

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

ПРОБЛЕМЫ ТЕРМИНОЛОГИИ В СРАВНИТЕЛЬНОМ ПРАВОВЕДЕНИИ. СМЫСЛОВОЕ НАПОЛНЕНИЕ ТЕРМИНОВ «ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ И «ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА» В СТРАНАХ АНГЛОСАКСОНСКОЙ ПРАВОВОЙ СЕМЬИ

О.Д. Миловидов

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматривается понятийный объем терминов «государственная служба» и «публичная служба» в контексте их применения в России и в англосаксонских странах. Рассматривается также динамика изменения объема категории лиц, относящихся к государственной и публичной службе, процесс формирования их смыслового объема в рамках новой и новейшей истории.

Ключевые слова: сравнительное правоведение, терминология, публичная служба, государственная служба, англосаксонские страны.

Проблематика терминологии в сравнительном правоведении

Современная правоприменительная и научно-исследовательская практика сталкивается с целым рядом препятствий, существенно усложняющих работу как в области правоприменения, так и в области теоретических изысканий. Одна из таких проблем — расхожая терминологическая база. По «принципу действия» это препятствие схоже с неким языковым барьером не только в рамках юридической практики представителей различных государств и правовых семей, но и порой внутри правовой системы отдельно взятого государства.

Точное, поддающееся соответствующей действительности оценке значение нормативных понятий и юридических терминов имеет первостепенное значение для сравнительного правоведения. Ведь оно имеет дело с неоднородными правовыми явлениями, в основе которых нередко лежат разные научные и иные взгляды, идеи, концепции. Несовпадение юридических терминов затрудняет подчас адекватное понимание и сопоставление правовых явлений, которые «описываются» с их помощью.

Исследование государственной службы как социально-политического и социально-правового института не теряет своей актуальности на протяжении всего развития государственности.

В силу объективной необходимости существования института государства и оптимизации его функционирования для современного общества проблема исследования его компонентов и повышение эффективности их работы как по отдельности, так и в условиях системы стоит весьма остро. Сравнительное правоведение является весьма эффективным инструментом для анализа и оптимизации деятельности государства в силу возможности оперировать не только внутренним правовым опытом государства, но и опытом всех стран мира.

Однако терминология, используемая в различных государствах для обозначения тех или иных социальных, правовых и политических явлений, различается, также зачастую различается и смысловое наполнение терминов-омонимов. В чем же корень таких различий, и почему столь нелегко их преодолеть? Рассмотрим значение терминов «государственная служба» в России и «публичная служба» в странах англосаксонской правовой семьи — терминов, между которыми многие склонны ставить знак тождества.

Государственная служба как социальный и политический институт

Необходимость существования государственной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти). Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организаций, внутри институтов управляющей и управляемой систем; именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Различные правовые системы используют разные подходы к определению сущности государственной службы как социально-политического института, их терминология имеет различное смысловое наполнение, что существенно затрудняет исследования в сфере сравнительного правоведения. Практикой доказана довольно высокая эффективность функционирования институтов публичной службы в странах англосаксонской правовой семьи.

Рассмотрим общие и различные черты подходов к институтам государственной службы в России и публичной службы в странах англосаксонской правовой семьи.

В правовом аспекте государственная служба является комплексным институтом, который объединяет нормы административного, финансового, конституционного, уголовного и иных отраслей права. Основное содержание института публичной службы составляют нормы административного права, выделяемые в отдельный правовой институт.

Правовые семьи и публичная служба

С одной стороны, у государственной службы в понимании российской правовой науки и публичной службы в понимании правовой науки стран англосак-

сонской правовой семьи имеется как множество общих черт, так и внешних особенностей институционального характера. С другой — имеются существенные различия в интерпретации его природы, обусловленные коренными различиями в научном мировоззрении англосаксонской системы и системы континентальной. Корень данных различий — принципиально различное строение вышеупомянутых правовых систем.

Рассмотрим данные правовые системы.

Правовая система — это совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих правовых средств, регулирующих общественные отношения, а также элементов, характеризующих уровень правового развития той или иной страны, «совокупность характерных черт правосознания, законодательства, системы правосудия, структуры государственных органов и других признаков, позволяющих найти закономерности функционирования права, строения законодательства и построения государственного аппарата» [3. С. 19]. Правовая система — «правовая действительность» данного государства. В этом широком понятии выделяются активные элементы, тесно связанные между собой. Это:

- собственно право как система обязательных норм, выраженных в законе, иных признаваемых государством источниках;
- правовая идеология — активная сторона правосознания;
- судебная (юридическая) практика.

Понятие «правовая система» имеет существенное значение для характеристики права той или иной конкретной страны. Обычно в этом случае говорится о «национальной правовой системе», например, Великобритании, Германии и т.д.

Различия между правом разных стран значительно уменьшаются, если исходить не из содержания конкретных норм, а из их более постоянных элементов, использованных для создания, толкования, оценки норм. Сами нормы могут быть бесконечно разнообразны, но способы их выработки, систематизации, толкования показывают наличие некоторых типов, которых не так уж много. Поэтому возникла группировка правовых систем в «семьи».

Категория «правовая семья» служит для обозначения группы правовых систем, имеющих сходные юридические признаки, позволяющие говорить об относительном единстве этих систем. Это сходство является результатом их конкретно-исторического и логического развития [8. С. 117].

Исторически система англосаксонского, или общего, права сложилась в Англии.

Общее право оправдывает свое название тем, что оно, во-первых, действовало на территории всей Англии (период его становления — X–XIII вв.) в виде судебных обычаев, возникавших помимо законодательства, и, во-вторых, оно распространялось на всех свободных подданных короля в гражданском судопроизводстве. Обобщая судебную практику в своих решениях, судьи руководствовались нормами уже сложившихся отношений и на их основе вырабатывали свои юридические принципы. Совокупность этих решений, точнее, прин-

ципов, на которых они основывались (прецедентов), была обязательной для всех судов и, таким образом, составила систему общего права.

Специфика общего права состоит в отсутствии кодифицированных отраслей права и в наличии в качестве источника права значительного количества судебных решений (прецедентов), являющихся образцами для аналогичных дел, рассматриваемых другими судами. Прецедентная форма права конкретна и не кодифицируется. Если прецедент по тому или иному случаю отсутствует, решение принимается по аналогии, создавая новый прецедент.

Решающее значение юридической практики в правотворчестве и стало ключевым моментом в формировании перспективы направления правового регулирования административного права как такового. Отсюда следует, что в формировании нормативной базы административного права в странах англосаксонской правовой системы преобладал индуктивный подход, подразумевающий направление от частного к общему. В связи с тем что в этой правовой системе отсутствует четкое разделение права на публичное и частное, нормы, регулирующие общественные отношения, отнесенные к объекту административного права, находятся в правовом поле общего права (*common law*).

Юридическая практика была в основном направлена на защиту прав индивида во взаимодействии с государством и его представителями. В отличие от системы континентальной англосаксонская правовая система не ставит перед собой цели выстроить четкую, стройную систему универсальной терминологии. Вместо этого каждый конкретный акт дает определение термина для целей данного акта. Весьма яркий тому пример — закон Хэтча [17], принятый в 1939 г. в США. Представляется, что данные факторы повлияли на особенности взглядов представителей англосаксонской школы права на социально-правовую концепцию государственной службы (в понимании российского исследователя), в значительной степени акцентируя внимание непосредственно на взаимодействии государства и его граждан.

Рассмотрим понятие института публичной службы, представленное в англосаксонском праве. Долгое время в Великобритании и США в силу ряда исторических причин отсутствовала цельная, разветвленная государственная служба.

Изначально в XVII в. в Великобритании были образованы министерства, штат которых составляли клерки, должности которых продавались аристократией либо распределялись по принципу личного покровительства [16. Р. 101]. В Англии XVIII в. сложилось понятие «гражданской службы», которое включало в себя всех невоенных «слуг короны». Позже оно разделилось на собственно гражданских служащих и на политических деятелей, министров.

В Великобритании классическое определение гражданской службы дано в докладе Королевской комиссии Томлина [18]: «Гражданские служащие — это лица на службе Короны, не относящиеся к политическим, военным деятелям и к служителям Королевского правосудия, которые занимают гражданские должности и вознаграждение которых целиком и полностью выплачивается из средств, вотируемых Парламентом». Понятие «гражданский служащий» исключало политиче-

ских деятелей (министров), служащих вооруженных сил, судей, полиции, публичных корпораций, местного самоуправления. Фактически, муниципальная служба входила в публичную, составляя одно из ее наиболее крупных звеньев [2. С. 279]. Полицейские рассматривались как «независимые держатели государственной должности» и формально находились в ведении органов местного самоуправления.

В основе данной классификации лежали причины исторического порядка. Между тем рост числа служащих, занятых в центральном аппарате государства и причисляемых к гражданским служащим, увеличение удельного веса полицейской службы, аппарата муниципалитетов, появление новых категорий служащих публичных корпораций — все это потребовало внесения определенных корректив в понятие гражданской службы.

Термин «гражданская служба» стал узким и неполным, а анализ аппарата управления невозможен без рассмотрения государственной публичной службы в целом, ибо его деятельность охватывает не только министерства, но также и вооруженные силы, и местные органы, и публичные корпорации, и государственную систему здравоохранения. Вследствие этого в английской государственной практике и специальной литературе наряду с узким, официальным понятием гражданской службы сложилось другое, более широкое понятие — «публичная служба», включающее всех служащих публичного сектора и охватывающее служащих не только министерств, но и других органов центрального и местного управления.

Служащими публичного сектора в широком смысле являлись: 1) собственно гражданские служащие, т.е. служащие министерств, 2) вооруженных сил, 3) полиции, 4) публичных корпораций, 5) местных органов власти, 6) государственной службы здравоохранения, 7) школьные учителя. Служащих публичного сектора обычно именуют «должностными лицами» («officials», «officers»), служащих министерств — «гражданскими служащими» («civil servants»). Гражданская служба — одна из разновидностей государственной, публичной службы, ее основное ядро.

В США институт государственной службы возник на основании политического обычая, а не в законодательном порядке, и многое перенял у страны-предшественника, Великобритании.

Изначально законодательная база, регулировавшая государственную службу, полностью отсутствовала, вплоть до середины XIX в.

Фактически государственная служба представляла собой занятие должности в административно-исполнительной системе федеральной власти. Понятие государственной службы нигде не было закреплено, однако в связи с развитием экономической и административной инфраструктуры США, появлением независимых агентств и департаментов, из разрозненных документов складывались некие категории понятия государственной службы. «Государственным служащим» («government employee») или «служащим общественного сектора» («public employee») в широком смысле считалось любое лицо, труд которого оплачивался из бюджета федерации, штата или местного органа власти.

Соответственно, широко употреблявшиеся в американской литературе термины «гражданская служба» («civil service»), «публичная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service») зачастую носили характер синонимов [13. С. 11].

В законе Хэтча (Hatch Political Activity Act) от 1939 г. в целях применения ст. 9 (Section 9) к служащим причислялись президент и вице-президент США, лица, которым выплачивается жалование из ассигнований президента, главы исполнительных департаментов и их заместители, лица, назначаемые президентом по совету и с согласия Сената и влияющие на внешнюю политику США и правоприменительную практику внутри страны. Современное понятие института государственной службы в США наиболее полно раскрывается в Своде законов США, в котором закреплено, что государственными служащими считаются назначенные в соответствии с полномочиями иных должностных лиц либо вовлеченные в выполнение федеральной службы в соответствии с законодательством США (и некоторые другие категории лиц), за исключением работников почтовой службы [19. Sec. 2104, 2105-21-A-3-5].

Закон штата Алабамы о соблюдении этических норм (Alabama Ethics Law of 1995) определяет публичную службу как профессиональную деятельность публичных служащих. В свою очередь, публичным служащим, по данному Закону, является любое лицо, работающее на государство, штат, муниципальное образование либо их структурные подразделения, включая публичные корпорации и органы власти, исключая сотрудников больниц и иных медицинских учреждений, включая медицинских работников, труд которых полностью оплачивается государством либо муниципальным образованием (Section 36-25-1 (23)).

Black's Law Dictionary определяет публичную службу как «объекты и предприятия корпораций определенного вида, имеющие своей целью предоставление услуг обществу» и гражданскую службу как «трудовую деятельность на должностях, предоставляемых федеральной властью, административной единицей или органом местного самоуправления и замещаемых на основании конкурсного экзамена» [15].

Исходя из особенностей англосаксонского права учеными выведена так называемая договорная теория юридической природы института публичной службы.

Ввиду того что в странах англосаксонской правовой семьи не признается деление права на частное и публичное, в них преобладает так называемая договорная теория правовой природы института публичной службы. Данная теория подразумевает необходимость заключения договора между администрацией и служащим как основания возникающих в результате их взаимодействия правоотношений.

Вышеописанные особенности правовых систем стран англосаксонской правовой семьи демонстрируют, что в праве данных стран основное внимание акцентируется на изолированном функциональном взаимодействии служащего с государством и государства с гражданами, а не на положении служащего как «винтика» в государственной машине. Так, в США многие категории служащих получают свои должности, заключая договоры с администрацией [1. С. 97].

Рассмотрим понятие государственной службы, представленное в праве Российской Федерации. Юридическая практика Российской Федерации может быть отнесена к практике реализации статутной теории.

Бытует мнение, что правовую систему Российской Федерации невозможно однозначно отнести к континентальной правовой семье, несмотря на внешнюю и структурную атрибутику, в силу наличия ряда элементов, которые роднят ее с социалистической правовой системой [2. С. 90–101]. С аргументацией А.А. Демина трудно не согласиться, однако целью данной статьи не является рассмотрение возможностей отнесения правовой системы Российской Федерации к той или иной правовой системе, поэтому для целей данной статьи была выбрана более ортодоксальная точка зрения.

Романо-германская (континентальная) правовая семья, или система континентального права (Франция, Германия, Италия, Испания и т.д.), имеет долгую юридическую историю. Она сложилась в Европе в результате усилий ученых европейских университетов, которые выработали и развили начиная с XII в. на базе кодификации императора Юстиниана общую для всех юридическую науку, приспособленную к условиям современного мира.

Формирование романо-германской правовой семьи было подчинено общим, закономерным связям права с экономикой и политикой, и не может быть понято вне учета сложного процесса развития капиталистических отношений в недрах феодального общества, прежде всего отношений собственности, обмена, перехода от внеэкономического к экономическому принуждению.

Здесь на первый план выдвинуты нормы и принципы права, которые рассматриваются как правила поведения, отвечающие требованиям морали, и прежде всего справедливости. Юридическая наука стран континентальной правовой семьи видит свою основную задачу в определении, какими должны быть эти нормы. Рецепция римского права привела к тому, что еще в период феодализма правовые системы европейских стран — их правовая доктрина, юридическая техника — приобрели определенное сходство.

Начиная с XIX в. основным источником (формой) права, где господствует эта система, является закон. Буржуазные революции коренным образом изменили классовую природу права, отменили феодальные правовые институты, превратили закон в основной источник права.

Перечень основных особенностей правовых систем континентальной правовой семьи включает в себя четко структурированную, иерархическую систему законодательства, разделенную на частное и публичное право.

Первое регулирует правоотношения, возникающие между гражданами, юридическими и физическими лицами. Второе регламентирует правоотношения, возникающие в результате осуществления органами государственной власти своих полномочий. Подобная философия породила статутную теорию института публичной службы, акцентирующую внимание на принципиальном отличии публичной службы от иных профессий, так как служащий не нанимается

государством, а служит ему, принимая правила, устанавливаемые законом и иными источниками, не зависящими от воли администрации.

Следовательно, взаимоотношения служащего и администрации определяются не договором найма, предполагающим равенство сторон, а императивными нормами закона. Таким образом, институт публичной службы входит в сферу публично-правового регулирования.

Статутная теория реализуется в законодательной практике многих стран континентальной Европы, в которых действуют специальные законы об общих принципах организации публичной службы и об отдельных ее видах.

Табель о рангах 1722 г., принятый Петром I, закрепил единую структуру государственных должностей и чинов, систему продвижения по службе гражданских и военных служащих. В нем четко устанавливалось положение служащего в обществе, порядок прохождения службы и мера его ответственности перед государством. Этот документ закреплял наличие единой государственной службы и относил к служащим всех государевых слуг, имеющих государственный чин, которым выплачивалось жалование из государственной казны. Учитывая реалии того времени, чины получали, прежде всего, административные работники государственного аппарата, военные, ученые и иные категории лиц, имеющие государственный чин и получающие жалование из казны. Служащие имели единый правовой статус, вне зависимости от типа службы, и привилегии, в зависимости от чина.

В России советского периода государственная служба определялась как вид трудовой деятельности, заключающийся в практическом осуществлении государственных функций работниками государственного аппарата, занимающими по выборам, по назначению или по конкурсу должности в государственных учреждениях и получающими от государства вознаграждение за свой труд.

Как административно-правовой институт государственная служба существовала в виде комплекса правовых норм, определяющих правовое положение служащих, условия и порядок прохождения службы, ответственность государственных служащих и формы их поощрения [6. С. 84–95].

В СССР, где в результате Великой Октябрьской Социалистической революции был ликвидирован старый государственный аппарат, юридически не было государственной бюрократии как особой касты, стоящей над народом и властвующей над ним. Декретом ВЦИК от 10 (23) ноября 1917 г. были упразднены сословия и гражданские чины. В 1918 г. для государственных служащих и рабочих были установлены равные ежегодные отпуска, государственные служащие были приравнены ко всем другим трудящимся в отношении социального обеспечения, продолжительности рабочего дня, на них было распространено единое трудовое законодательство. Советское государство законодательно закрепило право каждого гражданина обжаловать неправильные действия любого служащего.

Основное содержание советской государственной службы того времени — организаторская работа по претворению в жизнь советских законов, решений сове-

тов депутатов трудящихся, по осуществлению задач и функций Советского государства, творческой научной разработке вопросов государственного управления.

Советские государственные служащие осуществляли свою деятельность от имени государства, что в ряде случаев обуславливает наличие у некоторых из них определенных властных полномочий (например, право найма и увольнения). Действия их порождали правовые последствия или условия, необходимые для возникновения таких последствий.

Государственная служба (порядок и условия поступления на работу, оплата труда, увольнение и т.п.) регулировалась единым для всех рабочих и служащих законодательством о труде: Основами законодательства о труде, КЗоТ союзных республик, а также административным законодательством — специальными положениями об органах государственного управления, должностными инструкциями и другими правовыми актами, в которых были определены служебно-должностные обязанности и права государственных служащих, некоторые особенности их правового положения (наличие в ряде случаев специального образования, запрещение службы близких родственников на соподчиненных или подконтрольных должностях и др.).

По характеру выполняемых функций работники государственного аппарата разделялись на государственных служащих, наделенных полномочиями властного характера (право отдавать распоряжения, принимать на работу, распоряжаться государственным имуществом и т.д.), и государственных служащих, выполняющих функции вспомогательного, специального характера, необходимые для реализации задач данного государственного органа. Соответственно, различают должностных лиц, представителей власти, специалистов или функциональных работников (инженеры, экономисты, врачи и т.д.) и вспомогательный персонал [7. С. 148–159].

С распадом СССР концепция государственной службы претерпела существенные изменения. Указ Президента РФ от 23 декабря 1993 г. № 2267 [9] закрепил все категории лиц, относящихся к государственной службе. Состоящими на государственной службе считались все лица, занимающие государственные должности в Администрации Президента Российской Федерации, Аппарате Правительства Российской Федерации, аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, в аппаратах палат Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации и в федеральных органах государственной власти.

Статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 5 июля 1995 г. определяет государственную службу в РФ как профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Государственный служащий определяется в ст. 3 данного Закона как гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, установленном федеральным законом, обязанности по государственной

должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Государственные служащие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иных государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, признаются настоящим Федеральным законом государственными служащими Российской Федерации.

Понятие государственной должности, в свою очередь, дано в первой статье. Государственная должность определяется как должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

К государственным должностям не причислены должности технического обеспечения деятельности государственных органов.

Как видно из сопоставления понятия государственной службы времен СССР и Закона от 1993 г., можно увидеть сужение смыслового наполнения данного термина. Если ранее в число государственных служащих помимо должностных лиц и представителей власти включались специалисты и функциональные работники, то в более позднем понимании термин «государственная служба» относится лишь к лицам, занимающим государственные должности.

Рассмотрим современное понятие. Первая статья Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ дает определение, согласно которому государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» понимает под государственной службой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

В этом определении можно выделить следующие аспекты:

1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность, являющуюся для государственного служащего профессией, как правило, связанную с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий;

2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов;

3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов;

4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему [12].

В сравнении с законом 1993 г. ныне действующий акт еще более сужает сферу лиц, относимых к государственным служащим, исключая из нее лиц, замещающих государственные должности. Налицо централистские тенденции в развитии законодательства о государственной службе. Из этого понятия постепенно исключаются все лица, не осуществляющие властные полномочия государства в той или иной форме.

Как видно из приведенных выше особенностей развития правового определения институтов государственной службы в России и публичной службы в странах англосаксонской правовой семьи, разница между данными терминами не ограничивается обусловленными историко-правовыми различиями и уникальными чертами правовых систем, деталями смыслового наполнения.

Если брать во внимание более поверхностные различия, термин «публичная служба» является более широким, нежели привычный российскому ученому термин «государственная служба», так как он охватывает более широкую категорию лиц, работающих на государство за рамками лишь управленческих отношений. Например, в США, в отличие от России, служащим является не только штатный сотрудник юридического отдела федерального Министерства образования, но и преподаватель государственного вуза, и сотрудник технического обеспечения вышеуказанных учреждений.

Заключение

Динамика изменения объема общего понятия государственной (публичной) службы различна. В странах англосаксонской правовой системы в процессе возникновения и развития данного института присутствуют тенденции к расширению, включению в это понятие все большего количества категорий людей, работающих на оплачиваемых государством должностях. Отечественное же право демонстрирует стремление к сужению круга должностных лиц, относимых к государственным служащим, создает элитарную категорию граждан, занимающих должности и осуществляющих функции государственной власти. Данная элитарная категория в определенном смысле приближается к статусу службы старших руководителей в США.

Основная же разница заключается в том, что несмотря на многочисленные общие признаки в бюрократической форме организации и принципах построения научно отождествить правовую природу института публичной службы в странах англосаксонской правовой семьи и государственной службы в России не представляется возможным.

Публичная служба в понимании зарубежной науки, в частности англосаксонской, является иным явлением, нежели государственная служба в понимании российской науки.

С правовой точки зрения вышеописанный институт публичной службы куда ближе к сфере оказания государственных услуг и государственному управлению, нежели исключительно к сфере осуществления государственной власти. Даже приняв во внимание принципиальные различия правовых систем как в их структуре, особенностях их исторического становления и развития, так и в интерпретации институтов государственной и публичной службы, ими вызванное, ряд принципиальных различий по многим фундаментальным критериям того, что понимается под терминами «государственная служба» и «публичная служба», не позволяют однозначно поставить принятый многими учеными знак равенства.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Административное право зарубежных стран / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. — М.: Спарк, 2003.
- [2] *Барабашев Г.В.* Муниципальные органы современного капиталистического государства — М., 1971.
- [3] Государственная служба в странах основных правовых систем / Под ред. А.А. Демина. — М.: Книгодел, 2008.
- [4] Единая номенклатура должностей служащих. — М., 1967.
- [5] Конституция РФ от 12.12.1993. — М.: Омега-Л, 2003.
- [6] *Манохин В.М.* Советская государственная служба. — М., 1966.
- [7] *Манохин В.М.* Советская государственная служба. — М., 1970.
- [8] *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. — М.: Юристъ, 1999.
- [9] Указ Президента РФ «Об утверждении положения о федеральной государственной службе» от 23 декабря 1993 г. № 2267 // Российская газета. — 1993. — 24 дек.
- [10] *Кросс Р.* Прецедент в английском праве — М.: Юрид. лит. 1985.
- [11] Федеральный закон об основах государственной службы в Российской Федерации от 31.06.1995 № 119-ФЗ // Российская газета. — 1995. — 31 июля.
- [12] Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 № 58-ФЗ // Российская газета. — 2003. — 30 мая.
- [13] *Туманов В.А.* Государственная служба основных капиталистических стран. — М.: Наука, 1977.
- [14] *Administrative Law H.W.R. Wade — C.F. Forsyth.* — Oxford: University press Inc., 1994.
- [15] *Black's Law dictionary.* — St. Paul, Minn: West Publishing Co, 1990.
- [16] *Gladden E.* An introduction to Public Administration. — London, 1966.
- [17] *Hatch political activity act of 1939.* — U.S. Government Printing Office, 2006.

- [18] Tomlin report. Report of the Royal Commission on the Civil Service 1929-1931. Cmd. 3909, 1931. — L.: H.M.S.O, 1931.
- [19] U.S. Code. — U.S. Government Printing Office, 2006.

**PROBLEMS IN COMPARATIVE JURISPRUDENCE.
DEFINITIONS OF GOVERNMENT SERVICE IN RUSSIA
AND PUBLIC SERVICE IN ANGLO-SAXON COUNTRIES**

O.D. Milovidov

The Department of Legal Theory and History
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article includes the definitions of Public service and Government service in the context of their legal usage in Russia and Anglo-Saxon countries. This article contains a legal-historical review of the dynamics of those definitions, including the changes in the number of employee categories, which are legally considered government, or public servants, and the process of origination of those definitions.

Key words: comparative jurisprudence, terminology, public service, government service, Anglo-Saxon countries.