*МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

**ОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ**

**УНИВЕРСИТЕТ**

**Кафедра современной отечественной истории**

**и правоведения**

**РЕФЕРАТ ПО КУРСУ «СЛУЖЕБНОЕ ПРАВО»**

**ТЕМА: «ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ»**

Выполнила:

Студентка III курса

Исторического факультета,

группа Ю-32

Казанцева О.А.

Проверил:

Кандидат юридических наук

Доцент, заведующий кафедрой

Современной отечественной истории и правоведения

ВОЛОХ О.В.

г. Омск

2002 г.

СОДЕРЖАНИЕ

[1. ВВЕДЕНИЕ 3](#_Toc29624011)

[2.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ГЕРМАНИИ 4](#_Toc29624012)

[2.2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В США 6](#_Toc29624013)

[2.3 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ВО ФРАНЦИИ 9](#_Toc29624014)

[2.4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ 11](#_Toc29624015)

[3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ВЫВОД 14](#_Toc29624016)

[4. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА 16](#_Toc29624017)

# ВВЕДЕНИЕ

Административно-государственное управление – молодая, быстроразвивающаяся область научного знания. В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных государственных служащих становится настоятельным требованием времени. Страны Запада первыми встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обуславливает интерес специалистов к опыту этих стран[[1]](#footnote-1).

В данной работе я буду рассматривать создание институтов государственной гражданской службы в следующих ведущих странах западного мира: **США, Великобритании, Франции и Германии**. В заключение работы попытаюсь дать сравнительный анализ развития и функционирования института гражданской службы названных стран. Выбор этих стран не случаен: именно здесь сложились наиболее эффективные демократические модели государственной службы; американские, английские, немецкие и французские политологи внесли весомый вклад в создание и развитие административно - государственного управления.

Изменения в организации государственной службы происходили не сразу, а в течение длительного исторического периода. В западной Европе этот процесс начался в XV-XVI веках, а в России и Америке в XVIII веке. Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончился во второй половине XIX века.

В конце XIX века в развитых странах Запада происходят важные изменения в административно – государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – главе государства, находящемуся наверху власти[[2]](#footnote-2).

Со временем систематическое и иерархическое разделение труда между различными отраслями государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников.

**Задача** данной работы состоит в том, чтобы:

* определить правовые основы государственной службы в США, Великобритании, Франции и Германии;
* провести некоторые параллели между развитием института государственной службы в США, Великобритании, Франции и Германии.

Рассмотрим отдельно правовые основы государственной службы Германии, США, Франции и Великобритании.

## 2.1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ГЕРМАНИИ

В Германии сегодня нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность в целях выполнения общественных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием разделения выступает правовая форма назначения: для чиновника – издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения; для служащего и рабочего – заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально обличенных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом[[3]](#footnote-3).

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в **законе о государственной службе**, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалованья. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьере. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников, является **Федеральный закон о чиновнике** (ФЗоЧ) в редакции 1971 года. По этому закону чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков. **Табель о рангах** предусматривает **16 групп чиновников**: А1-А5 - низшие чины (вспомогательно-технические); А6-А9 - средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); А10-А13 - высшие чины 1 ступени (правительственные инспекторы, регирунгс-атаманы); А14-А16 - высшие чины 2 ступени (высшие правительственные советники). Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавки на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, динамика и структура выплат определяются специальным законом об оплате[[4]](#footnote-4).

Особую группу составляют **политические и почетные чиновники**. Политические чиновники – это наиболее близкие сотрудники к политической программе правительства или отдельного чиновника, они приходят и уходят с поста вместе с правительством. К ним относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Почетные чиновники – это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе. И хотя по Конституции (ст.33, п.2) «*каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией*»[[5]](#footnote-5).

**Закон о чиновнике** называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. 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. Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии[[6]](#footnote-6).

К службе на низшем уровне (А1-А5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§ 16 ФЗоЧ), службе на среднем уровне (А6-А9) – лица, успешно кончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§ 17 ФЗоЧ).

Значительно более строгие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне 1 ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§ 18 ФЗоЧ). Наконец, к службе на высшем уровне 2 ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§ 19 ФЗоЧ)[[7]](#footnote-7).

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет – низшие ступени; от 16 до 32 лет на средние ступени; от 18 до 30 лет – на высшие должности. Постановлением 1968 года для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерства бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом – экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию». Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается достаточным для занятия руководящих постов на государственной службе. Тем не менее, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать – юристы составляют 67%.

Что касается социального происхождения руководящих чинов, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на ¼ из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на 2 принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения. Исключения из двух правил допускается лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам. В низших должностных группах при оценке «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» - через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих правил может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков (§ 79 ФЗоЧ, §839, §847 Гражданского кодекса)[[8]](#footnote-8).

Правовое положение федеральных чиновников регулируется двумя важнейшими законами: Федеральным законом о государственных служащих (в ред. от 27.02.1985 г.) и Федеральным законом о правовом положении чиновников (в ред. от 27.02.1985 г.). Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона.

### 2.2 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В США

В 1883 г. в США был принят **закон Пендлтона**, получивший название **«Закон о гражданской службе**». Принятие этого документа послужило начало законодательному оформлению современного института гражданской службы. Закон Пендлтона предусматривает проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности и сохраняет силу в США до настоящего времени.

Деятельность американских чиновников регулирует **Закон о гражданской службе.** В конце 70-х годов в стране были проведены крупные реформы Института гражданской службы. Большинство государственных и политических деятелей были обеспокоены медлительностью, расточительностью и неэффективностью административно-государственного управления в стране. Закон о реформе гражданской службы был разработан администрацией Картера и принят Конгрессом в 1978 г. В соответствии с этим законом Комиссия гражданской службы прекратила свое существование. Ее функции были поделены между Бюро управления и Советом по защите системы заслуг. Затем был создан Федеральный совет по руководству трудовыми отношениями. Новые агентства начали функционировать с 1 января 1979 г. Отдельно была создана Комиссия по равным возможностям занятости, которая взяла на себя функции контроля за соблюдением Закона о гражданских правах[[9]](#footnote-9).

**На бюро управления** персоналом возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административно-государственного управления. В компетенцию Бюро входит назначение служащих на должности и их продвижение по службе, оценка их труда, повышение квалификации, поощрения и наказание, выработка рекомендаций по совершенствованию кадровой работы. Что касается Совета по защите системы заслуг, то его полномочия сводятся к обеспечению соблюдения Законов о гражданской службе в области найма, увольнения и прохождения службы в соответствии с принципами системы заслуг[[10]](#footnote-10).

Профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по **18 категориям Генеральной схемы** должностей соответственно сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процесс принятия решений и управления. Характеристика и описание каждой из 18 должностных категорий утверждены в законодательном порядке и содержатся в разделе 5 Свода законов США.

Категории 1-4 относятся к низшему персоналу административных учреждений, непосредственным исполнителям. Служащие этих категорий выполняют простейшую рутинную работу или работы, имеющие некоторую долю трудности, под непосредственным и общим наблюдением. От этих служащих либо вообще не требуется вынесение независимых суждений, либо допускается, но ограниченно – «в соответствии с установленной политикой и процедурами». В 1980 г. их количество составляло 21,1% общего числа служащих в аппарате административно-государственного управления. По своему материальному положению они относятся к низкооплачиваемым работникам: средний размер жалования (6,5-9,9 тыс. долл. в год) сопоставим с заработной платой неквалифицированных рабочих частного сектора[[11]](#footnote-11).

К категориям 5-8 относятся служащие, некоторые выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способности к индивидуальной работе. Это исполнительский персонал высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением. В 1980 г. их число составляло 31,1% общего числа служащих. По своему материальному положению они относятся к среднеоплачиваемым работникам: средний размер жалования (11,5-16 тыс. долл. в год)[[12]](#footnote-12).

Служащие категории 9-14 относятся к среднему руководящему персоналу. Служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, 12-й категории - проявлять способности к руководству, служащие 13-й категории могут быть помощниками глав небольших подразделений, а 14-й категории – главами подразделений и бюро. Общее число таких служащих составляет 46,6% общего числа чиновников. Их жалование от 20 до 30 тыс. долл. в год[[13]](#footnote-13).

Служащие категорий 15-18 являются высшим руководящим составом государственных учреждений. В число их обязанностей входит планирование и руководство специальными программами исключительной трудности и ответственности. Они возглавляют бюро и отделы. Общее число служащих – 2,35%. Их жалование – 50-75 тыс. долл. в год[[14]](#footnote-14).

Гражданская служба в США подразделяется на **конкурсную и исключительную**. Более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему путем отбора на конкурсных экзаменах. Название «исключительная» отражает положение, по которому должности этой категории исключены из-под действия Закона о гражданской службе. В число «исключительных» входят служащие Агентства по национальной безопасности, ЦРУ, ФБР, Госдепартамента, правительств США в международных организациях.

В США существует также **патронажная система и система добычи,** т.е. назначение на высшие административные должности за политические заслуги и периодическая сменяемость высших чиновников в зависимости от времени нахождения в Белом доме представителя партии, сторонниками которого они являются. Сегодня только 5% важных должностей заполняются «патронажными» методами, это – послы, консулы, главы исполнительских ведомств и агентств. Для большинства чиновников продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг – отбору наилучших кандидатов на повышение в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности. До 1979 г. существовало три общепринятых оценки работы государственного служащего: отличная, удовлетворительная и неудовлетворительная. В настоящее время в каждом ведомстве существует своя система оценки. Оценка является основанием для принятия решения о переподготовке, обучении, награждении, понижении, оставлении на прежней должности или смещении государственного служащего[[15]](#footnote-15).

В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе. Если кандидатов на должность недостаточно, объявляется открытый конкурс. Из всех претендентов выбираются 3-5 человек, наиболее высокой квалификацией. Их кандидатуру передаются на рассмотрение специального чиновника, который и выносит решение, не допуская фаворитизма и дискриминации. Законом о реформе гражданской службы в США разработаны дисциплинарные меры против тех руководителей, которые нарушают принципы системы заслуг или продвижения по службе.

В США существует и внеконкурсное занятие должностей для стажеров и учеников после успешного прохождения стажировки. Вне конкурса замещаются должности временного характера – на срок до 120 дней. Исключение могут быть сделаны для служащих, потерявших прежнюю должность из-за сокращения штатов и переведенных в другие учреждения.

Президент Джонсон в конце 60-х годов ввел систему званий (или систему назначений администраторов). Административные чиновники 16-18-й категорий имели большой юридический статус, были приближены к политическому руководству. Сегодня в США служба высших администраторов представляет собой закрытый корпус чиновников, который формируется не только из служащих 16-18-й категорий, но и частично из служащих, занимающих «патронажные» посты.

Закон о реформе гражданской службы строго ограничивает круг политической свободы государственного служащего. За нарушение закона служащий может быть отстранен от работы на 30 дней без оплаты, а за активную политическую деятельность даже уволен с должности.

Таким образом, в отличие от Германии, в США политическая активность большинства государственных служащих весьма ограничена. Исключения составляют лишь высшие должностные лица из ближайшего окружения президента.

В целом правовое положение государственных служащих регулируется актами, собранными в Титуле 5 Свода законов США, Закон Пендлтона «О государственной службе» 1883 г., Законом о реформе гражданской службы 1978 г. и Этическим кодексом государственной службы.

#### 2.3 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА ВО ФРАНЦИИ

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской «публичной» службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются[[16]](#footnote-16).

**«Закон об общем статусе чиновника»** действует с 1946 г. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. В 1959 г. Ордонанс внес не значительное число поправок, но они все направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

Закон 1946 г. ввел в систему гражданской службы понятие «кадр», означающее объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одинакового ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует **кадр директоров**, куда входят директора всех департаментов, **кадр контроля**, который объединяет всех инспекторов, и т.д[[17]](#footnote-17).

Помимо этого существует понятие **класс чиновников**. Всего классов четыре, в понижающем иерархическом порядке они обозначены буквами A, B,C и D. На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Он составляет 20% общего числа чиновников административно - государственного управления. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. В него входит около 40 % чиновников. Класс С занят специализированным исполнением и охватывает 32% чиновников. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями. Французские администраторы отмечают, что между двумя последними классами трудно провести какое-либо существенное разграничение[[18]](#footnote-18).

Ни **Закон 1946 г**., ни **Ордонанс 1959 г**. не охватывает всю гражданскую службу Франции. Установленный ими статус чиновника не применяется к нескольким категориям государственных служащих: судьям, военным, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции. Таким образом, наряду с основным статусом чиновника во Франции существуют еще частные статусы чиновников перечисленных выше категорий.

Согласно законодательству, лицо не может быть назначено на гражданскую должность:

* если не имеет французского гражданства;
* не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения;
* нарушает законодательство о военной службе.

Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить военную службу, либо быть освобожден от нее[[19]](#footnote-19).

Теоретически отбор кандидатов на должности производится на основе единого критерия – способности выполнять возложенные на них обязанности. Это определяется оценкой профессиональной квалификации. Существует **Инструкция 1946 г**, устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса.

Конкурсные экзамены в класс А направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения[[20]](#footnote-20).

Кандидат для поступления в класс В должен уметь определят, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большей гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс А. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний[[21]](#footnote-21).

Конкурсные экзамены в класс С (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско - технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется[[22]](#footnote-22).

Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы[[23]](#footnote-23).

**Конкурсная комиссия** подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Конкурс включает письменный и устный экзамены. Во время письменного экзамена строго соблюдается принцип автономности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовки определенного досье и т.п. на устном экзамене оценивается общая культура кандидатов, их специальные знания, а также способность логично излагать свои мысли. Иногда кандидаты подвергаются тестированию.

Во Франции существуют два типа конкурсов: **внешний и внутренний**. На внешних конкурсах производится набор новых чиновников, внутренние конкурсы производятся для продвижения части чиновников по иерархической лестнице. Главным принципом отбора на конкурсе являются не профессиональные качества претендентов, а общая эрудиция и элегантность стиля изложения, в основе которых должно быть классическое гуманитарное образование[[24]](#footnote-24).

Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации. В это учебное заведение принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж практической работы не менее 5 лет.

Карьера заканчивается в связи с достижением определенного возраста, что является важным фактором обновления корпуса служащих. Обычно верхний возрастной предел составляет 60-63 года, однако, в исключительных случаях в зависимости от занимаемой должности – от 58 до 75 лет[[25]](#footnote-25).

Правовое положение французских государственных служащих определено в Конституции Франции, Законе об общем статусе чиновника от 19 октября 1946 г., Ордонансе о государственной службе от 4 февраля 1959 г., Инструкции 1946 г и других нормативных актах ведомств.

###### 2.4 ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Отличительной чертой английской административной системы, сложившейся к началу ХХ века, являлось разделение политической и административной сфер.

Все дела министерств, даже самые мелкие, осуществлялись самими министерствами, а чиновники рассматривались лишь как клерки. Гражданская служба существовала отдельно от политической (или парламентской) службы Короны.

Институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно – в 70-е года нашего столетия. В этот период в стране были проведены крупные административные реформы. Комитет по реформе гражданской службы возглавил лорд Фултон. Он представил правительству **доклад «Гражданская служба»,** в котором содержалось 158 рекомендаций. Все они были приняты правительством.

В январе 1971 г. началось проведение реформы. Первым ее этапом стала отмена системы классов и образование **трех основных групп чиновников**.

**Группу старших политических и административных руководителей** составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу образуют вершину состава гражданской службы[[26]](#footnote-26).

**Вторая группа – административная**. Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов – от координации деятельности госаппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей[[27]](#footnote-27).

**Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов**. В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемой образования и подготовки чиновников[[28]](#footnote-28).

Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу.

В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура была перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач.

Вместе с тем продолжает существовать концепция «нейтральности» гражданской службы. Известный английский политолог Д.Гарнер в своей книге «Великобритания: центральное и местное управление» сформулировал эту концепцию так: «Гражданские служащие обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений»[[29]](#footnote-29)

Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, - это лояльность. Как нарушение ее рассматривается членство в «левых» партиях. В **Циркуляре 1953 г.** прямо сказано, что гражданские служащие должны сохранять сдержанность в политических вопросах.

Набор на кадровую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы (образована в 1855 г.). Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Экзамен основан на программах ведущих университетов – Оксфорда и Кембриджа, что на практике ведет к тому, что именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты.

Для набора в административный класс принимаются заявления от выпускников университетов в возрасте 20-28 лет. При наборе чиновников в третью группу формально не требуется отвечать каким-либо образовательным цензам, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена.

С 1971 г. экзамен проводится по так называемому «методу II». Он включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в управлении по окончательному отбору гражданских служащих). Переподготовку гражданские служащие проходят в колледже по обучению гражданских служащих, основанном в 1970 г. Колледж работает под общим руководством министерства по делам гражданской службы и строит свою работу, исходя из общей задачи усиления специализации в деятельности административного управления. В колледже обучаются служащие министерств и другие должностные лица, работающие в государственном секторе[[30]](#footnote-30).

Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Административные и политические руководители назначаются министерством по делам гражданской службы. При министерстве существует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный при помощи ЭВМ, куда входят данные об образовании, профессии, стаже. При этом комитете существует специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов[[31]](#footnote-31).

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам.

Вся система найма, обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля (как уже отмечалось, аналогичная система доминирует и во Франции).

Сегодня в Великобритании около 25% государственных чиновников – это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постепенно растет: они составляют около 60% руководителей госаппарата. Например, число профессиональных экономистов непосредственно в аппарате правительства возросло с 1963 по 1980 гг. в 20 раз – с 19 до 400 человек. Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы работают рука об руку под единым руководством высших чиновников. Но все же преобладают дженералисты – профессиональные управленцы, - их около 75%[[32]](#footnote-32).

Основными нормативными актами, регламентирующие деятельность государственных служащих Великобритании являются Циркуляр 1953 г., доклад Фултона «Государственная служба» 1968 г. и Программа М. Тэтчер 1988 г.

**3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЙ ВЫВОД**

Понятие «государственная служба» используется почти во всех Конституциях стран – членов Европейского Союза. Исключение составляет Великобритания и Ирландия. В Великобритании отсутствует «писаная» Конституция, вместе с тем, и в этой стране разработано множество нормативных актов, установлены принципы государственной гражданской службы, т.е. и здесь имеются конституционные основы гражданской службы. Правительственная комиссия Великобритании при организации института государственной службы опиралась на опыт США и Франции, поэтому, несмотря на особенности развития английской гражданской службы, многие процессы становления службы во многом схожи с этими странами[[33]](#footnote-33).

В Конституции Франции и Германии определены четко важнейшие вопросы организации и функционирования государственной (публичной) службы (профессионального чиновничества). В этих Конституциях сформулированы формальные и материальные принципы публичной власти, разделение компетенции парламента и правительства по разработке норм, применяемых чиновникам[[34]](#footnote-34).

Следует подчеркнуть, что в отличие от США и Германии, где господствует концепция специализации служащего в госаппарате, во Франции и Великобритании превалируют положения о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных, так и технических функций. Французская государственная служба стремится подбирать чиновников с достаточно высоким уровнем общей культуры, способных выполнять самые различные функции.

Основным элементом бюрократической карьеры во Франции, как и в Германии, является гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет или по старшинству пребывания в данном учреждении. Этот принцип почти полностью исключен в США, где нет автоматического продвижения по служебной лестнице.

В политической области французская правовая доктрина представляет наиболее выраженный характер. Благодаря Общему статусу французские чиновники пользуются большими политическими правами и свободами, чем государственные служащие Великобритании, Германии и США. Например, западногерманское, американское и английское право предполагает обязанность верности чиновников государственной власти. Иначе говоря, административное право этих стран регулирует не только профессиональную деятельность чиновников, но и их политическую лояльность. Во Франции, напротив, в личном деле чиновников не может быть упоминания о его политических, религиозных или философских взглядах.

В Германии **Табель о рангах** предусматривает **16 групп чиновников**. Чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. *Закон о чиновнике* называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца. А во Франции иностранный гражданин не может стать государственным служащим. В Германии чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии. Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней. Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на 2 принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения.

В США профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке **по 18 категориям** Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы. Характеристика и описание каждой из 18 должностных категорий утверждены в законодательном порядке и содержатся в разделе **5 Свода законов США.**

Гражданская служба в США подразделяется на **конкурсную и исключительную**. Более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему путем отбора на конкурсных экзаменах. В США существует также **патронажная система и система добычи,** т.е. назначение на высшие административные должности за политические заслуги. В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе.

Во Франции существует 4 **класса чиновников в** понижающем иерархическом порядке они обозначены буквами A, B, C и D. Существует **Инструкция 1946 г**, устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса. Также как и в США, поступление на службу производится путем конкурса. Конкурсная комиссия подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Карьера заканчивается в связи с достижением определенного возраста, что является важным фактором обновления корпуса служащих.

В Великобритании в отличие от других стран институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно – в 70-е года нашего столетия после проведения реформы. Первым ее этапом стала отмена системы классов и образование **трех основных групп чиновников**: группы старших политических и административных руководителей, административной группы и группы объединяющей научно-профессиональных работников и технических специалистов.Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, - это лояльность. Набор на кадровую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы. Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены.

Из рассмотренных стран более жесткие требования в смысле политической беспристрастности, продвижения по службе и уровню образования предъявляются в Великобритании. В целом институт государственной гражданской службы в каждой из рассмотренных стран индивидуален, но общей чертой имеет цель: служение государству, народу, отсюда и название более всех употребляемой в каждой из стран – **публичная служба.**

**4. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА**

Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000.

Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 1994.

Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000.

Воеводин Л.Д. Государственное право зарубежных стран. – М., 1990.

Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление, М.: Прогресс, 1982.

Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994.

Гражданская служба основных капиталистических стран. М. Наука, 1998.

Конституции зарубежных государств. Под ред. Жидкова. – М., 2000.

Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000.

Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М., 1998.

Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999.

Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001.

Старилов Ю.Н. Служебное право, М. 1996.

Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт Великобритании//Российский экономический журнал. 1992 № 7

Франция. Подготовка высших административных кадров//12-й международный конгресс. М., 1993.

1. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 3 [↑](#footnote-ref-1)
2. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. С. 194 [↑](#footnote-ref-2)
3. Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994. С. 27 [↑](#footnote-ref-3)
4. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 130 [↑](#footnote-ref-4)
5. Конституции зарубежных государств. Под ред. Жидкова. – М., 2000. С. 38 [↑](#footnote-ref-5)
6. Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994. С. 48 [↑](#footnote-ref-6)
7. Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000. [↑](#footnote-ref-7)
8. Воеводин Л.Д. Государственное право зарубежных стран. – М., 1990. [↑](#footnote-ref-8)
9. Лафитский В.И. Основы конституционного строя США. – М., 1998. С. 107 [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. С. 108 [↑](#footnote-ref-10)
11. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 143 [↑](#footnote-ref-11)
12. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 143. [↑](#footnote-ref-12)
13. Там же. С. 143. [↑](#footnote-ref-13)
14. Там же. С.144. [↑](#footnote-ref-14)
15. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. С. 215 [↑](#footnote-ref-15)
16. Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 1994. С.154. [↑](#footnote-ref-16)
17. Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 36. [↑](#footnote-ref-17)
18. Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 39. [↑](#footnote-ref-18)
19. Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000. [↑](#footnote-ref-19)
20. Франция. Подготовка высших административных кадров//12-й международный конгресс. М., 1993. С.193. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. С.193. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. С. 194. [↑](#footnote-ref-22)
23. Франция. Подготовка высших административных кадров//12-й международный конгресс. М., 1993. С.194. [↑](#footnote-ref-23)
24. Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 48. [↑](#footnote-ref-24)
25. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. С. 214 [↑](#footnote-ref-25)
26. Гражданская служба основных капиталистических стран. М. Наука., 1998. С. 79. [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же. С. 79 [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же. С. 80 [↑](#footnote-ref-28)
29. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление, М.: Прогресс, 1982. С.73. [↑](#footnote-ref-29)
30. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт Великобритании//Российский экономический журнал. 1992 № 7. С. 65. [↑](#footnote-ref-30)
31. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 166.. [↑](#footnote-ref-31)
32. Там же. С. 167. [↑](#footnote-ref-32)
33. Старилов Ю.Н. Служебное право, М. 1996. [↑](#footnote-ref-33)
34. Конституции зарубежных государств. Под ред. Жидкова. М. 2000. [↑](#footnote-ref-34)