

УДК 342.5

DOI: 10.34670/AR.2022.72.95.007

К вопросу о понятии публичной службы

Денисов Юрий Петрович

Кандидат политических наук,
доцент кафедры конституционного и административного права,
Сибирский юридический университет,
644010, Российская Федерация, Омск, ул. Короленко, 12;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Стаурский Евгений Станиславович

Кандидат технических наук,
доцент кафедры экономической теории и финансового права,
Омская академия МВД России,
644092, Российская Федерация, Омск, просп. Комарова, 12;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Стаурский Станислав Станиславович

Кандидат экономических наук, доцент,
Омский филиал,
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
644043, Российская Федерация, Омск, ул. Красногвардейская, 35;
e-mail: Sss-QQ@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу понятия «публичная служба» в контексте развития публичного администрирования в Российской Федерации. Анализ осуществляется на основе системного подхода, позволяющего исследовать публичную службу как сложный, целостный феномен, комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих элементов. На основе анализа научной и справочной литературы и нормативной правовой базы авторы подвергают научному осмыслению понятие «публичная служба» и предлагают его трактовку в узком и в широком смысле. В узком смысле понятие публичной службы охватывает профессиональную деятельность государственных и муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. В широком смысле оно наряду с этим вбирает в себя профессиональную деятельность по реализации публично-властных функций, осуществляемую в рамках государственных корпораций, государственных компаний, компаний с государственным участием, публично-правовых компаний, других государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных внебюджетных фондов, наднациональных органов Евразийского экономического союза и т. д.

Для цитирования в научных исследованиях

Денисов Ю.П., Стаурский Е.С., Стаурский С.С. К вопросу о понятии публичной службы // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 5А. С. 55-62. DOI: 10.34670/AR.2022.72.95.007

Ключевые слова

Публичная служба, публичная власть, административная реформа, политико-правовая система, государственное и муниципальное управление, административно-правовые трансформации.

Введение

1 июля 2020 г. состоялось общероссийское голосование, в ходе которого были одобрены поправки в Конституцию РФ, закрепившие в числе прочего единую систему публичной власти. Впервые в истории российской политико-правовой системы категория «публичная власть», широко проработанная в теоретических исследованиях, получила легитимное и легальное звучание. Как и предрекал известный отечественный административист Ю.Н. Старилов, конституционно-правовое формальное закрепление категории «публичная власть» неминуемо стало «отправной точкой для кардинального изменения российского законодательства и не только административного» [Старилов, 2020, 28]. В декабре 2020 г. на уровне федерального законодательства было закреплено определение понятия единой системы публичной власти.¹ Затем в федеральном законодательстве выкристаллизовалась система органов публичной власти федеральной территории «Сириус»², была специально прописана организация публичной власти в субъектах Российской Федерации³.

Единая система публичной власти как сложный политико-правовой конструкт неизбежно требует единого механизма реализации. Еще М. Вебер писал о том, что реализация публичной власти в рыночных условиях предполагает «наличие с точки зрения техники управления строго рационального и четко функционирующего (а это значит, бюрократического) управленческого механизма» [Вебер, 2017, т. 2, 34]. В связи с этим логично предположить, что реализация единой системы публичной власти осуществляется единой системой публичной службы. Служба может определяться как вид общественно полезной деятельности или как социально-правовой институт, как система государственных органов, как профессиональная деятельность служащих по организации и реализации полномочий государственных, общественных и иных структур [Коновалов, 2021, 34].

Однако понятие «публичная служба» на сегодняшний день в российском законодательстве не закреплено. Целью данной статьи является исследование понятия «публичная служба» и его содержательного наполнения.

¹ См. ч. 1. ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

² См. ст. 10 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"».

³ См. ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Основная часть

Понятие «публичная служба» основательно укоренено в политико-правовом дискурсе. В русском языке оно зачастую воспринимается как «калька» с английского словосочетания *public service*. Однако истоки его гораздо глубже. Они восходят к Древнему Риму. В латыни слово *publicus* означает «общественный». Оно может трактоваться и как «совершающийся открыто, гласно, в присутствии общества, публики», и как «находящийся в распоряжении общества, действующий в его интересах».

Вместе с тем термин «публичный» изначально ассоциировался и с государством. Как отмечает В.Е. Чиркин, «с помощью понятия *public* (“публичный(ая/ое)”) древние римляне обозначали и то, что является государственным, и то, что является общественным» [Чиркин, 2016, 8]. В силу политической роли государства в политико-правовой практике государственное и публичное отождествлялись. Служба *pro bono publico* («ради общественного блага») неизбежно предполагала служение государству. Впоследствии многие древнеримские институты права были рецепированы европейскими странами, а вместе с ними перешло и понятие «публичный(ая/ое)».

В XX в. термин «публичная служба» нашел широкое применение в международных нормативно-правовых документах. Известный французский ученый, профессор Ж. Гуглиельми пишет, что «в праве Европейского Союза понятие публичной службы было воспринято договорами, начиная с Римского договора 1957 г. и заканчивая TUE (Договором о Европейском союзе)... Оно было признано Амстердамским договором как общая ценность Союза и в этом качестве подтверждено Хартией основных прав Европейского Союза». [Гуглиельми, 2016, 14]. Встречается категория «публичная служба» и в ст. 60 Конвенции ООН против коррупции, являющейся приложением к резолюции 58/4, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.⁴

Одновременно с этим словом *public* обозначается деятельность по реализации институтов местного самоуправления. Это нашло свое отражение в Европейской хартии местного самоуправления. В частности, ст. 3 данной хартии определяет местное самоуправление как «право и способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел (*public affairs*) и управлять ею, действуя в рамках закона, в соответствии со своей компетенцией и в интересах местного населения». Из этого следует, что профессиональная деятельность, осуществляемая гражданами в органах местного самоуправления, входит в сферу публичной службы. В целом такое видение публичной службы в полной мере соответствует трактовке публичной власти, закрепленной в Конституции РФ внесенными в 2020 г. поправками. В новой редакции Конституции РФ ч. 3 ст. 132 гласит, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации».

В силу значительного влияния английского языка на международный политико-правовой дискурс концепт «публичная служба» часто отождествляется с англоязычным словосочетанием *public service*. Однако само это словосочетание толкуется неоднозначно. Например, в словаре Oxford Advanced Learner's Dictionary представлены два его значения. В первом значении под *public service* понимается «услуга, такая как образование или транспорт, которую правительство или официальная организация предоставляет людям в целом в конкретном обществе», во

⁴ См.: Resolution adopted by the General Assembly on 31 October 2003. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/58/4>

втором – «то, что делается для помощи людям, а не для получения прибыли» [Oxford Advanced Learner's Dictionary, www]. Несколько иные определения интересующего нас термина дает толковый словарь Merriam-Webster, в котором словосочетание *public service* определяется как: 1) «деятельность по предоставлению предметов потребления (таких как электричество или газ) или услуг (таких как транспорт) любому или всем членам сообщества»; 2) «услуга, оказываемая в общественных интересах»; 3) «государственная служба» (*governmental employment*) [Merriam-Webster, www]. В словаре Collins COBUILD Advanced Dictionary под публичной службой в первом значении понимается «нечто наподобие здравоохранения, транспорта или удаления отходов, которые организуются правительством или иным официальным органом в интересах всех людей в конкретном обществе или общине». Кроме того, в данном словаре отмечается, что словосочетание *public service* используется для обозначения видов деятельности и работ, которые «осуществляются или оплачиваются правительством, особенно через гражданскую службу». Также указывается, что «деятельность и виды публичной службы связаны с помощью людям и обеспечением их тем, что им нужно, а не с получением прибыли» [Collins COBUILD Advanced Dictionary, www].

Проанализировав приведенные выше определения словосочетания *public service*, мы можем выделить две смысловых доминанты в данном концепте. Первая доминанта определяется осуществлением деятельности, первостепенной целью и основой которой выступает благо общества и государства, а не коммерческая прибыль. Вторая доминанта детерминирована непосредственно предоставлением обществу социально значимых услуг. Данные смысловые доминанты неразрывно взаимосвязаны. В сложившейся в западной традиции и политико-правовой практике публичная служба во многом представляет собой профессиональную деятельность, направленную на оказание социально значимых услуг, и в значительной степени ассоциируется с реализацией функций государства и местного самоуправления.

В западной политико-правовой литературе «публичная служба» понимается как «институционализованный легальный социально-политическая система, реализующая артикулированные общественные интересы конкретного демократического сообщества и служащая цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостного объекта в соответствии с господствующими в обществе представлениями и морально-этическими нормами» [Коновалов, 2021, 34]. Кроме того, как справедливо отмечает А.Н. Варламова, в законодательстве ряда зарубежных стран публичными службами еще именуют «организации, на которые государством возложено выполнение определенной хозяйственной деятельности в интересах всего общества (в публичных интересах)» [Варламова, 2017, www]. Исследователь обнаруживает в таких организациях общие черты с организациями, которые обозначаются в отечественном законодательстве понятием «естественная монополия». Вместе с тем А.Н. Варламова выделяет ряд принципиальных особенностей самого феномена публичной службы. По ее мнению, публичная служба представляет собой определенную деятельность, осуществляемую в интересах всего общества, которая может реализовываться государством или может быть доверена частному оператору, работающему под эгидой государства в рамках специального правового режима [Там же].

На наш взгляд, такого рода трактовка заслуживает внимания и применительно к российским политико-правовым реалиям. Как справедливо подчеркивает В.А. Бублик, «в России сегодня имеются государственные корпорации, государственные компании, государственные внебюджетные фонды, организации государственно-частного партнерства, государственные и муниципальные унитарные предприятия и т. п. Руководящий состав этих структур вместе с персоналом управления тоже реализует функции публичной службы, однако в Реестр

должностей федеральной государственной гражданской службы они не включены» [Бублик, 2021, 12]. В Российской Федерации неуклонно увеличивается количество сотрудников публично-правовых компаний, которые представляют собой «унитарные некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией в порядке, установленном федеральным законом, наделенные функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющие свою деятельность в интересах государства и общества» (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ).

Таможенные отношения в значительной степени регулируются органами Евразийского экономического союза: Высшим Евразийским экономическим советом, Евразийским межправительственным советом, Евразийской экономической комиссией, Судом Евразийского экономического союза (ст. 8 Договора о Евразийском экономическом союзе). В этом контексте закономерной, на наш взгляд, является постановка вопроса о том, что понятие публичной службы должно охватить и определенные виды профессиональной деятельности, реализуемой в наднациональных органах [Там же].

Нельзя забывать и о том, что в Российской Федерации наряду с должностями государственной и муниципальной службы существуют государственные и муниципальные должности. Лица, их замещающие, несомненно, реализуют публично-властные функции. Многие из них закреплены в ряде профильных законов: Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и т. д. Однако единый нормативно-правовой акт о службе на государственных и муниципальных должностях в Российской Федерации отсутствует [Ковалев, 2021, 15].

Заключение

Все вышесказанное, на наш взгляд, свидетельствует о необходимости введения в российское законодательство понятия «публичная служба», что позволит перевести единство государственной и муниципальной службы из состояния де-факто в состояние де-юре без изменения норм действующего российского законодательства. Одновременно с этим мы считаем целесообразным рассматривать понятие «публичная служба» в узком и в широком смысле. В узком смысле данное понятие объединяет профессиональную деятельность государственных гражданских служащих, военнослужащих, лиц, проходящих государственную службу иных видов, муниципальных служащих, а также лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. В широком смысле данное понятие охватывает наряду с профессиональной деятельностью государственных и муниципальных служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, профессиональную деятельность по реализации публично-властных функций, осуществляемую в рамках государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, других государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных внебюджетных фондов, наднациональных органов Евразийского экономического союза и т. д.

Библиография

1. Бублик В.А. О феноменах публичной власти и публичной службы // Материалы по итогам научно-практической конференции с международным участием «Публичная служба: правовой и управленческий аспекты».

- Екатеринбург, 2021. С. 10-13.
2. Варламова А.Н. Публичные службы и публичный интерес в конкурентном праве // Конкурентное право. 2017. № 4. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/99384-publichnye-sluzhby-publichnyj-interes-konkurentnom-prave>
 3. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. М., 2017. Т. 2. 429 с.
 4. Гуглиельми Ж. Место и роль публичной службы в административном праве Франции // Lex russica. 2016. № 1. С. 14-20.
 5. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29.05.2014. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/
 6. Ковалев А.М. Законодательство о публичной службе: перспективы развития // Материалы по итогам научно-практической конференции с международным участием «Публичная служба: правовой и управленческий аспекты». Екатеринбург, 2021. С. 14-17.
 7. Коновалов В.А. Ренессанс публичной службы в Российской Федерации // Труды Оренбургского института (филиала) Московской государственной юридической академии. 2021. № 1. С. 33-36.
 8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
 9. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 № 236-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.06.2016; одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 29.06.2016. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/
 10. Овчаренко Р.К., Лунева И.А. Реформа государственной и муниципальной службы: ресурсы исчерпаны или «затишье перед бурей»? // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 240-245.
 11. Стариков Ю.Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 1. С. 20-31.
 12. Чиркин В.Е. О современной концепции публичной власти // Государство и право. 2016. № 2. С. 5-14.
 13. Collins COBUILD advanced dictionary. URL: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-service>
 14. European Charter of Local Self-Government. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>
 15. Merriam-Webster. URL: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20service>
 16. Oxford advanced learner's dictionary. URL: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/public-service>

On the concept “public service”

Yurii P. Denisov

PhD in Political Science,
Associate Professor at the Department of constitutional and administrative law,
Siberian Law University,
644010, 12 Korolenko st., Omsk, Russian Federation;
e-mail: yurden1984@yandex.ru

Evgenii S. Staurskii

PhD in Technical Sciences,
Associate Professor at the Department of economic theory and financial law,
Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
644092, 12 Komarova av., Omsk, Russian Federation;
e-mail: Ses-QQ@yandex.ru

Stanislav S. Staurskii

PhD in Economics, Docent,
Omsk branch,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
644043, 35 Krasnogvardeiskaya st., Omsk, Russian Federation;
e-mail: Sss-QQ@yandex.ru

Abstract

The article aims to carry out an analysis of the concept "public service" in the context of the development of public administration in the Russian Federation. The analysis is performed on the basis of the systemic approach that allows the researchers to study public service as an integral phenomenon, a complex of interrelated and interacting elements. The results of the analysis indicate the need to introduce the concept "public service" into Russian legislation. Taking into account the results of the analysis of scientific and reference literature and the regulatory legal framework for public service in the Russian Federation, the authors of the article subject the concept of public service to scientific understanding and offer its interpretation in a narrow and broad sense. In a narrow sense, the concept of public service covers the professional activities of state and municipal employees, as well as persons holding state and municipal positions. In a broad sense, it also includes professional activities aimed at the implementation of public authority functions carried out within the framework of state corporations, state-owned companies, companies with state participation, public law companies, other state and municipal unitary enterprises, state extra-budgetary funds, supranational bodies of the Eurasian Economic Union, etc.

For citation

Denisov Yu.P., Staurskii E.S., Staurskii S.S. (2022) K voprosu o ponyatii publichnoi sluzhby [On the concept "public service"]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (5A), pp. 55-62. DOI: 10.34670/AR.2022.72.95.007

Keywords

Public service, public authority, administrative reform, political and legal system, state and municipal administration, administrative legal transformations.

References

1. Bublik V.A. (2021) O fenomenakh publichnoi vlasti i publichnoi sluzhby [On the phenomena of public authority and public service]. *Materialy po itogam nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem "Publichnaya sluzhba: pravovoi i upravlencheskii aspekty"* [Proc. Conf. "Public service: legal and administrative aspects"]. Ekaterinburg, pp. 10-13.
2. Chirkin V.E. (2016) O sovremennoi kontseptsii publichnoi vlasti [On the modern concept of public authority]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2, pp. 5-14.
3. *Collins COBUILD advanced dictionary*. Available at: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/public-service> [Accessed 14/04/22].
4. *Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze: podpisan v g. Astane 29.05.2014* [Treaty on the Eurasian Economic Union: signed in Astana on May 29, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ [Accessed 14/04/22].
5. *European Charter of Local Self-Government*. Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088> [Accessed 14/04/22].

6. Guglielmi G. (2016) Mesto i rol' publichnoi sluzhby v administrativnom prave Frantsii [The place and role of public service in the administrative law of France]. *Lex russica*, 1, pp. 14-20.
7. Konovalov V.A. (2021) Renessans publichnoi sluzhby v Rossiiskoi Federatsii [The renaissance of public service in the Russian Federation]. *Trudy Orenburgskogo instituta (filiala) Moskovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Proceedings of Orenburg Institute (branch) of Moscow State Academy of Law], 1, pp. 33-36.
8. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993* [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 14/04/22].
9. Kovalev A.M. (2021) Zakonodatel'stvo o publichnoi sluzhbe: perspektivy razvitiya [Legislation on public service: development prospects]. *Materialy po itogam nauchno-prakticheskoi konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem "Publichnaya sluzhba: pravovoi i upravlencheskii aspekty"* [Proc. Conf. "Public service: legal and administrative aspects"]. Ekaterinburg, pp. 14-17.
10. *Merriam-Webster*. Available at: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20service> [Accessed 14/04/22].
11. *O publichno-pravovykh kompaniyakh v Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 03.07.2016 № 236-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.06.2016: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 29.06.2016* [On public law companies in the Russian Federation and on amending certain legislative acts of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 236-FZ of July 3, 2016]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/ [Accessed 14/04/22].
12. Ovcharenko R.K., Luneva I.A. (2022) Reforma gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby: resursy ischerpany ili "zatish'e pered burei"? [The reform of state and municipal service: are resources exhausted or is it "the calm before the storm"?] *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski* [State and municipal administration. Proceedings], 1, pp. 240-245.
13. *Oxford advanced learner's dictionary*. Available at: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/public-service> [Accessed 14/04/22].
14. Starilov Yu.N. (2020) Gosudarstvennoe upravlenie v sisteme edinoi publichnoi vlasti: terminologicheskii itog konstitutsionnoi reformy [State administration in the system of unified public authority: the terminological outcome of the constitutional reform]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Voronezh State University. Series: Law], 1, pp. 20-31.
15. Varlamova A.N. (2017) Publichnye sluzhby i publichnyi interes v konkurentnom prave [Public services and the public interest in competition law]. *Konkurentnoe pravo* [Competition law], 4. Available at: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/99384-publichnye-sluzhby-publichnyj-interes-konkurentnom-prave> [Accessed 14/04/22].
16. Weber M. (1921-1922) *Wirtschaft und Gesellschaft*. (Russ. ed.: Weber M. (2017) *Khozyaistvo i obshchestvo: ocherki ponimayushchei sotsiologii*, Vol. 2. Moscow.)