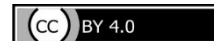

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 35

DOI 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30



ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

Я. Стелина

Университет Гданьска, г. Гданьск, Польша

Информация о статье

Дата поступления –

12 апреля 2019 г.

Дата принятия в печать –

20 мая 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

12 сентября 2019 г.

На основе системно-структурного анализа, а также компаративного правового сопоставления исследуются концептуальные основы правового статуса государственных служащих в правовых системах государств Европы и США. Рассматриваются теоретические модели правового института государственной службы, определяется место этого института в правовой системе. Выявлены основные модели трудоустройства государственных служащих.

Ключевые слова

Государственная служба,
государственный служащий,
правовой статус,
административное право,
правовой институт, служебное
право, Польша

THEORETICAL CONCEPTS OF THE LAW OF CIVIL SERVANTS

Jakub Stelina

University of Gdansk, Gdansk, Poland

Article info

Received –

2019 April 12

Accepted –

2019 May 20

Available online –

2019 September 12

The subject. The article examines the conceptual foundations of the legal status of civil servants in the legal systems of Europe and the United States.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that there are common concepts and models of the law of civil servants for different legal systems.

The methodology of the study includes general scientific methods (analysis, synthesis, description) and the method of comparative law.

The main results and scope of their application. It is determined that the body of persons working for the state is diversified. Within it, three main groups can be distinguished: the political corps, professional public servants (officers) and auxiliary (service) staff. The author postulates that various theoretical models of civil servants' rights are closely related to the problem of their position in the legal system. The place in the legal system depends on whether the position of all persons employed in the public sphere is considered as generally public law, or whether the law of public servants is regulated by both administrative and labour law in different proportions depending on the legal system. At the present stage, there are also trends aimed at establishing some rules similar to those that regulate entrepreneurial activity in a free market in the sphere of public administration. The concept of the so-called new public administration is among the most important ideas of this kind.

Conclusions. The author found that the existence of different models of public service in different legal systems does not exclude the definition of some general models of the law of public servants. The most important in that respect is their division according to the na-

Keywords

Public service, civil servant, legal
status, administrative law, legal
institute, law of civil servants,
Poland

* Статья подготовлена в рамках исследования при поддержке гранта Национального центра науки (Narodowe Centrum Nauki) № UMO-2014/13B/HS5/03558.

ture of employment of civil servants. In countries that have not undergone dramatic political transformation, the concept of the law of public servants as part of public law is commonly accepted – consequently, public servants are regarded as public officers, their employment having the nature of a service. Such a model of public servants law is generally encountered in countries of the Western Europe. The situation is more complicated in countries where there was a political system of “real socialism”, for example, in Poland. Since the 1970s the law of public servants is part of labour law there, public servants being, from the formal point of view, employees with whom employment relationships are concluded, mostly using the tool of the contract of employment. It is worthwhile to observe that no decision to restore earlier solutions was made after the political changes of the year 1989.

1. Введение

В каждой стране организационные вопросы государственного аппарата относятся к числу ключевых. Для наилучшего выполнения своих задач государство нуждается в специальных структурах (управлениях, учреждениях и др.), обладающих полномочиями для выполнения задач от его имени. Структуры представляют собой определенную систему, регулируемую законом (конституцией и уставами). Не менее важно то, как решаются кадровые вопросы (т. е. каков статус государственных служащих и должностных лиц). Ведь государство и его организационные структуры не осуществляют те полномочия, которыми они наделены, через какие-то абстрактные творения и правовые конструкции. Именно люди, занимающие различные должности в государстве, совершают действия, порождающие правовые последствия. Зачастую в общественном сознании признается, что государство и его органы являются, по сути, не конкретными институтами, а всеми теми, кто занимает государственные должности и действует от имени государства. В силу действующих правовых норм их деятельность непосредственно связана с государством. Поэтому без человеческого фактора ни одна из организаций не могла бы функционировать, а качество предпринимаемых действий зависит от уровня лиц, осуществляющих эту деятельность.

Среди лиц, работающих на государство, можно выделить три основные группы: а) политический корпус, б) профессиональные государственные служащие и в) вспомогательный (служебный) персонал.

Внутри каждой из этих групп возникают специфические проблемы, связанные с трудоустройством служащих. В настоящей статье обсуждаются основные вопросы, связанные с трудоустройством лиц, входящих в политический корпус и корпус государственных служащих. Что касается лиц, занятых на вспомогательных (служебных) должностях, то они, как правило, не обладают особым правовым стату-

сом. С ними заключаются стандартные трудовые договоры, делающие лиц наемными работниками по смыслу норм трудового права. К ним применяются общие положения трудового законодательства, хотя в некоторых случаях на него также распространяются специальные нормы (например, касающиеся вознаграждения за труд).

2. Политический корпус

Что касается политического корпуса, то он формируется прежде всего из лиц, занимающих важнейшие должности в государственных структурах, связанные с осуществлением государственной власти. Разделение сфер управления и политики в настоящее время считается стандартным решением в правовом государстве. Специфика службы на высших государственных должностях обычно приводит к тому, что лица приобретают особый правовой статус. Чаще всего должности замещаются по политическому критерию: политики, занимающие эти должности, либо избираются (прямо или косвенно), либо назначаются, их права и обязанности непосредственно вытекают из конституции или законов, закрепляющих систему государственного управления. Такова, например, ситуация в Германии, где федеральный президент, члены федерального правительства и правительств отдельных немецких земель, парламентские секретари, члены федерального парламента (Бундестага) и парламентов земель (ландтагов) вступают не в служебные, а в публично-правовые отношения, а их правовой статус установлен конституциями и специальными актами парламента. Особый правовой статус, предусмотренный отдельными законами, имеют также профессиональные военнослужащие и судьи [1, р. 2]. Аналогичным образом во Франции категория государственных служащих (должностных лиц) не включает лиц, избранных в соответствии с политическими процедурами выборов, а также лиц, осуществляющих исполнительную власть (например, Президента Республики, членов правительства). Эти лица имеют

особый правовой статус [2, р. 52; 3, р. 32]. Не особенно отличается ситуация в Испании, где депутаты национального парламента и региональные законодатели, члены центральных и региональных правительств, мэры и советники, а также лица, занимающие должности в учреждениях и органах, предусмотренных Конституцией (например, Конституционного суда, Генерального Совета судебной власти, Счетной палаты и т. д.), имеют особый правовой статус, установленный законом, т. е. не являются государственными служащими [4, р. 17; 5, р. 51].

Между тем в России выделена особая категория государственных должностей – должностей, определенных Конституцией РФ, федеральными законами, непосредственно предусматривающими компетенцию федеральных органов, и должностей, определенных нормативными правовыми актами, непосредственно осуществляющих полномочия государственных органов или публично-правовых органов, входящих в состав Российской Федерации. В качестве примеров можно привести Президента РФ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Председателя Правительства РФ, федерального министра, судью Конституционного Суда РФ, судью Верховного Суда РФ, судью суда общей юрисдикции, Генерального прокурора РФ и др. Лица, занимающие эти должности, не имеют статуса государственного служащего [6, р. 29]. Аналогичные положения предусмотрены для лиц, выполняющих высшие государственные функции, в Чешской Республике [7, р. 61; 8, р. 19; 9, р. 131], Великобритании [10, р. 54] и Ирландии [11, р. 10].

Что касается Польши, то лица, занимающие политические должности, в принципе имеют особый правовой статус, не являясь, таким образом, ни работниками по смыслу трудового законодательства, ни должностными лицами, предусмотренными административным законодательством. В юридической литературе в отношении них было принято использовать понятие так называемой «конституционно-правовой профессии», означающее, что к ним непосредственно применимы именно Конституция или специальные законы, а не трудовое или административное право. Например, в качестве имеющих такой особый правовой статус по польскому законодательству указаны: Президент Польши, премьер-министр, члены Сейма (Первой палаты парламента), сенаторы, советники местных органов власти, омбудсмены и т. д. Указанные лица остаются в так называемых организационных правоотношениях,

включающих права и обязанности, связанные с выполнением задач соответствующего органа (учреждения), а также в весьма ограниченной степени права, связанные с трудоустройством. Последние касаются, например, вознаграждения, предусмотренного законом о вознаграждении лиц, занимающих государственные руководящие должности (а в отношении членов законодательных палат – льгот, определенных законом об исполнении депутатского или сенаторского мандата). Особенностью Польши является признание лиц, выполняющих функции органов местного самоуправления (например, мэров), государственными служащими и служащими по смыслу трудового законодательства.

Таким образом, несмотря на многочисленные различия, существующие между отдельными странами, в сфере занятости в публичной сфере, как правило, необходимо проводить различие между исполнительной (административной) сферой, за которую отвечают государственные служащие, и сферой политической деятельности лиц, занимающих высшие государственные должности. Такие лица обладают особым правовым статусом. Если предположить, что они продолжают работать по найму, то соответствующие правоотношения в любом случае не являются ни трудовыми, ни служебными. В Польше принято называть их «отношениями конституционной (правительственной) занятости» [12, р. 119].

3. Государственные служащие (должностные лица)

Самая большая группа занятых в государственных институтах (и в то же время наиболее важная для эффективной работы структур) – государственные служащие. Их правовой статус зависит от структуры занятости на государственной службе, существующей в конкретной стране. Таким образом, в этом отношении во всем мире в принципе применяются две фундаментальные модели: модель занятости в сфере трудового права и модель публичной службы, при этом применяются два различных типа правоотношений, в рамках которых предоставляется профессия (трудовые отношения и служебные отношения). Это разграничение относится к традиционному разделению правовой системы на частное и публичное право, которое отражается – в том, что касается выполнения работы, – в разделении между частными и государственными системами занятости. Критерием разграничения является сущность работодателя: согласно частному праву трудоустройство осуществляется в рамках договорных трудовых отношений, устанавливаемых с частными работодателями, в

то время как в государственном секторе устанавливаются служебные отношения, носящие публично-правовой (административный) характер. Это означает существование в рамках правовой системы двух отдельных режимов в области занятости – трудового права (относящегося, по существу, к категории частного права) и права гражданских служащих – служебного права (обычно рассматриваемого как часть публичного права). Что касается используемой терминологии, то лица, занятые в соответствии с режимом трудового права, называются наемными работниками, а лица, находящиеся на службе, – государственными служащими или должностными лицами.

Разделение права, в соответствии с которым осуществляется трудоустройство, на трудовое право и служебное право имеет давнюю традицию. Она сформировалась в Западной Европе во второй половине XIX в. и во многих странах продолжает свое существование. Например, в Германии государственная служба в узком смысле включает в себя прежде всего государственных служащих, в широком значении – также судей и профессиональных военных. Аналогичная система существует во Франции, где государственная служба делится на три ветви: это государственная, территориальная и больничная служба. Каждая из них регулируется самостоятельным статутом – актом публично-правового характера [3, р. 125]. Следовательно, государственные служащие не образуют однородную группу. В Испании работа ведется либо по государственному, либо по частному праву. Закон о государственных служащих (*derecho de la función pública*) охватывает физических лиц, включенных в государственный аппарат, в частности, самих государственных служащих (*empleo público*) [5, р. 51].

Подобные правовые решения действовали в Польше до Второй мировой войны. Под правом государственных служащих понимались прежде всего правовые нормы государственной (преимущественно гражданской) службы, основным законодательным актом в этой области был Закон от 17 февраля 1922 г. «О государственной гражданской службе», согласно которому правоотношения между гражданами, выполняющими различные государственные функции, именовались служебными отношениями и носили публично-правовой характер, природа которого прямо вытекает из закона. Правовые решения были смоделированы по образцу немецкого закона о государственных служащих, разработанного в конце XIX в. Однако следует отметить, что в более ранний период работа гражданских

служащих была квалифицирована с точки зрения, не чуждой гражданскому праву. В частности, в нем рассматривались договорные и смешанные (сочетающие частное и публичное право) элементы [13, р. 22–26; 14, р. 29]. Высказанные мнения обусловлены главным образом тем, что частное (гражданское) право, основанное на римском праве, будучи более развитым, чем публичное право, обеспечивало целый комплекс готовых правовых решений, позволяющих объяснить правовое положение государственных должностных лиц («слуг правителя»). Только О. Майер во второй половине XIX в. порвал с этой точкой зрения и основал теорию служебных отношений как публично-правовых, основанных на административном акте.

Таким образом, в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе» 1922 г. все лица, нанятые государством, являлись государственными служащими, и их трудоустройство основывалось на служебных отношениях. Вместе с тем проводится различие между военной и гражданской службой, в связи с чем государственным служащим считаются лица, работающие во всех государственных образованиях, за исключением воинских частей. В результате в категорию государственных служащих, помимо лиц, работающих в административных органах, вошли также учителя государственных школ, железнодорожники, лесники, работники почтовой связи и т. д. Их служебные отношения устанавливались на основании актов о назначении (а не трудовых договоров), что означало, с одной стороны, высокие требования к профессиональной квалификации (образованию) и повышение стабильности занятости, а с другой – дисциплинированность должностных лиц и дисциплинарную ответственность. Таким образом, государственные служащие были защищены от увольнения, но должны были учитывать возможность перевода в другие организационные структуры в случае обоснованных потребностей; они также подчинялись более высокому этическим стандартам. Достигнув определенного возраста или стажа работы, государственные служащие имеют право на пенсию, получаемую от государства. Вообще говоря, работа государственного служащего пользовалась в то время высоким социальным престижем и обеспечивала человеку профессиональную и финансовую стабильность.

Ситуация резко изменилась после окончания Второй мировой войны. В новых политических условиях модель занятости государственных служащих, основанная на стабильности и высокой потребности

в образовании, не могла быть реализована в авторитарной системе власти, направленной на избавление государственного аппарата от высококвалифицированных довоенных государственных служащих. Для их замены на должности в рамках механизмов «восходящей социальной мобильности» были назначены новые лица, которые должны были образовать корпус государственных служащих, преданных новому политическому режиму. Следовательно, публично-правовая модель найма государственных служащих не вписывалась в существующие реалии и ожидания нового режима. Изменились служебные отношения. С одной стороны, в действующее законодательство были внесены изменения, направленные на устранение нежелательных для власти решений (например, устранение высоких требований к образованию и отказ от стабилизации занятости), с другой – трудовые договоры стали широко внедряться в администрации (вместо ранее применявшихся актов назначения). Это означало формальное сосуществование двух различных режимов занятости в административных органах – публично-правового, основанного на измененных служебных отношениях (к которым применялся Закон 1922 г. «О государственной гражданской службе»), и частноправового режима, с трудовыми отношениями, основанными на трудовом договоре. Однако это различие носило чисто формальный характер, поскольку на практике правовое положение всех лиц, выполняющих свою работу в государственных органах, являлось одинаковым. Юридический дуализм занятости в администрации был окончательно преодолен с 1 января 1975 г., когда вступил в силу Трудовой кодекс, охватывающий также лиц, работающих на государственных должностях. Закон 1922 г. «О государственной гражданской службе» утратил силу, и в результате наем государственных служащих был полностью подчинен нормам трудового права. Государственные служащие превращались в наемных работников, а служебные отношения, в которых они оставались до этого, трансформировались в трудовые отношения, возникающие посредством трудовых договоров. Таким образом, идеологически обусловленный процесс ликвидации отдельного корпуса государственных служащих был завершен, и их положение было предусмотрено теми же правилами, которые касались лиц, занятых в промышленности или торговле.

Следует, однако, подчеркнуть, что не все лица, занятые в государственной сфере, были затронуты этим процессом в одинаковой степени. Определенные отличия были сохранены в отношении государ-

ственных служащих, не работающих в сфере государственного управления (например, учителя, железнодорожники, лесники и т. д.), которые были признаны наемными работниками по смыслу трудового законодательства, хотя по-прежнему трудоустроены на основании актов о назначении, а не трудовых договоров. Важно, однако, то, что профессиональный статус служащих вооруженных сил (например, солдат или милиционеров) не изменился. Они не стали работниками, подпадающими под действие положений трудового законодательства, но сохранили свой статус лиц, находящихся на службе (включая также пенсионные льготы). В результате занятость в публичной сфере утратила свой однородный характер, который она имела до Второй мировой войны и в первые послевоенные годы. Классическая правовая архитектура служебных отношений сохранялась только в отношении сотрудников органов безопасности, другие становились служащими, чей статус был близок к статусу тех, кто работал вне государственной администрации.

4. Теоретические модели института государственной службы

Таким образом, можно поставить вопрос о том, как в настоящее время можно определить институт государственной службы, какова его сфера и как оно встраивается в систему права. Как отмечалось выше, в современном мире возможны различные концепции права. Представляется, что можно выделить три теоретических подхода [15, p. 4].

(1) В самом широком из них под действие института государственной службы подпадают все лица, занятые в государственной сфере, т. е. во всех учреждениях и других государственных организационных структурах, независимо от задач, выполняемых конкретной организацией. Государственные служащие в широком смысле этого термина, таким образом, будут включать как тех, кто работает в органах государственного управления, государственных служащих (полицейских, солдат, офицеров пограничной службы, государственной пожарной охраны и т. д.), так и других бюджетников (учителей, социальных работников, сотрудников государственных органов и т. д.). Эта концепция сводится к определению всех служащих государству в качестве единой группы и подчинению их примерно одному правовому режиму. При таком подходе все правоотношения лиц, работающих в государственных органах, должны единообразно регулироваться общим законом о государственных служащих, при этом не исключено, что правовой статус некоторых их групп бу-

дет по-прежнему определяться специальными законодательными актами. Однако в этом случае общий закон о государственных служащих (кодекс) будет применяться в вопросах, не предусмотренных специальными законами. Таким образом, право государственных служащих чаще всего рассматривается как часть административного права и прямо противопоставляется праву работников частного сектора, т. е. трудовому праву. Как уже упоминалось ранее, такой способ разграничения права государственных служащих применялся в Польше до Второй мировой войны. Правовая доктрина гласит, что в качестве служащих должны признаваться все лица, назначенные для оказания государственных услуг; понятие государственного служащего фактически часто отождествляется с понятием служащего государству. Закон «О государственной гражданской службе» 1922 г. прямо исключал из сферы его применения определенные группы государственных служащих (судьи, прокуроры, судебные стажеры, работники государственной железнодорожной компании, сотрудники почты, телеграфа и телефонной сети, учителя всех государственных школ) и применялся к некоторым другим (в частности, к сотрудникам государственного контроля, полицейским, таможенникам и тюремным надзирателям) только в качестве альтернативы. Таким образом, группы, прямо исключенные из сферы прямого применения закона, относятся к категории государственной гражданской службы, хотя их правовой статус предусмотрен отдельно.

Концепция закона о государственных служащих, о которой идет речь, до сих пор принята в некоторых европейских странах. Например, в соответствии с законодательством Германии государственная гражданская служба включает лиц, работающих в публично-правовом органе власти, т. е. федерации, земель в составе федерального государства, других публично-правовых органах (например, муниципалитетах и округах), публично-правовых учреждениях и фондах. Таким образом, критерием отнесения к государственной службе является не характер осуществляемой деятельности, а тип образования, в котором осуществляется служба [1, р. 1]. Аналогичным образом во Франции все лица, нанятые государством, охвачены публичным правом (*droit de la fonction publique*), но только часть из них имеет статус «гражданских служащих» [3, р. 125; 16, р. 25–26; 17, р. 124]. Правовые нормы, близкие к французским, действуют и в Испании [4, р. 17].

(2) В несколько более узком смысле право государственных служащих должно ассоциироваться

только с выполнением публичных функций. В этом смысле рассматриваемый закон будет охватывать как лиц, работающих на государственных должностях, так и лиц, находящихся на государственной службе. Таким образом, право государственных служащих будет включать положения, предусматривающие не только статус государственных служащих в строгом смысле слова, но и лиц, выполняющих функции государственных органов, судей, прокуроров и сотрудников военизированных служб. Вне сферы применения закона государственными служащими останутся лица, занятые в государственном секторе в широком смысле слова, но не участвующие в непосредственном выполнении государственных функций (например, учителя, работники государственных коммерческих организаций). Такой подход к служебному праву применяется в России, где оно является частью публичного права и включает в себя государственную гражданскую службу (гражданская служба), специализированные виды службы (правоохранительная служба), военную службу и муниципальную службу [18, р. 19].

(3) Право государственных служащих в своем узком смысле относится только к занятости в государственных органах. Именно так это право определено в Польше. Термин неоднозначный. В административной научной литературе ему придается как минимум два значения. Согласно первому из них, орган – это набор автономных полномочий (как в случае с министром, губернатором и т. д.), который в разговорной речи отождествляется с должностью или даже с самим органом [19, р. 63]. Однако с точки зрения права государственных служащих решающее значение имеет другое определение органа, в соответствии с которым он представляет собой организованную единицу, призванную выполнять задачи и реализовывать властные полномочия в соответствии с компетенцией, предоставленной отдельным сотрудникам вышестоящим государственным органом [20, р. 139]. Таким образом, орган управления является организованной единицей вспомогательного характера, соединяющей персонал и материальные ресурсы, выполняющей административные функции (хорошим примером является министерство). Не все лица, работающие в органе, могут быть признаны государственными служащими. Если оставить в стороне лиц, играющих роль государственных органов, которые причисляются к политическому корпусу (как уже упоминалось выше), то все лица, работающие в органах власти, могут быть разделены на государственных служащих и вспомогательный и технический персонал.

5. Место института государственной службы в правовой системе

Различные теоретические модели института государственной службы тесно связаны с проблемой его положения в правовой системе. В целом можно предположить, что в системах, где под действие законодательства о государственной службе подпадают все лица, занятые в публичной сфере (первый подход – самый широкий), оно является частью административного права и поэтому квалифицируется в целом как публичное право. Как правило, нормы трудового права не распространяются на государственных служащих. Безусловно, эволюция правовой системы в целом приводит к постепенному ослаблению жесткости разграничения публичного и частного права, что касается и вопросов занятости. Таким образом, в течение длительного времени можно наблюдать проникновение элементов классического трудового права в схемы занятости государственных служащих. Этот процесс, иногда называемый «лейборизацией» законодательства о государственной службе, можно было наблюдать на его ранней стадии в отношении права на создание профсоюзов, и теперь он был распространен на такие вопросы, как защита материнства и отцовства или запрет дискриминации. Что касается узкого подхода (принятого в Польше), то предполагается, что институт государственной службы является частью трудового права. Квалификация вытекает из нормативной формы правоотношений, в которых остаются государственные служащие, занятые в государственном управлении (в Польше ранее это были служебные, а теперь – трудовые отношения). Не вызывает сомнения, что близость конкретной группы правовых норм (института государственной службы в рассматриваемом случае) к той или иной отрасли права определяет характер и сферу действия общих принципов конкретной нормативной подсистемы в ее рамках. Это не лишено смысла, если мы имеем дело с публичным правом (с его жесткими законодательными нормами, существенной ролью государства и преобладанием общественных интересов над индивидуальными) или с частным правом, в большей степени уважающим ценность личной свободы индивидов. Следовательно, квалификация права государственных служащих с использованием категорий трудового права имеет не только терминологическое, но и принципиальное значение для того, как будут реализованы элементы рассматриваемой правовой отрасли.

Нет никаких сомнений в том, что приведение законодательства о государственных служащих в соответствие с трудовым законодательством не обяза-

тельно ведет к преодолению различий между статусом государственных служащих и других работников. Правовые механизмы трудового права являются достаточно гибкими, что позволяет формировать в их рамках конкретные правовые связи без нарушения их сущности. Именно поэтому в Польше, как упоминалось ранее, помимо Трудового кодекса существуют также специальные положения, касающиеся исключительно государственных служащих. В этом случае положения Трудового кодекса применяются в вопросах, не предусмотренных специальными положениями (*lex specialis derogat legi generali*).

Что касается вышеупомянутого второго подхода, то возможны различные варианты – право государственных служащих может быть частью как административного, так и трудового права.

6. Модели трудоустройства государственных служащих

Освещение моделей института государственной службы должно также включать вопросы трудоустройства лиц, образующих административный аппарат государства. В глобальном масштабе в этом отношении используются две основные модели – модель профессиональной карьеры и модель, называемая позиционной (связанной с должностью). Первая основана на предопределенном и юридически гарантированном пути служебной карьеры. Лицо, которое начинает работать в администрации, включается в состав государственных служащих, чтобы выполнять работу на должности самого низкого ранга, а затем эволюционно, путем профессионального продвижения, может занимать всё более высокие должности. Карьерная модель предполагает трудоустройство лица от имени государства, в результате чего лицо присоединяется к последнему в силу правоотношений (а не конкретной должности). Трудоустройство – это, в конечном счете, решение на всю трудовую жизнь, вплоть до достижения пенсионного возраста. Досрочный разрыв правовых связей между государственным служащим и государством возможен (помимо добровольного увольнения со службы) по дисциплинарным причинам. Стабилизация занятости сопровождается предоставлением государственным служащим высокого социально-экономического статуса. Модель профессиональной карьеры характерна для многих европейских стран, включая Францию, Германию, Австрию, Бельгию, Грецию, Испанию, Ирландию, Португалию и др.

Позиционной модели свойственна более высокая гибкость. Государственный служащий привлекается к определенной должности, а не к корпусу государственных служащих как таковому. Следовательно,

человек работает от имени конкретной должности, а не государства в целом, государственный служащий тесно связан с должностью и возложенными задачами [21, р. 18]. В связи с этим в рамках позиционной модели важное значение имеют специальные знания, конкретная квалификация и опыт, а общее образование или стаж работы имеют меньшее значение. Кроме того, вознаграждение, предоставляемое государственным служащим, является более диверсифицированным, а правила, касающиеся его, более гибкими. В Европе позиционная модель используется в Скандинавских странах, Нидерландах, Италии и Великобритании. Крайним проявлением этой модели является так называемая «система добычи» (*spoils system*), характерная для США. Ее особенность заключается в том, что победившей политической партии (лицу) предоставляется свобода распределять часть должностей внутри администрации между ее последователями. Система впервые была введена президентом США Эндрю Джексоном под лозунгом «победителю принадлежат трофеи» в 1829 г. [22, р. 190]. Однако со временем широкое применение политических критериев при назначении на должности государственных служащих оказалось непрактичным и коррупциогенным, поэтому в конце XIX в. система была существенно ограничена.

Деятельность государства и его должностных лиц (государственных служащих) регулируется специальным публично-правовым режимом. Согласно традиционным представлениям, государство остается во властных отношениях с гражданами, а это означает, что государственные органы определяют правовое положение отдельных граждан и других субъектов посредством односторонних решений, не подлежащих обсуждению. Частноправовые договоренности (как и договоры) отсутствуют в отношениях между государством и гражданами. Как упоминалось выше, такая доктрина применительно к отношениям с государственными служащими приводит к тому, что служащие являются не работниками по смыслу трудового законодательства, а должностными лицами. Государственные служащие назначаются односторонними решениями, с ними не заключаются трудовые договоры.

В современных государствах такая доктрина постепенно разрушается. Государство всё чаще прибегает к невластным формам действия (контракты вместо решений, жесткое право заменяется мягким). Один из аспектов заключается во внедрении рыночных механизмов в деятельность государства, что также можно заметить в функционировании государственного управления. В связи с этим следует

отметить тенденции, направленные на установление в рамках администрации определенных правил, аналогичных тем, которые регулируют предпринимательскую деятельность в условиях свободного рынка. Среди особенно важных идей такого рода следует назвать концепцию нового государственного управления (далее – НГУ). Оно состоит из комплекса правовых и организационных решений, основная цель которых заключается в совершенствовании государственных услуг, предоставляемых, в частности, административной системой государства. В Европе эта идея стала чрезвычайно популярной и достигла наибольшего распространения в Великобритании во время правления премьер-министра М. Тэтчер. Ключевой чертой идеи НГУ является его привязка к стандартам управления бизнесом в частном секторе и возможно широкое их применение в сфере публичных действий (включая государственное управление), поскольку доктрина НГУ предполагает ориентацию на управление (а не на политику), на создание системы оценки и эффективности деятельности. Другим элементом доктрины является распределение государственных задач между различными ведомствами, взаимоотношения которых напоминают рыночные. В связи с этим следует упомянуть конкуренцию (путем использования, в частности, квазирыночных инструментов, поощрения соглашений в области управления и нового стиля управления, основанного на четком определении целей, заключении контрактов на оказание услуг, финансовых стимулах и большей свободе в принятии решений). Это должно повысить эффективность управления и снизить затраты на его осуществление [23, р. 1]. Таким образом, ведущими лозунгами НГУ являются консьюмеризация, контрактualизация и деполитизация администрации [24, р. 39]. Поэтому НГУ стремится достичь «лучшей власти за меньшие деньги», как гласит броский лозунг [25, р. 144].

С точки зрения, представленной в настоящей статье, важен тот факт, что из доктрины НГУ следуют определенные выводы применительно к институту государственной службы. Наиболее существенным из них является тенденция к стиранию различий между работой, осуществляемой в государственном и частном секторах, а также между тем, как в различных странах организована занятость в государственной сфере (процесс двойного сближения). Речь идет о сокращении численности занятых по модели профессиональной карьеры в общей численности работников государственного сектора, ликвидации традиционных привилегий органа государственной службы и распространении рыночных методов определения

условий занятости (таких, как коллективные переговоры). И всё же, как показывает эмпирическое исследование, несмотря на реформы публичной сферы, в определенной степени инспирированные и доктринами НГУ, вряд ли можно говорить о каких-либо глубоких изменениях в законодательстве о госслужащих и традиционных моделях занятости в администрации. Продолжает преобладать число лиц, занятых по модели профессиональной карьеры, и трудно ограничить социальные привилегии государственных служащих. На самом деле можно отметить противоположный процесс, заключающийся в том, что механизмы, типичные для статуса государственных служащих, применяются за пределами сферы публичного управления (например, в отношении учителей, медицинских работников). Однако удивляться этому трудно: перенос решений сугубо рыночного характера в сферу института государственной службы, помимо определенных положительных сторон, имеет и недостатки. Наиболее значимым из них представляется то, что они противоречат духу служения государству, основанному на лояльности и преданности государственных служащих государственным делам.

В Европе в относительно высокой степени идеи НГУ были реализованы на практике в Великобритании, Нидерландах и Швеции [25, р. 144].

7. Выводы

Из вышесказанного следует, что вопросы занятости в публичной сфере зависят прежде всего от местных условий. Каждая страна обладает значительной свободой в формировании своих административных структур, а также правил найма работников и должностных лиц, призванных выполнять задачи государства. Однако это не означает, что определение некоторых общих моделей института государственной службы неосуществимо. Наиболее важным в этом отношении является их разделение по характеру занятости государственных служащих. В странах, ко-

торые не претерпели кардинальных политических преобразований, концепция института государственной службы как части публичного права является общепринятой: занятость государственных служащих имеет правовую природу службы. Такая модель законодательства о государственной службе, как правило, встречается в странах Западной Европы. Сложнее ситуация там, где существовала политическая система «реального социализма», например в Польше, где в силу ряда факторов, в основном идеологических, институт государственной службы был поглощен трудовым правом. Отказавшись от концепции исключительного характера занятости государственных служащих, социалистическое государство приравнило их статус к статусу наемных работников, устранив тем самым отличия института государственной службы в рамках правовой системы. С 1970-х гг. оно является частью трудового права, государственные служащие, с формальной точки зрения, – работниками, с которыми заключаются трудовые отношения, в основном с использованием инструмента трудового договора. Следует отметить, что после политических изменений 1989 г. не было принято никакого решения о восстановлении прежнего положения вещей.

Институт государственной службы в качестве части трудового права оказывает влияние на форму многих правовых решений, касающихся выполнения работы в государственном секторе. В качестве примера можно упомянуть ограничение персональной сферы действия законодательства о государственных служащих исключительно лицами, профессионально выполняющими государственные задачи на государственных должностях. В системах, где существуют классические формы института государственной службы, под его действие подпадают лица, работающие также в других государственных структурах (например, в школах или государственных коммерческих организациях).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

1. Wagner F. *Beamtenrecht [Civil service law]*. Heidelberg, 2002. 152 p. (In German).
2. Auby J.-M., Auby J.-B., Didier J.-P., Taillefait A. *Droit de la fonction publique [Public service law]*. Paris, 2012. 880 p. (In French).
3. Melleray F. *Droit de la fonction publique [Public service law]*. Paris, 2013. 464 p. (In French).
4. Sánchez Morón M. *Derecho de la función pública [Civil service law]*. Madrid, 2013. 384 p. (In Spanish).
5. Valverde A.M., Rodríguez-Sañudo Gutiérrez F., García Murcia J. *Derecho del trabajo [Labour law]*. Madrid, 2014. 1006 p. (In Spanish).
6. Maslennikova E.V., Presnyakov M.V., Tamarinova L.N., Channov S.E. *Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba v Rossijskoj Federatsii [State civil service in the Russian Federation]*, Textbook. Moscow, Os'-89 Publ., 2006. 319 p. (In Russ.).
7. Bělina M., Drápal L. *Zákoník práce. Komentář [The labor code. Comment]*. Prague, 2015. 1152 p. (In Czech).

8. Kottbauer A., Přib J., Úlehlová H., Tomandlová L. *Zákon o státní službě* [Civil Service Act]. Ostrava, 2015. 367 p. (In Czech).
9. Galvas M. et al. *Pracovní právo* [Labour law]. Brno, 2012. 753 p. (In Czech).
10. Wade W. *Administrative Law*. Oxford, 1988. 1028 p.
11. Gallagher B., Maguire C. *Civil Service Regulation*. Dublin, 2011. 494 p.
12. Stelina J. *Stosunki pracy osób pełniących funkcje organów państwa* [The employment relationship of the persons performing the functions of the organs of the state]. Warsaw, 2016. 220 p. (In Polish).
13. Jaśkiewicz W. *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych* [Study of the legal situation of civil servants], Vol. 1. Poznań, 1961. 162 p. (In Polish).
14. Ochendowski E. *Koncepcja szczególnych stosunków władczych i jej rola* [The concept of special power relations and its role], in: Bar L. (ed.). *Studia z dziedziny prawa administracyjnego. Prace ofiarowane z okazji 80 rocznicy urodzin Profesora Maurycego Jaroszyńskiego* [Studies in the field of administrative law. The works are dedicated to the 80th anniversary of the birth of Professor Mauris Yaroshinsky]. Ossolineum, 1971, pp. 20–47. (In Polish).
15. Stelina J. *Prawo urzędnicze* [Official law]. Warsaw, C.H. Beck Publ., 2017. 344 p. (In Polish).
16. Laubadere A. de, Venezia J.-C., Gaudemet Y. *Droit Administratif* [Administrative Law]. Paris, L.G.D.J. Publ., 2001. 941 p. (In French).
17. Chapus R. *Droit administratif general* [General administrative law], Vol. 2. Paris, L.G.D.J. Publ., 2001. 1440 p. (In French).
18. Bartsits I.N. (ed.). *Sluzhebnoe pravo (gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba)* [Service law (state civil service)]. Moscow, Rostov-on-Don, MarT Publ., 2007. 480 p. (In Russ.).
19. Szreniawski J. *Wstęp do nauki administracji* [Introduction to a science of administration]. Lublin, 2000. 118 p. (In Polish).
20. Dawidowicz W. *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce* [The outline of the bodies of territorial administration in Poland]. Warsaw, 1978. 264 p. (In Polish).
21. Rydlewski G. *Służba cywilna w Polsce* [Civil service in Poland]. Warsaw, Wydawnictwo Naukowe Scholar Publ., 2001. 257 p. (In Polish).
22. Maciejewski T. *Historia administracji* [History of administration]. Warsaw, C.H. Beck Publ., 2002. 344 p. (In Polish).
23. Rhodes R. Introduction. *Public Administration*, 1991, no. 69, pp. 1–2.
24. Oliver D., Drewy G. *Public service reforms. Issues of Accountability and Public Law*. London, New York, 1996. 168 p.
25. Długosz D. Recenzja książki B. Guy Peters *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas 1997 [Review of the book by B. Guy Peters *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas 1997]. *Służba Cywilna = Civil Service*, 2000/2001, no. 1. (In Polish).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Стелина Якуб – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой трудового права Университет Гданьска
80-309, Польша, г. Гданьск, ул. Яна Бажинского, 6
e-mail: jstelina@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2871-1413

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Jakub Stelina – Doctor of Law, Professor, Head, Department of Labour Law
University of Gdansk
6, Jana Bażyńskiego ul., Gdańsk, 80-309, Poland
e-mail: jstelina@prawo.ug.edu.pl
ORCID: 0000-0003-2871-1413

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стелина Я. Теоретические концепции института государственной службы / Я. Стелина // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 2. – С. 21–30. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stelina J. Theoretical concepts of the law of civil servants. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 2, pp. 21–30. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(2).21-30. (In Russ.).