

© Садохина Н.Е., Шадский О.Г., 2021

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 342.98

DOI 10.20310/2587-9340-2021-5-20-678-691

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Н.Е. Садохина¹, О.Г. Шадский²

^{1,2}ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»
392036, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

¹nsadokhina@yandex.ru

²olegshadsky@gmail.com

Аннотация. Актуальность предпринятого исследования обусловлена большим значением института государственной и муниципальной службы в обеспечении задач и функций государства. Правовой статус государственных и муниципальных служащих постоянно реформируется. Очередной этап реформ связан с внесенными в 2020 г. поправками в Конституцию Российской Федерации, которые коснулись и требований к лицам, занятым в системе государственной службы. Кроме того, появление в Конституции РФ термина «публичная власть», включающего в себя не только власть государственную, но и местного самоуправления, во многом предопределило унификацию требований к лицам, занятым на государственной и муниципальной службе. Конституционные изменения обусловили реформирование законодательства в рассматриваемой сфере. Сделан вывод о важности сравнительно-правовых исследований для научного обоснования происходящих реформ законодательства. Сравнительно-правовой метод исследования позволяет выделить общее, особенное и единичное в развитии нормативного регулирования правового статуса государственных и муниципальных служащих в различных правовых семьях и системах современности. На основе проведенного анализа определена схожесть в структуре правового статуса государственных и муниципальных служащих в России и зарубежных странах. При этом обращено внимание на то, что спектр долж-

ностей государственной службы в Российской Федерации уже, чем за рубежом. Спрогнозированы пути развития отечественного законодательства в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: правовой статус, государственный служащий, муниципальный служащий, публичная власть, должности государственной службы, права, обязанности, ответственность, гарантии, ограничения

Сравнительно-правовой анализ – один из популярнейших методов исследования государственно-правовых явлений. Он помогает установить особенности и общие тенденции в развитии правового регулирования, делать прогнозы развития законодательства, вносить обоснованные предложения по его совершенствованию с учетом имеющегося зарубежного опыта. Неслучайно интерес к таким исследованиям чрезвычайно высок уже более 100 лет.

Предметом сравнительно-правовых исследований становятся как отдельные правовые нормы, так и отрасли в целом, как модели государственного аппарата, так и система государственной службы.

Большой вклад в развитие сравнительно-правового анализа государственного аппарата и государственных служащих на современном этапе развития сравнительного правоведения внесли А.А. Демин, А.В. Оболонский, В.Е. Чиркин, В.В. Чубинский-Надеждин и другие ученые.

Задача настоящего исследования – проанализировать существующие подходы к определению содержания правового статуса государственного и муниципального служащего, выделить общее, особенное и единичное в развитии законодательства о правовом положении государственного и муниципального служащего в странах, принадлежащих к различным правовым системам. Основными методами, используемыми нами для решения поставленной задачи, стали сравнительно-правовой и формально-юридический, позволившие изучить не только теоретические подходы к рассматриваемым явлениям, но и законодательство, определяющее круг прав, обязанностей, гарантий и ответственности государственных и муниципальных служащих в странах, представляющих различные правовые семьи (на примере стран, относящихся к англо-саксонской и романо-германской правовым семьям).

Государственная и муниципальная служба регламентирована не только внутригосударственным законодательством, но и международными нормами. Так, например, Всеобщая декларация прав человека¹

¹ Всеобщая декларация прав человека: принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек. № 22-23.

установила равный доступ к государственной службе. Позднее этот универсальный принцип нашел отражение в законодательстве различных государств.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый 16 декабря 1966 г. резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, закрепил «право каждого на труд в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы, запрет принудительного и обязательного труда, право на свободный выбор работы, право на справедливые и благоприятные условия труда...»².

В области же местного самоуправления основополагающим международно-правовым документом для европейских государств является Европейская Хартия местного самоуправления³, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г., которая гарантирует защиту и укрепление основ местного самоуправления, что неразрывно связано с муниципальной службой.

В основу правового регулирования статуса государственного и муниципального служащего в странах англо-саксонской правовой семьи положен не единый нормативный акт, а целая серия актов, определяющих особенности осуществления государственной службы в различных сферах.

Примером может послужить ряд нормативных правовых актов Великобритании, такие как Закон «О министрах короны»⁴ от 1975 г., Закон «О регулировании полномочий в системе государственной службы»⁵ и другие акты. Как отмечает правовед А.В. Оболонский: «в Канаде, помимо Закона о гражданской службе 1908 г., действуют также Законы о найме на государственную службу 1967 г., об управлении финансами, о трудовых отношениях на государственной службе, о государственной тайне, о пенсионном обеспечении» [1, с. 77].

² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят 16.12.1966 резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ Европейская Хартия местного самоуправления: принята Советом Европы 15.10.1985: ратифицирована Федеральным Собранием: федеральный закон [11.04.1998 № 55-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

⁴ Закон о министрах короны 1975 г. URL: <https://lawbook.online/page/konstit/ist/ist-1-idz-ax260-nf-3.html> (дата обращения: 03.09.2021).

⁵ Закон о регулировании полномочий в системе государственной службы 1992 г. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code> (дата обращения: 03.09.2021).

Большим единообразием и централизацией законодательства о государственной службе характеризуются страны романо-германской правовой семьи, такие как Германия, Франция и др. По этому же пути развивается и российское законодательство, несмотря на активное в настоящее время законотворчество в сфере правового регулирования отдельных видов государственной службы. Законодательная система вышеуказанных стран схожа с системой России, законы данных стран должны соответствовать Конституции и не должны ей противоречить.

Так, «во Франции основным законом, регулирующим государственную службу, является Закон «О правах и обязанностях чиновников» от 1983 г., в Германии же это Закон «О праве чиновников» от 1957 г.» [2, с. 136] и т. д.

Отметим, что законодательство западных стран не дает четкого определения понятию «государственный служащий». Представлен лишь перечень признаков, по которым можно определить, что гражданин является государственным служащим.

В первую очередь, таким общеобязательным признаком является наличие гражданства указанного государства. Но и из этого правила есть исключения. Так, в Германии, например, требования к обязательному наличию гражданства страны предъявляются не ко всем категориям государственных служащих. Перечень сфер, работники которых считаются государственным служащими, там чрезвычайно широк. К ним относятся чиновники, служащие и рабочие. Из-за столь объемного понимания государственной службы во второй половине XX века она стала определяться в немецком законодательстве не государственной, а публичной. И хотя, согласно статье 116 Основного закона, для того, чтобы стать чиновником, надо быть немцем, «в особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства» [3, с. 116].

Еще одним признаком государственной службы является наличие должности в государственном органе или же в государственном аппарате, а также государственно-властных полномочий. Анализ законодательства различных стран показал многообразие подходов к системе государственных должностей. От работников почты, преподавателей в Германии до технических работников государственных органов в США. В этом смысле в российских правовых актах круг субъектов государственной службы более ограничен.

Часто встречающимся признаком является возмездность и профессионализм труда, то есть служащий, обладающий специальными знаниями, выполняет работу за вознаграждение (оплату труда) от государства.

Также ключевым признаком любой государственной деятельности является государственное принуждение, возможность использования которого, как правило, есть у чиновника.

Стоит отметить тот факт, что практически все государства, независимо от их правовой системы, стремятся к определению круга лиц, являющихся государственными служащими, а также к единообразию понятия государственная служба.

Но это не совсем характерно для стран англо-саксонской правовой семьи, в законодательстве которых не всегда наглядно демонстрируются признаки государственных служащих. Правовая доктрина Великобритании определяет государственного служащего, «как лицо, состоящее на государственной службе в министерстве или ведомстве, за исключением занимающего политические или судебные должности, и получающее жалованье из бюджетных средств» [1, с. 78].

Нельзя с уверенностью утверждать, что это самое точное определение, однако оно было сформировано на протяжении всей истории государственной службы Великобритании. В.В. Чубинский-Надеждин так определяет круг государственных служащих: «гражданскими (государственными) служащими Великобритании являются работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, получающие заработную плату из средств, выделяемых Парламентом» [4, с. 81]. То есть критериями отнесения работника к государственным служащим стала его деятельность в органах государственной власти и вознаграждение за нее, предусмотренное в бюджете.

В Канаде же, также преимущественно относящейся к англо-саксонской правовой семье, признаки государственной службы определяются способом заключения трудового соглашения, то есть в зависимости от государственной организации, с которой работник заключил договор на трудоустройство. Делается акцент на взаимоотношения гражданина с конкретным работодателем.

«В США к государственным служащим относят всех работающих по найму в учреждениях государства или местных органов, в том числе и технический персонал. Существует сложная политико-юридическая терминология, определяющая статус служащих. Используются термины «правительственная служба», к которой относятся руководители

ведомств (политические «назначенцы»), и «гражданская служба», к которым относятся профессиональные чиновники» [5, с. 134].

Таким образом, законодательство вышеуказанных стран не устанавливает четкого понятия «государственный служащий», а лишь перечисляет признаки, по которым определяется отношение того или иного гражданина к государственной службе.

Гражданские служащие Великобритании четко классифицируются по группам, разрядам и категориям, статус которых определен правовыми нормами.

Организация гражданской службы Великобритании имеет строгую иерархию, для каждого уровня которой создается свое правовое регулирование. Так, М.Е. Апон отмечает: «в соответствии с принципом разделения политических и административных сфер, все государственные служащие подразделяются на две категории: политиков и администраторов-профессионалов, ...к числу политиков относят высшие руководящие должности, такие как: премьер-министр, все министры и государственные секретари... администраторы-профессионалы... к их числу относятся высший слой профессиональных служащих, которые участвуют в разработке политических решений, но не несут никакой политической ответственности за их последствия» [6, с. 21].

Такое разнообразие в уровнях и классификации служащих затрудняет формулирование обобщенного подхода к определению правового положения государственных служащих.

В целом, стоит отметить, что права и обязанности гражданских служащих в Великобритании принципиально не отличаются от служащих в России.

Однако в Великобритании предусмотрена система льгот и гарантий, предоставляемых государством за добросовестное прохождение службы. К таковым относится пожизненная занятость, увольнение же возможно только при нарушении трудовой дисциплины в процессе прохождения службы. Большое внимание уделяется служебной дисциплине. Также со служащих не взимаются налоги в Пенсионный фонд Великобритании, тем не менее, при выходе на пенсию служащим, имеющим стаж работы не менее 10 лет и достижения минимального возраста для отставки, выплачивается треть заработной платы действующего государственного гражданского служащего.

У государственных служащих имеется и ряд ограничений. Так, например, должностным лицам, занимающим высшие должности, запрещено заниматься политической деятельностью, для этого им необ-

ходимо уйти в отставку и получить для этого специальное разрешение. Также служащим запрещено участвовать в финансовых операциях, которые могут привести к конфликту частных и служебных интересов.

Германия же не ограничивает своих государственных служащих в возможности заниматься политической деятельностью.

Анализируя правовое положение государственных служащих во Франции, следует отметить, что отнесение этой страны к романо-германской правовой семье обеспечивает во многом схожесть правового регулирования их статуса с российским законодательством в этой сфере.

«Институт государственной службы во Франции регулируют следующие нормативные правовые акты: Конституция Франции от 4 октября 1958 г., закон от 13 июля 1983 г. «О правах и обязанностях служащих»; закон от 11 января 1984 г., содержащий положения статута о центральной государственной службе; закон от 26 января 1984 г., содержащий положения статута о местной государственной службе; закон от 9 января 1986 г., содержащий положения статута о больничной государственной службе» [2, с. 125].

Анализ вышеуказанных актов позволил выделить следующие права французских государственных служащих. Государственные служащие имеют право на свободу мнения, также закон позволяет им объединяться и создавать профсоюзы. Служащий вправе высказывать свое мнение, но должен быть профессионально сдержан, учитывая свои должностные обязанности.

Очень редко встречающееся право на забастовку и обсуждение организации труда через профсоюзы, соответственно, с органами власти, которые за это ответственны. Закон гарантирует защиту государственных служащих от любого вида дискриминации по отношению к ним. К числу закрепленных государственных гарантий следует отнести достойную оплату труда и различные надбавки, в зависимости от положения (семейного, жилищного и т. д.) служащего.

Государственный служащий Франции имеет право на обжалование действий или бездействия его непосредственного начальника. «Чиновник имеет «право на прощение», означающее, например, что выговор автоматически удаляется из его досье через три года, если за этот срок он не был подвергнут новым санкциям» [7, с. 174].

Особо, по нашему мнению, стоит выделить ответственность служащего в случае ошибки при исполнении служебных обязанностей. Здесь законодательство Франции устанавливает защиту от ответственности служащего или его защиту от служебной ошибки. То есть, если

государственный служащий причинил ущерб гражданину при исполнении обязанностей, тогда гражданин вправе обратиться в суд за защитой и получить компенсацию, который возмещает орган, в котором проходит службу чиновник. Конечно, если в его действиях нет умысла и не содержится состава уголовного преступления.

Во французском законодательстве установлен и перечень обязанностей служащих, которые во многом аналогичны российским требованиям. Например, это обязанность не разглашать или хранить государственную и иную охраняемую законом тайну. Также, это не принимать участие (лично или через доверенных лиц) в управлении предприятием (организацией), если это может привести к конфликту интересов в ходе исполнения служебных обязанностей.

Закреплены основания утраты государственным служащим Франции своего статуса. Это может произойти в случае увольнения, утраты гражданства или получения гражданства иного государства, выхода на пенсию или же в отставку. В некоторых случаях за государственным служащим сохраняется обязанность не разглашать государственную тайну.

«Муниципальная служба в западных странах как англо-саксонской, так и романо-германской правовой семьи зачастую вовсе не обособлена от государственной гражданской службы и входит в состав общей «публичной службы» – *public/civil services*, либо является ее подвигом» [8, с. 464]. В Российской Федерации, хотя муниципальная служба и имеет собственное правовое регулирование, однако, она очень близка к государственной гражданской службе и в определении прав, обязанностей, и в перечне гарантий их деятельности.

Организация системы местного самоуправления и муниципальной службы во Франции традиционна для континентальной правовой семьи в целом.

Отличительными чертами указанной системы является сочетание выборности и назначаемости при формировании органов местного самоуправления. Интересной видится точка зрения А.Ю. Сибилевой, которая утверждает, что: «эта модель напоминает пирамиду, так как имеет иерархичную структуру, где центральной властью даются указания местным органам, а местные органы, в свою очередь, информируют центральную власть о возникающих проблемах, вопросах и, в общем, о местной специфике» [9, с. 399].

Систему законодательства о местном самоуправлении во Франции составляют «Конституция Французской Республики 1958 г.; Закон от

2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов, регионов; Закон от 7 января 1983 г. о распределении компетенций между государством и коммунами, департаментами и регионами; Закон от 6 января 1986 г. о выборах в региональный совет; Закон от 3 февраля 1992 г. о статусе местных депутатов; Закон от 6 февраля 1992 г. о территориальном управлении Республики; Закон от 21 февраля 1996 г. и др.» [10, с. 116].

Местное самоуправление во Франции представлено в виде административно-территориальных единиц, а конкретно – это департаменты, коммуны и регионы. Почти каждый из них имеет отличную от других структуру управления.

Правовое положение (статус) муниципального служащего полностью совпадает с государственным служащим. Муниципальным служащим не может стать гражданин, имеющий гражданство другого государства, имеющий судимость, которая препятствует нахождению на службе. Нельзя получить статус муниципального служащего и лицам, не имеющим гражданства Франции.

Таким образом, правовой статус государственного и муниципального служащего во Франции фактически ничем не отличается. Муниципальные служащие имеют такие же права и обязанности, на них распространяются аналогичные ограничения и запреты.

Модель государственной и муниципальной службы Франции несколько похожа на российскую модель, так как обе они построены на основе централизованной вертикали власти и контроля. Но принципиальное отличие в организации и деятельности местного самоуправления, которому во Франции дано больше свободы действий.

Принципиально другая система муниципальной службы в Великобритании. Государственные служащие Великобритании называются «слуги Короны». Муниципальная служба обособлена от гражданской, а муниципальные служащие, по аналогии, рассматриваются как «слуги муниципалитетов».

Великобритания – неоднородная страна, и поэтому муниципальная служба определяется законодательством нескольких административно-территориальных единиц, таких как графства и округа (Англии, Шотландии, Уэльса, Северной Ирландии). Советы графств, которые формируются самими муниципалитетами (населением графств) путем выборов, определяют условия прохождения службы, правила поведения, а также регулируют назначение и освобождение от должности того или иного служащего.

Советы же округов обладают вспомогательными полномочиями. В данном случае важно определить правовой статус этих советов. Так, советы округов:

- обладают установленными законом полномочиями;
- правом обращения в государственные органы в случаях, когда устранение нарушения выходит за рамки их полномочий;
- несут установленную законом ответственность в равной степени (так как орган является коллегиальным);
- избраны населением и, соответственно, от имени народа выражают его волеизъявление.

Исходя из вышеизложенного, стоит отметить, что «фактически муниципальная служба Великобритании входит в государственно-публичную службу и составляет одно из ее наиболее крупных звеньев, правовой статус муниципальных служащих Великобритании регулируется правовыми актами местных органов власти» [11, с. 391].

Следует отметить, что Россия, закрепив в результате конституционных поправок, принятых в 2020 г., единство публичной власти, включив туда и власть местного самоуправления, выбрала путь на дальнейшую унификацию государственной и муниципальной службы.

Проведенное исследование позволяет сделать несколько выводов:

1) закрепленные в международных документах стандарты или базовые принципы организации государственной службы наложили отпечаток на развитие внутригосударственного законодательства в странах-участницах международных соглашений;

2) российская модель правового статуса государственного и муниципального служащего в целом схожа с моделью западных стран, а точнее, ее основу составляют одни и те же элементы правового статуса – права, обязанности, ответственность и гарантии;

3) при сравнительно-правовом анализе системы государственной службы в России и иностранных государствах следует принимать во внимание не только принадлежность страны к конкретной правовой семье, но и форму государственного устройства (федерация или унитарное государство), так как государственная служба субъектов характеризуется определенной спецификой, связанной со степенью влияния на нее федерального законодательства и государственных органов;

4) в ходе сравнительного анализа было определено, что и в российском законодательстве, и в законодательстве западных стран отсутствует четкое и конкретное понятие «правовой статус государственно-

го служащего», определяются лишь его элементы (права, обязанности и пр.);

5) в основу российского законодательства положен более узкий, чем в западных странах, подход к определению видов должностей государственной службы;

6) включив власть местного самоуправления в систему публичной власти наряду с властью государственной, Российская Федерация ориентируется на дальнейшую унификацию законодательства о государственной и муниципальной службе, а также устанавливает все более централизованную систему власти в стране.

Полагаем, что данные выводы позволят не только понять природу, сущность правового регулирования отношений в данной сфере в России и за рубежом, но и лечь в основу permanently реформирующегося законодательства о государственной и муниципальной службе в нашей стране.

Список литературы

1. *Оболонский А.В.* Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 57-80.
2. *Демин А.А.* Государственная служба в странах основных правовых систем мира: в 2 т. М.: Книгодел, 2010. Т. 2. 428 с.
3. *Муцалов С.И.* Государственная служба в Германии // Инновационная наука. 2016. № 11-3. С. 115-117.
4. *Чубинский-Надеждин В.В.* Государственное управление и государственная служба за рубежом. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХИГС, 2013. 270 с.
5. *Салихов Д.Х.* Государственная служба США: история становления и современность // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 1. С. 134-141.
6. *Апон М.Е.* Государственная служба в зарубежных странах. СПб.: НОИР, 2016. 73 с.
7. Государственное управление и государственная служба за рубежом. Курс лекций / под общ. ред. В.В. Чубинского. СПб.: Изд-во СЗИУ, 2013. 270 с.
8. *Городницкий П.С.* Институт муниципальной службы на современном этапе: сравнительно-правовой аспект // Актуальные проблемы государства и права. 2020. Т. 4. № 16. С. 463-476. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476>
9. *Сибилева А.Ю.* Модели организации местного самоуправления в Российской Федерации и в зарубежных странах: сравнительно-правовой аспект // Актуальные проблемы сравнительного правоведения: правовая система и современное государство: материалы 5 Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. Симферополь: Крым. федер. ун-т им. В.И. Вернадского, 2020. С. 397-402.
10. *Лебедева М.Л.* Французский регионализм: политико-правовое исследование // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2015. № 2. С. 115-119.

11. Рязанова М.В. Актуальные вопросы государственной политики в сфере организации аттестации муниципальных служащих в Российской Федерации и Великобритании // Аллея науки. 2019. № 9. С. 389-395.

Статья поступила в редакцию 10.10.2021 г.
Одобрена после рецензирования 20.11.2021 г.
Принята к публикации 24.11.2021 г.

Информация об авторах

Садохина Наталья Евгеньевна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Института права и национальной безопасности, Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, ORCID: [0000-0002-8980-2936](https://orcid.org/0000-0002-8980-2936), nsadokhina@yandex.ru
Шадский Олег Германович, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Института права и национальной безопасности, Тамбовский государственный университет им. Г.П. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, ORCID: [0000-0003-1878-1506](https://orcid.org/0000-0003-1878-1506), olegshadsky@gmail.com

Для цитирования

Садохина Н.Е., Шадский О.Г. Сравнительно-правовой анализ моделей правового статуса государственного и муниципального служащего // Актуальные проблемы государства и права. 2021. Т. 5. № 20. С. 678-691. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-20-678-691>

ORIGINAL ARTICLE

DOI 10.20310/2587-9340-2021-5-20-678-691

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF LEGAL STATUS MODELS OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEE

Nataliya E. Sadokhina¹, Oleg G. Shadsky²

^{1,2}Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

¹nsadokhina@yandex.ru

²olegshadsky@gmail.com

Abstract. The relevance of this study is due to the great importance of the institution of state and municipal service in ensuring the tasks and functions of the state. The legal status of state and municipal employees is being permanently reformed. The next stage of reforms is associated with the amendments to the Constitution of the Russian Federation made in 2020, which also affected the requirements for persons employed in the public service. In addition, the appearance in the Constitution of the term “public authority”, which

includes not only state power, but also local self-government, largely predetermined the unification of requirements for persons employed in state and municipal service. The constitutional changes led to the reform of legislation in this area. We conclude about the importance of comparative legal research for the scientific substantiation of ongoing legislative reforms. The comparative legal method of research allows us to single out the general, special and singular in the development of normative regulation of the legal status of state and municipal employees in various legal families and systems of our time. Based on the analysis carried out, we determine the similarity in the structure of the legal status of state and municipal employees in Russia and foreign countries. At the same time, attention is drawn to the fact that the range of civil service positions in the Russian Federation is narrower than abroad. We forecast the ways of development of domestic legislation in this area.

Keywords: legal status, state employee, municipal employee, public authority, public service positions, rights, obligations, responsibilities, guarantees, restrictions

References

1. Obolonskiy A.V. Gosudarstvennaya sluzhba Velikobritanii: traditsii i poisk novoy paradigmy [British public service: traditions and the search for a new paradigm]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya – Public Administration Issues*, 2009, no. 2, pp. 57-80. (In Russian).
2. Demin A.A. *Gosudarstvennaya sluzhba v stranakh osnovnykh pravovykh sistem mira: v 2 t.* [Public Service in the Countries of the Main Legal Systems of the World: in 2 vols.]. Moscow, Knigodel Publ., 2010, vol. 2, 428 p. (In Russian).
3. Mutsalov S.I. Gosudarstvennaya sluzhba v Germanii [Public service in Germany]. *Innovatsionnaya nauka – Innovation Science*, 2016, no. 11-3, pp. 115-117. (In Russian).
4. Chubinskiy-Nadezhdin V.V. Gosudarstvennoye upravleniye i gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom [Public Administration and Public Service Abroad]. St. Petersburg, Publishing and Printing Center of North-West Institute of Management of RANEPa, 2013, 270 p. (In Russian).
5. Salikhov D.K. Gosudarstvennaya sluzhba SShA: istoriya stanovleniya i sovremennost' [USA public service: formation history and modernity]. *Vestnik fakul'teta upravleniya Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Management Faculty of Chelyabinsk State University], 2017, no. 1, pp. 134-141. (In Russian).
6. Apon M.E. *Gosudarstvennaya sluzhba v zarubezhnykh stranakh* [Public Service in Foreign Countries]. St. Petersburg, NOIR Publ., 2016, 73 p. (In Russian).
7. Chubinskiy V.V. (general ed.). *Gosudarstvennoye upravleniye i gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom. Kurs lektsiy* [Public Administration and Public Service Abroad. Lecture Course]. St. Petersburg, North-West Institute of Management Publ., 2013, 270 p. (In Russian).
8. Gorodnitskiy P.S. Institut munitsipal'noy sluzhby na sovremennom etape: sravnitel'no-pravovoy aspekt [Municipal service institute at the present stage: a comparative and legal aspect]. *Aktual'nyye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2020, vol. 4, no. 16, pp. 463-476. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2020-4-16-463-476> (In Russian).

9. Sibileva A.Y. Modeli organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii i v zarubezhnykh stranakh: sravnitel'no-pravovoy aspekt [Models of the organization of local self-government in the Russian Federation and in foreign countries: a comparative legal aspect]. *Materialy 5 Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii c mezhdunarodnym uchastiyem professorsko-prepodavatel'skogo sostava, aspirantov i studentov «Aktual'nyye problemy sravnitel'nogo pravovedeniya: pravovaya sistema i sovremennoye gosudarstvo»* [Proceedings of the 5th All-Russian Scientific and Practical Conference with International Participation of the Teaching Staff, Graduate Students and Students "Current Issues of Comparative Jurisprudence: the Legal System and the Modern State"]. Simferopol, V.I. Vernadsky Crimean Federal University Publ., 2020, pp. 397-402. (In Russian).
10. Lebedeva M.L. Frantsuzskiy regionalizm: politiko-pravovoye issledovaniye [French regionalism: political and legal studies]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskiy zhurnal – Business in Law. Economic and Legal Journal*, 2015, no. 2, pp. 115-119. (In Russian).
11. Ryazanova M.V. Aktual'nyye voprosy gosudarstvennoy politiki v sfere organizatsii atestatsii munitsipal'nykh sluzhashchikh v Rossiyskoy Federatsii i Velikobritanii [Current issues of state policy in the field of organization of certification of municipal employees in the Russian Federation and Great Britain]. *Alleya nauki – Alley of Science*, 2019, no. 9, pp. 389-395. (In Russian).

The article was submitted 10.10.2021

Approved after reviewing 20.11.2021

Accepted for publication 24.11.2021

Information about the authors

Nataliya E. Sadokhina, Candidate of Law, Associate Professor, Head of Constitutional and International Law Department of Law and National Security Institute, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, ORCID: [0000-0002-8980-2936](https://orcid.org/0000-0002-8980-2936), nsadokhina@yandex.ru

Oleg G. Shadsky, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of Constitutional and International Law Department of Law and National Security Institute, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, ORCID: [0000-0003-1878-1506](https://orcid.org/0000-0003-1878-1506), olegshadsky@gmail.com

For citation

Sadokhina N.E., Shadsky O.G. Sravnitel'no-pravovoy analiz modeley pravovogo statusa gosudarstvennogo i munitsipal'nogo sluzhashchego [Comparative legal analysis of legal status models of state and municipal employee]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2021, vol. 5, no. 20, pp. 678-691. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2021-5-20-678-691> (In Russian, Abstr. in Engl.)



Работа доступна по лицензии
Creative Commons Attribution («Атрибуция») 4.0
Всемирная