роль играют и ряд правовых дисциплин (теория государства и права, административное право, право государственной и муниципальной служб,

конституционное право, информационное право), и ряд социальных и политических дисциплин.

С другой стороны, подобный подход может стать причиной формирования чересчур узкого представления о государственной гражданской службе, чрезвычайно «негибкого» подхода, в связи с чем такое представление невозможно будет быстро адаптировать к постоянно развивающимся и изменяющимся общественным отношениям, что неизбежно приведет к возникновению в большей степени правовых коллизий, в меньшей степени – пробелов в праве.

#### Список литературы

1. Макаров В.В. Советский период развития института государственной службы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 61.
2. Act of 21 November 2008 on civil service. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/legal-framework>.
3. Gladden E.N. Civil Services of the United Kingdom 1853–1970. Frank Cass, London, 1967.
4. Constitutional Reform and Governance Act 2010. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/section/1>.
5. Public Service Employment Act (S.C. 2003, с. 22, ss. 12, 13). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/page1.html#h-2>.
6. State Sector Act 1988. URL: <http://legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/126.0/whole.html#DL M129110>.
7. Государственная служба в парламенте: отечественный и зарубежный опыт / Под ред. Е.В. Охотского. М.: Изд-во «РОССПЭН», 2002.
8. Комахин Б.Н. Единство методологических и административно-правовых основ развития профессиональной служебной деятельности // Административное право и процесс. 2014. № 2.
9. Романовский Н.В. Методологические основы организации государственной службы // Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. М.: Изд-во РАГС, 1997.
10. Гребенкина Н.А. Правовой статус служащих, замещающих высшие выборные публичные и некоторые приравненные к ним должности в России (основные аргументы в пользу трудово-правовых начал): Дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004.

#### TO THE QUESTION OF INTERNATIONAL APPROACHES TO THE FORMATION OF THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE STATE CIVIL SERVICE

V.A. Brodskaya

This article considers the essence of the state civil service as the basis for the professional development of public civil servants, and first of all, the main issue is the comparison of the state civil service with other types of services. Foreign experts consider this issue more widely, comparing the civil service with state and public authorities. As a rule, in Western countries, in addition to serving in the state apparatus, public service includes service in local governments, as well as state institutions and enterprises. However, the question of which categories of employees belong to the public service can be resolved in different ways. Unlike the Russian Federation, most countries are characterized by the lack of a definition of the term civil (state, public) service in national legislation. Studies of the civil service of European states targeted by public sector employment have shown how difficult it is to separate public sector workers and civil servants.

*Keywords:* civil service, public service, public civil service.

*References*

1. Makarov V.V. The Soviet period of development of the Institute of Public Service // Proceedings of the Russian State Pedagogical University named after A.I. Herzen. 2008. № 61.
2. Act of 21 November 2008 on civil service. URL: <https://dsc.kprm.gov.pl/en/legal-framework>.
3. Gladden E.N. Civil Services of the United Kingdom 1853–1970. Frank Cass, London, 1967.
4. Constitutional Reform and Governance Act 2010. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/section/1>.
5. Public Service Employment Act (S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/page1.html#h-2>.
6. State Sector Act 1988. URL: <http://legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/126.0/whole.html#DL>
7. Public service in Parliament: domestic and foreign experience / Ed. by E.V. Okhotsky. M.: ROSSPEN Publishing House, 2002.
8. Komakhin B.N. Unity of methodological and administrative-legal bases for the development of professional official activity // Administrative law and process. 2014. № 2.
9. Romanovsky N.V. Methodological foundations of the organization of public service // Theoretical problems of public administration and public service. M.: RAGS Publishing House, 1997.
10. Grebenkina N.A. The legal status of employees who replace the highest elected public and some equivalent positions in Russia (the main arguments in favor of labor law principles): Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Perm, 2004.