



---

## **ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО И ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА**

**Йозеф Курил**

[jozef.kuril@vsemvs.sk](mailto:jozef.kuril@vsemvs.sk)

*Институт экономики и менеджмента государственного управления в Братиславе,  
ул. Фурдекова 16, Братислава,  
СЛОВАКИЯ*

**Ключевые слова:** государство, государственная служба, правовой институт, правовой режим, государственные служащие, карьерная система государственной службы, система заслуг, государственно-служебные отношения, работодатель, отдельный правовой акт, гражданско-правовой характер государственно-служебных отношений, дисциплинарная ответственность, метод правового регулирования, коллективные договоры.

**Аннотация:** в настоящей статье автор рассматривает проблематику государственной службы в условиях демократического и правового государства. Показывает, что государственная служба является одним из показателей политической ситуации в государстве и является зеркальным отражением общества. В демократическом государстве государственная служба базируется на демократических ценностях, как с точки зрения своего внутреннего устройства, так и с точки зрения своего функционирования. Государственная служба в теории права понимается не как единое целое. Государственная служба имеет две стороны, а именно организационную и правовую, государственная служба охватывает широкий спектр организационных и управленческих отношений. Государственная служба в правовом отношении является комплексным правовым институтом, имеющим междисциплинарный характер, так как охватывает нормы нескольких отраслей права, прежде всего: административного, конституционного и трудового права.

Одним из правовых институтов, который в изменившихся после 1989 года общественных условиях переживает повторное «возрождение», является также институт государственной службы. Государственная служба, как правовой институт в предыдущем периоде развития общества был практически исключен из правового порядка и использовался лишь изредка. Включение института государственной службы в правовой порядок Словацкой Республики /далее по тексту - СР/, трансформировало государственную службу в форму, соответствующую параметрам современного демократического государства, кардинальным и существенным образом изменило правовое положение государственных служащих, а также создало весомые и необходимые предпосылки для качественного и безотказного процесса осуществления исполнительной власти в государстве.

Состояние государственной службы является зеркальным отражением общества, одним из показателей политической ситуации в государстве. Государственная служба является составной частью государства, в демократическом государстве она базируется на демократических ценностях, как с точки зрения своего внутреннего устройства, так и с точки зрения своего функционирования. Государственная служба непосредственно связана с реализацией государственной власти, государственная служба имеет мощный политический и властный аспект. Общественная функция государственной службы обусловлена задачами и функцией государства, в устройстве государственной службы, в большей или меньшей мере отражаются интересы государства. Государственная служба является одной из сторон деятельности государства, направленной на практическую и непосредственную реализацию задач и функций государства. Государственная служба государством «иницируется», государственная служба «сопровождает» государство на протяжении всей его истории, и буквально «проживает» его судьбу.

Государственная служба, как многогранное явление, является предметом интереса нескольких научных дисциплин, не исключая правовые науки. С точки зрения правового регулирования государственная служба, включая ее организации, затрагивает несколько отраслей правового порядка Словацкой Республики. Понятие государственная служба в теории права понимается не как единое целое. Государственной службе, прежде всего, уделяет внимание административное право, при этом необходимо учитывать сложный и комплексный характер указанного института, который охватывает широкий спектр теоретических и практических вопросов. Общеизвестным является факт, что если кто-то исполняет определенную деятельность в пользу государства, по поручению государства, то он находится на государственной службе. Государственная служба может также пониматься как деятельность государственных служащих /служащих государственного аппарата/, заключающаяся в осуществлении функций государства, которая исполняется на условиях государственно-служебных взаимоотношений. Термин государственная служба также используется для обозначения правового режима служащих государственного аппарата. Государственную службу можно также характеризовать как совокупность правовых норм, которые регулируют положение государственного аппарата. Государственная служба также может представлять круг лиц или же деятельность лиц, работающих в государственном аппарате.

По нашему мнению, из нескольких определений понятия государственная служба, является наиболее убедительным следующее ее определение: понятие государственная служба представляет собой деятельность государственных служащих /служащих государства/, включая правовой режим этих лиц, принимающих участие в выполнении задач государства на основании государственно-служебных отношений /служебных взаимоотношений/.

В результате разделения труда государственная служба образует подсистему общественной работы и с этой точки зрения относится к трудовому праву. Однако государственная служба также является составной частью организационно-правовой системы государственного аппарата, в результате чего относится к системе административного права. Комплексный характер государственной службы отмечает несколько авторов, которые подчеркивают ее сложный характер, отмечая, что проблемы государственной службы имеют многосторонний и в сфере права междисциплинарный характер. Государственная служба имеет две стороны, а именно организационную и правовую, государственная служба является организационно-правовым институтом, который имеет свои организационные формы, и регулируется правовыми нормами. В этом смысле институт государственной службы охватывает

нормы регулирующие организацию государственной службы и нормы управленческих, организационных и других отношений, которые требуют правового регулирования в виде норм нескольких отраслей права. В этом смысле можно вести речь о междисциплинарном характере государственной службы.

Понятие государственная служба, как правовой институт, имеет характер комплексного правового института, объединяющего в себе правовые институты конституционного, административного и трудового права, а возможно и других отраслей права, которые распространяются на государственную службу в объеме своих положений. Прежде всего, речь идет о конституционной основе доступа к государственным должностям, об административно-правовых аспектах объема деятельности, которая осуществляется государственными администрациями, и трудовых аспектах, касающихся правового статуса исполнения деятельности, осуществляемой государственными администрациями и трудовых аспектах, касающихся правового статуса исполнения деятельности, образующей круг обязанностей государственной службы.

Конкретная форма государственной службы в каждом государстве обусловлена целым рядом факторов /кроме всего прочего политической и властной ситуацией в государстве, особенностями исторического развития, традициями, уровнем культуры населения, национальными вопросами и т.д./. В соответствии с основными признаками обычно различают две основных системы государственной службы – карьерная система государственной службы и система заслуг. В карьерной системе государственной службы правовое регулирование, как правило, носит гражданско-правовой характер, в этой системе государственной службы трудоустройство в государственной службе становится пожизненной профессией, так как здесь применяются охраняемые законом, длительные служебные взаимоотношения и гарантированный законом служебный и зарплатный рост. В системе заслуг сами государственно-служебные взаимоотношения длятся только на протяжении периода, во время которого чиновник занимает какую-то должность в государственной службе. Это открытая система, для занятия должности подходит каждый кандидат, который сдаст экзамен на определенную должность. Эта система не предполагает пожизненное трудоустройство в государственной службе, не гарантирует дальнейшего зарплатного и служебного роста. При разработке правовой базы государственной службы в условиях Словацкой Республики была принята философия, использующая преимущества обеих систем. Правовое регулирование государственной службы в наших условиях преимущественно основано на карьерной системе государственной службы, однако, в определенной взаимосвязи с элементами системы заслуг.

Исполнение задач в государственной службе государственные служащие реализуют на основе государственно-служебных отношений. Государственная служба исполняет свою миссию посредством государственно-служебных отношений. Трудовые отношения, связанные с исполнением государственной службы, являются необходимой правовой основой для профессионального, объективного и независимого исполнения государственной службы. Государственно-служебные отношения предусмотрены как гражданско-правовые отношения, отображением гражданско-правового характера трудовых отношений в государственной службе является существование некоторых характерных признаков этих отношений, а также признаков типичных для отношений в области публичного права. Предмет упомянутых правовых отношений обладает двойной структурой, состоит с одной стороны из поведения, основанного на выполнении работы владельцем рабочей силы за вознаграждение, а с другой стороны в участии в непосредственном осуществлении государственной власти субъектами этих отношений по отношению к внешней среде. Правовое регулирование

двоякого типа поведения предмета этих отношений носит гибридный характер, это означает, что рабочая сторона урегулирована нормами трудового права, функциональная сторона урегулирована нормами административного права. Права и обязанности субъектов этих отношений направлены как на осуществление трудового процесса /трудовой деятельности/, так и на реализацию функций государственной власти, т.е. на непосредственное осуществление государственной власти. Права и обязанности субъектов этих отношений, являющиеся содержанием упомянутых правовых отношений, регулируются несколькими отраслями права. Для их регулирования используются не только нормы трудового права, но также нормы конституционного права, однако еще чаще административного права. С этой точки зрения можно говорить о каких-то комплексных или комбинированных правовых отношениях.

Правовые отношения государственных служащих имеют два аспекта; с одной стороны речь идет об отношениях между работником и работодателем, с другой стороны об отношениях государственного служащего к внешней среде, т.е. населению, учреждениям, организациям и т.п. Таким образом, государственно-служебные отношения имеют две стороны, а именно рабочую сторону, которая представлена отношением работника к субъекту трудоустройства, а также функциональную сторону, которая реализуется в отношениях с внешней средой. Для регулирования таким образом обозначенного поведения, для регламентации прав и обязанностей, являющихся содержанием этих отношений недостаточно только норм одной отрасли права, а необходимо взаимодействие норм нескольких отраслей права, чаще всего норм трудового и административного права.

Трудовые отношения в государственной службе основаны на отношении к государству, как к работодателю, возникают в результате принятия решения /отдельного правового акта/ о приеме гражданина на государственную службу. Однако принятию решения всегда предшествует заявление гражданина о приеме на вышеупомянутое правовое отношение, что свидетельствует о пересечении трудовых и административно-правовых элементов в данной области. В ходе реализации прав и обязанностей, вытекающих из трудовых отношений, в государственной службе проявляется неравное положение субъектов этих отношений, преобладают отношения вышестоящий и подчиненный. Свобода при заключении контракта в значительной степени ограничена, заменена категорическим разграничением прав и обязанностей субъектов, осуществляется конкретное правовое регулирование. Трудовые отношения в государственной службе являются отношениями с повышенными правами и обязанностями субъектов этих отношений в сравнении с обычным уровнем прав и обязанностей граждан. Данный факт компенсируется некоторыми преимуществами, прежде всего гарантированным законом зарплатным и служебным ростом, институтом определенности, как и некоторыми другими компенсационными положениями. Выражением гражданско-правового характера трудовых отношений в государственной службе также является их индивидуальное, самостоятельное регулирование, которое не зависит от правового регулирования остальных трудовых отношений. Отношениям вышестоящий и подчиненный, что свидетельствует о гражданско-правовом характере этих отношений, соответствует и способ разрешения споров, решение по которым принимает соответствующий вышестоящий, т.е. служебный орган и лишь впоследствии суд.

Дисциплинарная ответственность, как особый вид правовой ответственности, является одним из значительных, типичных и характерных признаков рабочих отношений в государственной службе, образующим их гражданско-правовой характер. Применение дисциплинарной ответственности является одной из значительных

правовых мер, связанных со строгим соблюдением прав и обязанностей субъектов этих отношений. Дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях в государственной службе имеет исключительно внутриорганизационный характер, реализуется внутри этих отношений и подлежат ей лишь лица, которые состоят с этой организацией в определенных организационных отношениях. Она является выражением отношений вышестоящий и подчиненный, в результате прекращения государственно-служебных отношений также заканчивается их применение. Несоблюдение установленных законом условий или нарушение обязанностей в трудовых отношениях в государственной службе со стороны государственного служащего не носит характер частного правонарушения и поэтому не является и даже не может быть предметом частных правовых санкций, а санкций гражданско-правовых. Дисциплинарные меры, как санкции за нарушение служебной дисциплины в трудовых отношениях в государственной службе, представляют собой санкции штрафного характера, которые не направлены на ликвидацию негативных последствий дисциплинарного проступка. Дисциплинарные меры применяются, прежде всего, в целях профилактики, а именно либо индивидуальной, либо общей.

Что касается метода правового регулирования в трудовых отношениях в государственной службе, мы считаем, что эти отношения отличаются сочетанием методов правового регулирования. В связи с возникновением государственно-служебных отношений реализуется равенство в положении субъектов этих отношений, однако независимость волеизъявления сторон ограничена императивом правового регулирования. В этом случае речь идет о пересечении элементов частного права и гражданско-правового метода правового регулирования. В ходе реализации взаимных прав и обязанностей, во время действия государственно-служебных взаимоотношений, преобладает положение субъектов вышестоящий и подчиненный, здесь реализуется гражданско-правовой метод правового регулирования. При окончании трудовых отношений в государственной службе является характерным, что здесь присутствуют элементы частного права, а также гражданско-правового характера.

При правовом регулировании трудовых отношений в государственной службе допускается возможность регулирования взаимных прав и обязанностей субъектов этих отношений также с помощью коллективных договоров. Коллективные договоры являются договорами частного права, основаны на договорном принципе и могут рассматриваться с точки зрения положений о недействительности правовых процедур. Коллективные договоры заключают от имени государственных служащих соответствующие профсоюзные органы, от имени работодателя это соответствующие служебные органы. Целью заключения коллективных договоров является обеспечение прав, интересов и нужд государственных служащих, улучшение условий несения службы, а также улучшение санитарных, социальных или культурных условий. Допустимость заключения коллективных договоров в трудовых отношениях на государственной службе означает присутствие элементов частного права по регулированию взаимных прав и обязанностей субъектов этих отношений, поскольку коллективные договоры, как правовой институт, относятся к сфере частного права. Вопреки этому, обязательное разбирательство арбитром при решении некоторых споров по коллективным договорам носит гражданско-правовой характер.

### Заключение

Государственная служба это сложное, многогранное явление, которое является предметом интереса нескольких научных дисциплин, не исключая правовые науки. Государственная служба охватывает широкий спектр общественных отношений, государственная служба имеет комплексный совокупный характер.

Государственная служба имеет две стороны, а именно организационную и правовую, государственная служба является организационно-правовым институтом, который регулируется правовыми нормами. В этом смысле институт государственной службы охватывает нормы, регулирующие организацию государственной службы и нормы, регулирующие правовой статус служащих.

Мы считаем, что понятие государственная служба необходимо понимать в совокупности всех его сторон, а именно с одной стороны как организацию государственной службы, а с другой стороны как правовой статус государственных служащих, принимающих участие в выполнении задач государства на основании государственно-служебных отношений /служебных взаимоотношений/ по отношению к государству.

Государственная служба является гражданско-правовым институтом, в котором преобладают правовые нормы нескольких отраслей права публичного права, включая теорию публичного права.

В правовом отношении государственная служба является комплексным правовым институтом, который охватывает нормы нескольких отраслей права /административного, конституционного, трудового права, а также теории публичного права/.

Государственная служба как правовой институт имеет междисциплинарный характер, который с точки зрения систематизации права по отраслям, невозможно однозначно и без сомнения отнести лишь к одной классической отрасли права.

#### **ЛИТЕРАТУРЫ**

- [1] БОГУШАК, Й. и кол.: *Основы правоведения*. Прага: Алеко, 1991
- [2] БРОСТЛ, А.: *Правовое государство. Термины, теории, принципы*. Кошице, 1995
- [3] ХОЛЛАНДЕР, П. : *Основы общей политологии*, Прага: Вшегрд, 1995
- [4] КУРИЛ, Й.: *Основные теоретические вопросы служебных взаимоотношений сотрудников ПЗ*. Братислава: А ПЗ, 2000
- [5] КУРИЛ, Й.: *Государственная служба*. Братислава: А ПЗ, 2006

## **THE CIVIL SERVICE AS INTEGRAL PART OF DEMOCRATIC CONSTITUTIONAL STATE**

**Joseph Kuril**

[jozef.kuril@vsemvs.sk](mailto:jozef.kuril@vsemvs.sk)

***School of Economics and Management in Public Administration, Bratislava  
SLOVAKIA***

***Key words:*** country, civil service, legal institute, legal regime, state employees, career system of civil service, merit system, public-service relations, employer, civil-legal character of the public-service relations, disciplinary responsibility, method of legal regulation, collective labor agreement.

***Abstract:*** The author discusses the problems of the civil services in the conditions of democratic constitutional state. It is shown that the state employment is one of the indicators for the political situation in the country and reflection of the society. The civil service in democratic country is based on democratic values both in terms of its internal structure and functioning. The civil service in terms of legal theory is not interpreted as a whole. It has two aspects, namely organizational and legal, covering wide range of organizational and managerial relations. The civil service in legal aspect is a complex legal institute, having interdisciplinary character, since it covers several sections of the law, mainly: administrative, constitutional and labor law.