

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**Ещанов А.Ш., Муратжан З., Талкибаев А.Б.**

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Учебное пособие**

**Косшы, 2025**

**АКАДЕМИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ  
ПРИ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**



**Ещанов А.Ш., Муратжан З., Талкибаев А.Б.**

*Под общей редакцией  
доктора юридических наук, профессора Ещанова А.Ш.*

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Учебное пособие**

**Косшы, 2025**

**УДК 351/354**  
**ББК 67.401**  
**Е97**

Рецензенты:

Кегембаева Ж.А., доктор юридических наук, профессор

Сейтаева Ж.С., кандидат юридических наук, ассоциированный профессор.

**Ещанов А.Ш., Муратжан З., Талкибаев А.Б.**

**Зарубежный опыт государственной службы: учебное пособие /**  
А.Ш. Ещанов, З. Муратжан, А.Б. Талкибаев; под общ. ред. д.ю.н.,  
профессора А.Ш. Ещанова – Косшы: Академия правоохранительных  
органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, 2025 – 146 с.

**ISBN 978-601-82292-2-0**

Учебное пособие разработано в рамках рабочих учебных программ по дисциплинам: «Проблемы государственного управления и государственной службы в Республике Казахстан» и «Современные проблемы административного права Республики Казахстан» по образовательным программам: 8D12301-«Правоохранительная деятельность» (научно-педагогическое направление), 8D12302-«Правоохранительная деятельность» (профильное направление), 7M12303-«Правоохранительная деятельность» (научно-педагогическое направление), 7M04203-«Юриспруденция» (научно-педагогическое направление) Института послевузовского образования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.

Учебное издание предназначено для профессорско-преподавательского состава, обучающихся послевузовского образования, ученых и практикующих юристов, сотрудников правоохранительных органов, а также адресуется всем тем, кто интересуется данными проблемами.

**УДК 351/354**  
**ББК 67.401**

*Рекомендовано к опубликованию решением Ученого совета Академии  
правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,  
протокол № 12 от 9-10 июня 2025 года*

**ISBN 978-601-82292-2-0**



© Академия правоохранительных органов, 2025  
© Ещанов А.Ш., Муратжан З., Талкибаев А.Б., 2025

## **ОГЛАВЛЕНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ.....	4
<b>ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, ЕЕ КЛАССИФИКАЦИЯ И СИСТЕМА В СТРАНАХ ДАЛЬНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ.....</b>	<b>7</b>
1.1 Понятие государственной службы и ее классификация.....	7
1.2 Система государственной службы в Соединенных Штатах Америки.....	20
1.3 Система государственной службы в Великобритании.....	31
1.4 Система государственной службы в Германии.....	41
1.5 Система государственной службы во Франции.....	54
<b>ГЛАВА 2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ.....</b>	<b>69</b>
2.1 Система государственной службы в Российской Федерации.....	69
2.2 Система государственной службы в Китайской Народной Республике..	87
2.3 Система государственной службы в Центральной Азии.....	106
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	141
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	143

## ВВЕДЕНИЕ

С первых дней обретения Республикой Казахстан Независимости руководством страны активно предпринимались меры по формированию профессионального и конкурентоспособного государственного аппарата, что было определено в руководящих документах государства в качестве одной из приоритетных задач. Необходимость проведения данной работы очевидна, так как достаточно сказать, что от ее результатов во многом зависит эффективность государственного управления Республики и благосостояние страны, а также ее международный авторитет.

Интенсивность проведения работы в данном направлении не ослабевает и в настоящее время. Так, 2 сентября 2024 года Президент Республики Казахстан К.К. Токаев в своем Послании «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» отметил, что «следует кардинально повысить эффективность государственного управления». Глава государства также сказал, что с момента выдвижения им концепции «слышащего государства» прошло чуть более пяти лет. «За этот срок удалось изменить культуру взаимодействия между обществом и властными структурами. Появилось достаточное количество действенных механизмов выражения мнений и различных диалоговых площадок. Нормой стало прямое общение государственных служащих с гражданами. Можно сказать, что данная концепция сформировала новую модель поведения госслужащих — проактивную и открытую, а значит, более ответственную и эффективную. Однако, чтобы обеспечить дальнейшее развитие диалога между государством и обществом, всем нам нужно быть добросовестными, объективными, действовать исключительно в рамках закона, отвечать за свои слова и поступки» [1].

Проводимая в Республике Казахстан работа по совершенствованию сферы государственной службы системна, достаточно целенаправленна и последовательно осуществляется на протяжении последнего времени. Ранее, 6 июня 2022 года Глава государства в своем обращении к народу по результатам республиканского референдума по предложенным поправкам в Конституцию Республики Казахстан заявил, что работа по полной модернизации и дебиюрократизации государственного аппарата будет продолжена. «Мы должны построить передовое государство, отвечающее ожиданиям и запросам всего общества. Эффективность системы управления будет определяться достигнутыми результатами. Приоритетом работы государственного аппарата должно стать тесное взаимодействие с бизнесом, общественными организациями и гражданами. Это позволит принимать решения в интересах страны и повысить качество услуг, предоставляемых населению. Деятельность государственных служащих должна стать максимально открытой и действительно подотчетной гражданам. Государственная служба — это особая ответственность перед своим народом, а не место для личного обогащения» [2].

Согласно статье 1 Конституции РК «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» [3]. При этом государство, как известно, представляет собой политико-территориальную суверенную форму организации публичной власти. Другими словами, государство понимается как организация или система учреждений, обладающих верховной властью на определенной территории, для достижения определенных целей государственного управления, важной составляющей которого выступает система государственной службы.

Система государственной службы играет ключевую роль в деятельности государственной власти и управления, поскольку государственная служба не только обеспечивает исполнение полномочий государственных органов, но и обслуживает широкий круг потребностей граждан, реализуя на практике социальную сущность государства.

Государственная служба призвана обеспечивать и защищать социальную стабильность, внутреннюю и внешнюю безопасность, эффективное функционирование всей общественно-политической инфраструктуры, которая необходима для развития жизнедеятельности граждан, общества и государства.

Одновременно государственная служба ответственна за сохранение демократической стабильности и соблюдение принципов правового и социального государства, а также обеспечения и защиту прав и свобод человека и гражданина. Государственная служба является своеобразной основой структурированной государственной администрации.

Более того, государственная служба в демократическом, правовом и социальном государстве должна быть единой и в своей основе базироваться на общих принципах и подходах, так как составляет ее неотъемлемую подсистему. Государство может считаться правовым только в том случае, когда исполнение законов не зависит от субъективизма, а от имени государства действуют люди, имеющие служебную подготовку, и соблюдающие принцип законности.

В этой связи функционирование современного государства всецело зависит от множества разнообразных государственных задач и функций, от реализации которых зависит функционирование всей общественно-политической системы, что и предопределяет наличие профессионально подготовленного служебного корпуса.

Словосочетание «государственная служба» прочно вошло в словесный лексикон и понятийный аппарат каждого государства с присущими ей специфическими особенностями, обусловленными историческим происхождением и национальными аспектами.

Обращение к опыту зарубежных стран необходимо для поиска оригинальных моделей и концепций реформирования государственного аппарата в целях проведения работ по повышению эффективности функционирования государственного управления и органов центральной и

местной власти с учетом характера решаемых проблем и стратегических целей государства при наличии имеющихся ресурсов.

Говорить о зарубежном опыте в области государственной службы представляется возможным только в значительной степени обобщенно, выбирая из этого опыта наиболее значимые элементы, представляющие научный и практический интерес.

В этой связи, представляется актуальным и целесообразным изучение зарубежного опыта государственной службы, так как это имеет важное и первостепенное значение для построения национальной системы государственного управления и повышения эффективности государственной службы в Республике Казахстан.

Эта цель и предопределила структурное построение учебного пособия.

В первом разделе пособия описаны системы государственной службы стран дальнего зарубежья (*США, Великобритании, Германии и Франции*), имеющих несравненно более богатый опыт деятельности государства в данной сфере.

Второй раздел пособия рассматривает опыт стран ближнего зарубежья (*Российской Федерации, Китайской Народной Республики*), в том числе практику функционирования государственной службы в республиках Центральной Азии (*Таджикистан, Кыргызстан, Туркменистан и Узбекистан*), имеющих менее значимые позиции по рассматриваемому вопросу, но, тем не менее, создающих и модернизирующих собственные модели государственной службы, ориентируясь на имеющийся передовой зарубежный опыт.

Следует отметить, что любой зарубежный опыт государственной службы полезен в части его дальнейшего изучения и возможности применения в условиях Казахстана. При этом, полагаем, что подобные заимствования неизбежны, и очевидным является тот факт, что любой опыт зарубежных стран в части организации государственной службы, как положительный, так и отрицательный, безусловно, представляет научную и практическую ценность для Республики Казахстан.

Соответственно в данном контексте возникает четкая потребность в овладении достаточно полными, конкретными и достоверными знаниями наиболее впечатляющих и положительно зарекомендовавших зарубежных практик.

Вместе с тем авторский коллектив не претендует на бесспорность излагаемых положений настоящего учебного пособия и положительно воспримет возможные критические высказывания по излагаемым материалам для последующего их изучения и продолжения работы в избранном направлении.

# ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ, ЕЕ КЛАССИФИКАЦИЯ И СИСТЕМА В СТРАНАХ ДАЛЬНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ

## 1.1 Понятие государственной службы и ее классификация

Прежде чем говорить о системе государственной службы в зарубежных странах, необходимо определить само понятие «государственная служба» и рассмотреть основные ее модели и виды.

Понятие «государственная служба» имеет ряд различных, но достаточно близких по своему смыслу определений.

Так, по мнению казахстанских ученых (д.ю.н., профессор Л.Т.Жанузакова и к.ю.н. А.З.Турисбек), «государственная служба — это публичная, профессиональная, оплачиваемая из государственных средств деятельность лиц, замещающими должности в государственных органах, осуществляемая в установленном законом порядке посредством реализации должностных полномочий и направленная на выполнение задач и функций государства». При этом функции государственной службы могут быть внешние и внутренние. Содержание внешних функций обусловлено, с одной стороны функциями государства, а с другой стороны, - целями и задачами государственной службы. Внутренние же функции раскрывают основные направления ее развития как важнейшей структурной части государственного механизма [4].

Законодательное определение государственной службы дано в действующем Законе Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» в подпункте б) абзаца 1 статьи 1 которого регламентировано, что «государственная служба Республики Казахстан (далее-государственная служба) – деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти [5].

Другими словами, главное предназначение государственной службы -это исполнение должностных обязанностей лицами, которые состоят на государственных должностях. К таким лицам следует отнести работников аппарата государственных органов, в числе которых различные министерства, агентства и ведомства.

Некоторые российские авторы (Жукова С.М.) под государственной службой понимают «профессиональную компетентную деятельность граждан РФ и иностранных граждан, в случаях предусмотренных законом, по обеспечению за денежное содержание (вознаграждение, довольствие) исполнения полномочий государства и его субъектов, а также государственных органов и их должностных лиц» [6].

По мнению авторов учебного пособия «Государственная служба (комплексный подход)», под государственной службой понимается

профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов [7, с.9].

Понятие «государственная служба» может рассматриваться в различных смыслах. Так, в широком смысле слова «государственную службу» определяют как деятельность работников, выполняющих служебные обязанности в разных институтах, к ним можно отнести: государственные органы, предприятия, учреждения и организации [8, с.7].

В узком смысле, как известно, «государственная служба» представляет собой выполнение сотрудником определенного перечня обязанностей в конкретном государственном аппарате, что позволяет говорить о необходимости рассмотрения концепции «служебного права».

Данная концепция рассматривалась в трудах таких авторов как Башуров В.Б., Дякина И.А. и другие [9, с.71-74].

По единодушному мнению, данных авторов, целесообразность создания служебного права в качестве самостоятельной отрасли отражает «особенности государственной службы в комплексе. Созданию данной концепции послужило достаточно широкое распространение в законодательстве различных правовых норм, отражающих суть государственной службы».

Вместе с тем, по мнению вышеназванных авторов, рассмотренные выше широкое и узкое значения «государственной службы» не отражают всю многоаспектность и многогранность этого понятия и исследуемого явления, что затрудняют унифицировать и сформировать единую терминологию в сфере государственной службы. Данный тезис подтверждается трудами различных современных авторов, где отмечается дискуссионность вопроса по формированию понятийного аппарата «государственная служба».

Многоаспектность и многогранность такого понятия, как «государственная служба», проявляется и при его рассмотрении в организационном и правовом аспектах [10, с.10-12].

В свою очередь, в организационном смысле государственная служба относится к составному компоненту государственной деятельности и является элементом государственного аппарата [11].

Между тем, с точки зрения права, существование государственной службы обуславливается необходимостью формулирования, введения в действие и практического применения совокупности правовых норм, регламентирующих организацию государственной службы, деятельность и поведение государственных служащих, их правовой статус, в том числе с учетом разновидности государственной службы [12].

В этой связи в настоящее время государственная служба относится к одному из важнейших институтов, обеспечивающих развитие государства по различным отраслям, среди которых представляется возможным выделить такие сферы как: политическая, социальная, экономическая и т.д.

Государственная служба как публичная служба, то есть служба в органах публичной власти, представляет собой достаточно сложный

социально-правовой институт, состоящий из системы организационно-правовых отношений и норм, содержащих права, обязанности, ограничения, запреты, стимулирования, ответственности госслужащих, прохождения государственной службы, порядка возникновения и прекращения служебных отношений.

Основываясь на профессиональной деятельности людей, государственная служба позволяет реализовывать основные цели и задачи государственного управления. То есть, профессиональная деятельность большого количества людей, задействованных в системе государственной службы, а также ее значимость для социально-экономического развития государства представляет большой интерес к формированию определения понятия «государственная служба» и его характерных признаков.

Следует также сказать, что важность государственной службы в системе государственного управления обуславливает необходимость выработки ее четких теоретических основ, формирования качественной, научно-обоснованной методологической платформы, предоставляющей возможность в совокупности иметь в государстве профессиональный и компетентный аппарат государственных служащих. Поскольку именно с помощью теоретических исследований и обоснований удается разрабатывать многие практические рекомендации, которые направлены на оптимальное реформирование и дальнейшее совершенствование государственной службы.

Таким образом, кратко рассмотрев понятийный аппарат государственной службы, представляется возможным определить оптимальное определение данного понятия, раскрывающего суть данной деятельности как публичной, профессиональной, оплачиваемой из государственных средств деятельности лиц, посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в государственном органе либо организации, с целью исполнения задач и функций государства. При этом слово «исполнение» означает формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государственным органом либо организацией, подлежащими его ведению со стороны управляемых объектов.

В качестве альтернативного и более практико-прикладного определения возможно использовать также следующее определение, согласно которому: «государственная служба — это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей по должности в конкретном государственном органе».

Различные варианты организации государственной службы могут быть классифицированы по нескольким основаниям. Если исходить из времени и места возникновения государственной службы, учитывая при этом отражаемые в процессе служебной деятельности интересы, представляется возможным дать следующую классификацию:

древневосточная, античная, европейская континентальная и англосаксонская типы государственной службы.

В истории человечества впервые государственная служба возникла в восточных районах Китая, Индии, Египте и Междуречье. Практически полное отсутствие в этих государствах гарантий личных прав подданных и частной собственности на землю, тотальная власть верховного правителя и иные факторы предопределили основные особенности этого исторически первого вида государственной службы. К ним следует отнести:

- «пирамидальную» организацию системы государственной службы, во главе которой находился верховный правитель;

- отсутствие четко определенной компетенции каждого уровня государственной службы и твердо установленных принципов должностной субординации (каждый так называемый «служитель» находился в личной зависимости от верховного правителя, и последний мог обратиться к любому служащему «напрямую», без соблюдения должностной иерархии);

- отсутствие нормативного закрепления процедур осуществления должностных полномочий, господство личных связей, nepотизма и коррупции;

- отсутствие четко регламентированных окладов «служителей», существование системы «кормления» — поборов с управляемых территорий;

- отсутствие у «служителей» гарантий от произвольных увольнений и понижений в должности.

Такая организация государственной службы была довольно нестабильна и постепенно вырождалась в «чиновничий феодализм», а передаваемые чиновникам на «кормление» территории фактически становились их наследуемыми владениями. Это привело к определенной деградации государственной службы и упадку государства.

В новое время развитие института государственной службы было обусловлено переходом от феодальной раздробленности к централизованным государствам, одним из важнейших атрибутов которых стал разветвленный и многочисленный государственный аппарат.

Институт профессионального государственного чиновничества первоначально имел место во Франции и Германии, в которых были сформированы основные элементы континентальной модели государственной службы: нормативная регламентация, централизация, жесткая иерархия и унификация.

В отличие от Франции и Германии, Англия гораздо дольше обходилась без профессиональной государственной службы в современном смысле этого слова. Ее место занимала полулюбительская администрация с нерегулярным характером материального вознаграждения. Гражданская служба рассматривалась как «почетная обязанность благородных людей», а должности — как собственность держателей королевских патентов (они продавались, дарились и нередко передавались по наследству) [13].

Имевшееся отличие было обусловлено географическими и историческими причинами, вследствие которых в Великобритании сформировалась децентрализованная система управления с развитым местным самоуправлением, на уровне которого традиционно решалось большинство практических вопросов.

Сформировавшаяся модель государственной службы была распространена, в целом, на англосаксонские страны, в том числе и на США, где принцип самоуправления получил еще более углубленную реализацию, чем в Великобритании.

Бюрократическая система США также выделила еще одну особенность американской разновидности англосаксонского вида государственной службы — это появление принципа «добыча - победителю», что означало предоставление отдельных высших должностей в госаппарате США представителям победившей на выборах партии.

Таким образом, на основании классификации видов государственной службы можно выделить 4 основные модели государственной службы, существующие в современных зарубежных странах (существующая связь организации государственной службы с государственным устройством позволяет различать государственную службу в унитарных и федеративных государствах):

**- для унитарных государств:**

1. Рациональная централизованная закрытая модель (французская модель);

2. Относительно децентрализованная открытая модель (английская модель);

**- для федеративных государств:**

3. Рациональная относительно децентрализованная закрытая модель (германская модель);

4. Децентрализованная открытая модель (американская модель) [14, с. 94].

Кратко рассмотрим каждую модель из представленной классификации.

1. *Рациональная централизованная закрытая модель* применяется во Франции. Данная модель сформировалась во время Французской революции, её главными чертами являются служебная централизация, дисциплина и «кастовость» служащих. Данную модель характеризуют высокий уровень централизации; конкурсный отбор кадров на госслужбу; учебные заведения готовят государственных служащих.

К наиболее характерным признакам следует отнести:

1) иерархическая «пирамидальная» организация системы государственной службы с четкой, нормативно установленной компетенцией каждого уровня государственной службы и твердо закрепленными принципами должностной субординации;

- 2) осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур;
- 3) конкурсная система отбора кадров для государственной службы;
- 4) «элитарность» государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих;
- 5) высокий социальный статус госслужащего, большое значение репутационных механизмов и норм профессиональной этики;
- 6) система гарантий правовой и социальной защищенности служащего (в том числе усложненной процедуры его увольнения);
- 7) зависимость карьерного роста, заработной платы и льгот от стажа службы и должности;
- 8) преобладание на государственной службе узкоспециализированных специалистов (с юридическим, экономическим или техническим образованием) [15, с.14].

К числу основной особенности сформировавшейся во Франции модели государственной службы следует отнести влияние интенсивного процесса централизации, завершившегося намного раньше, чем в других европейских государствах.

Суть французской модели государственной службы — это «закрытая» и подробно регламентированная система администрирования с присущим ей духом строгой должностной иерархии, кастовость и верноподданность государству. Периодически в нее вносились определенные коррективы, но основополагающие принципы изменению не подвергались. В середине XIX века была создана система социального обеспечения государственных служащих.

К числу недостатков французской модели можно отнести несменяемость кадров, которая ведет к инерционности и недостаточной мобильности государственного аппарата, что может особенно негативно проявиться в периоды политических, социальных и экономических перемен. Кроме того, система гарантированной от риска карьеры зачастую поощряет посредственность, препятствуя выдвижению активных и харизматичных людей (этому способствует при подобной системе неизбежный приоритет стажа над деловыми качествами). Таким образом, система закрытой карьеры в современных условиях не всегда является эффективной.

2. *Относительно децентрализованная открытая модель* применяется в Великобритании. После масштабной реформы унифицирования системы государственной службы 1854 г., кадровая политика претерпела изменения, а именно были внедрены конкурсные экзамены. На исходе XX века, в период премьерства М. Тэтчер была сформирована концепция под наименованием «следующие шаги», основной целью которой являлось внедрение «нового менеджизма», то есть рыночных механизмов и стимулов в практику госслужбы. В целом, данная программа была признана не соответствующей потребностям

общества, современным требованиям к госслужбе и благоприятному общественному имиджу, и по этим причинам она не вызвала должного энтузиазма у основной массы служащих.

Между тем, децентрализованную открытую государственную службу характеризуют следующие особенности:

- отсутствие единой четко организованной системы органов исполнительной власти, создание органов *ad hoc*, для решения конкретной задачи, с поручением им в последующем сходных по содержанию задач;
- недостаточное нормативно-правовое регулирование служебных отношений, что во многом предопределено господством системы общего права с особой ролью прецедента;
- принятие административных решений с максимальным учетом всей совокупности факторов, исходя из текущей ситуации, а не из предписаний правовых норм;
- гибкая конкурсная система отбора претендентов на государственную службу;
- наличие зависимости оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного служащего;
- преобладание специалистов общегуманитарного профиля (дженералистов).

3. *Рациональная относительно децентрализованная закрытая модель* формировалась на протяжении нескольких столетий и даже сегодня используется в Германии. Основное влияние на германскую довоенную администрацию оказала прусская модель государственной службы, сформировавшаяся в результате реформы Фридриха Вильгельма I в 1728 г.

Германия, как и Франция, относится к странам с богатейшими бюрократическими традициями.

Более позднее формирование централизованного государства в Германии предопределила наличие в государствах, существовавших до 70-х годов XIX в. на территории современной Германии, собственных систем государственной службы — как правило, более открытых и демократичных, чем в Пруссии. Это явилось предпосылкой для создания в Германии после Второй мировой войны федеративного государства и относительно децентрализованной системы государственной службы. Кроме того, в послевоенный период была устранена фундаментальная основа прусской бюрократии — ее претензии на независимость и надпартийность. Современное развитие государственной службы в Германии основывается на направляющем воздействии политических партий и широком развитии института политических назначений (принципов партийного «патронажа»).

К наиболее существенным чертам современной модели германской государственной гражданской службы относятся:

- 1) высокая роль политических назначенцев в системе государственной службы, особенно в процессе выработки стратегических управленческих решений;

2) четкая организация системы государственной службы с нормативно установленной компетенцией каждого уровня управления (вплоть до разделения компетенции по принятию и исполнению решений) и установленными принципами должностной субординации;

3) осуществление всей внутриорганизационной деятельности на основе формальных, нормативно закрепленных процедур;

4) сложная, многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из числа выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью (государство имеет приоритет в наборе кадров перед частным сектором);

5) высокий социальный статус госслужащего, большое значение норм профессиональной этики, существование института почетного чиновника;

6) система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения»;

7) зависимость карьерного роста, заработной платы и льгот от стажа службы и должности.

Институт верности чиновника государству играет столь значительную роль в германской госслужбе еще и потому, что ему корреспондирует обязанность государства заботиться о чиновнике. Употребляемый для обозначения оплаты труда чиновника термин «*alimention*» отражает эту специфику, поскольку означает «содержание». Иными словами, государство оплачивает не труд, а функцию чиновника. Система несет в себе элемент своеобразной ренты, поскольку не только охватывает пенсионный период жизни чиновника, но также распространяется и на остающихся после его смерти иждивенцев.

Также следует сказать, что государственная служба в Германии отличается высокой эффективностью, престижем и уважением среди населения, в связи с чем для адаптации государственной службы к изменяющимся условиям современного мира была выбрана тактика «большого качественного скачка посредством маленьких шагов». Среди таких шагов отмечается децентрализация гражданской службы, дивергенция статуса государственных служащих, переориентация государственной службы на «сервисные» отношения с гражданами.

Завершая тему о так называемой континентальной системе государственной службы, следует сказать, что к особенностям романо-германской системы следует отнести большое влияние административно-правовой системы, усиливающей тенденцию к кодификации норм, стремление к простоте и точности, реструктуризация госаппарата, увеличение открытости госслужбы и расширение области применения конкурсных мероприятий при поступлении на госслужбу, переход к более демократическим механизмам отбора кадров (которое прослеживается в отказе от формальных подходов к предоставлению государственных должностей).

4. *Децентрализованная открытая модель* применяется в Соединенных Штатах Америки. В историческом аспекте деятельность органов местного самоуправления и государственной власти штатов предшествовала деятельности федерального правительства. Благодаря этим факторам в США можно наблюдать устоявшиеся традиции федерализма и самоуправления. Практически до 60-х годов XIX века в США на федеральном уровне практически отсутствовала профессиональная бюрократия в европейском понимании и значительное распространение получило введенное в 1829 году президентом Э. Джексоном государственно-кадровая формула «*victor's spoils system*» («добыча победителю»), согласно которой должности получали представители победившей партии.

Последовавшие в XIX в. этапы индустриального и социального развития и централизация государственного управления привели к активному росту профессионализации государственной службы. Большую популярность в конце XIX — начале XX в. получила точка зрения о необходимости введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца.

В 1883 г. в соответствии с законом Пендлтона была введена единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «*victor's spoils system*». Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г., который запретил им участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

Соответственно, к основным чертам сложившейся модели государственной службы в США следует отнести:

1) высокую роль политических назначений в системе государственной службы - особенно на тех должностях, где принимаются ключевые стратегические решения;

2) наличие «системы заслуг»: оплата труда и продвижение по службе полностью зависят от результатов работы государственного служащего;

3) упрощенные процедуры увольнения госслужащих, поощрение высокой мобильности государственных служащих;

4) значительная степень децентрализации системы государственной службы, что обусловлено наличием, как федеральной государственной службы, так и государственной службы субъектов федерации (законы штатов о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации);

5) незначительная унификация государственной службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие — высшие политические назначенцы, гражданские служащие —

профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60% госслужащих;

б) важное внимание уделяется проблемам этики государственных служащих.

К особенностям англо-саксонской системы госслужбы следует отнести существенную роль административного права, поскольку в этих странах юридические нормы развивались с преобладающим значением судебной практики и неписанных норм.

Кроме того, характерным является унифицирование госслужбы, формирование комплексности государственного аппарата и повышение значимости законов в сфере государственной службы.

Указанные особенности государственной службы являются результатом ее системного реформирования, которое носит постоянный характер и является неотъемлемой частью всех административно-государственных преобразований. Это особенно заметно в условиях перехода от традиционных форм государственного управления к более современным формам, к «модерну», как это было, например, в конце XX века в развитых странах Западной Европы и США, где на практике стала активно осуществляться теория «нового государственного управления».

Согласно этой теории, суть реформирования госслужбы заключается в том, что государство делегировало часть осуществлявшихся им функций рыночным структурам. Оставляя за своим аппаратом главные стратегические функции, оно должно было выступать в качестве такой организации, основным принципом управления которой, являлся сервисный подход к оказанию государственных услуг. Таким путем государство добивалось обеспечения большей эффективности, гибкости, прозрачности, более тесной связи с гражданами-потребителями государственных услуг.

На практике теория «нового государственного управления» является основой для новых моделей реформирования госслужбы. В частности, представляется возможным выделить следующие основные модели государственной службы (*«рыночная»*, *«гибкая»* и *«дерегулированная»*), сущность которых состоит в следующем.

Модель «рыночной госслужбы» предполагает, что государство, как «сервисный центр», предоставляет соответствующие услуги и определяет исчерпывающие обязательства, дифференцированные по сферам и уровням государственного управления. Это позволяет обеспечивать подготовку граждан с соответствующей квалификацией и доступ к разработке механизмов внутригосударственного и гражданского контроля, а также к оценке качества выполнения государственных услуг.

Модель «гибкой» государственной службы предусматривает назначение на должность на основе заслуг для всех должностей, а также организацию подбора и отбора персонала на основе заслуг, позволяющих достигнуть критерия «универсальности отбора». «Гибкость» в данном случае состоит в том, что каждый кандидат может претендовать на занятие

любой должности на государственной службе. В международной практике она считается одной из наиболее эффективных моделей.

Модель «дерегулированной» государственной службы позволяет привлечь открытым способом новые кадры на гражданскую службу. Это означает, что критерии отбора новых кадров основываются на имеющемся у кандидатов опыте управленческой работы и открытости конкурса на замещение вакантных должностей лицами, не находящимися на госслужбе.

Что касается видовой классификации, что все системы государственной службы, существующие в мире, можно разделить на три вида: кадровую, контрактную и смешанную.

Кадровая государственная служба предполагает длительное (вплоть до пожизненного) нахождение на ней, при этом правовой статус госслужащих значительно отличается от статуса прочих наемных работников. Госслужащие отличаются меньшей мобильностью, в их число достаточно сложно попасть. Такие системы действуют в ряде стран, где существует так называемое традиционное понятие чиновничества, например Германии и Франции. Статус чиновника при этом несет в себе как преимущества (например, в Германии чиновники не могут быть уволены, а лишь переведены с одного места работы на другое), так и недостатки (как пример – отсутствие в Германии права на забастовку).

Контрактная разновидность системы государственной службы по своему характеру приближена к обычному пониманию трудоустройства и работы. При такой системе госслужащие фактически являются менеджерами, руководителем которых выступает государство в лице конкретного госоргана, обладающего широкими полномочиями по решению всех вопросов взаимоотношений с госслужащими. Правовой статус госслужащего во многом похож на статус работников частных компаний (разумеется, существуют и исключения – скажем, совершенно иным правовым статусом обладают военнослужащие и ряд других специфических категорий). Контрактная система характерна, прежде всего, для США.

Смешанная разновидность государственной службы характерна для Российской Федерации, которая заимствует черты различных систем. Разумеется, в системе госслужбы наиболее часто воспроизводятся полезные заимствования.

Как показывает анализ моделей государственной службы, он во многом условен: хотя госслужба каждой отдельной страны относится к какой-либо одной модели, она, как правило, сочетает в себе отдельные элементы других моделей госслужбы.

Существует и другие классификации, которые возможно дифференцировать по организационно-правовой структуре, как романо-германская (карьерная) и англо-саксонская (позиционная) модели государственной службы, шариатские (исламские страны), восточно-азиатские или элитные (страны Азиатско-Тихоокеанского региона)

модели. Последняя ориентирована на высокой материальной мотивации госслужащих и постоянный контроль со стороны общества. В КНР и Кубе госслужба основывается на принципах партийности, номенклатуры, административной иерархии и централизма (подобный опыт практиковался в бывшем СССР).

Между тем, воздействие на развитие государственной службы оказывают не только особенности отдельных стран, но и объективные факторы общественного развития. Качественные, глубинные изменения общественных отношений приводят к коренным изменениям системы государственного управления в мире, предъявляют новые требования к государственным служащим и определяют, таким образом, объективные тенденции развития государственной службы.

Тесная и неотъемлемая связь качественных скачков в развитии общества и изменения моделей государственной службы проявляется в том, что «волны» реформирования государственной службы приходились именно на период глубинных социально-экономических изменений. Так, появление «рациональной» модели государственной службы приходится на конец XVII — начало XVIII века и не может быть отделено от процессов формирования централизованных государств и абсолютных монархий. Реформы государственной службы 50-80-х годов XIX века (в Великобритании, Германии, США, России, Японии и др.) связаны с завершением стадии индустриализации и переходом на стадию империализма.

Масштабные изменения государственной службы в 70-х годах XX века обусловлены переходом к постиндустриальной цивилизации, в корне меняющей картину взаимоотношений государства, общества и индивида и предъявляющей новые требования к государственной службе.

Начало последней волны реформирования государственной службы приходится на конец XX — начало XXI века. Реформа государственной службы стала приоритетом для многих государств, не желающих безнадежно отстать в развитии. Они, как правило, осуществляют реформы, заимствуя отдельные элементы гражданской службы у наиболее развитых стран и пытаясь использовать их с учетом национальных особенностей.

Основной целью реформы государственной службы, как правило, является стремление решить текущие проблемы страны и обеспечить в обозримой перспективе соответствие государственной службы потребностям быстро меняющегося глобализирующегося мира. В связи с этим, практически во всех государствах, реформирующих в настоящее время свою государственную службу, прослеживаются одни и те же тенденции.

Среди основных направлений реформирования государственной службы на современном этапе можно выделить:

- 1) поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией, динамизмом государственной службы и ее стабильностью;

2) усиление политической составляющей при принятии решений на высших уровнях гражданской службы (в США, Франции, Китае и других странах — за исключением, пожалуй, Германии, где эта составляющая и так достаточна велика);

3) ориентация государственной службы на оказание услуг гражданам и обществу (наряду с исполнением государственных функций);

4) децентрализация исполнения решений и системы государственной службы в целом (Франция, Венгрия, Китай, Нидерланды, Новая Зеландия, Великобритания, Италия и др.);

5) усиление открытости государственной службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;

6) повышение внимания к культурным и морально-этическим аспектам государственной службы;

7) «менеджеризация» государственной службы, внедрение некоторых рыночных принципов оценки деятельности государственных служащих (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.), создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги;

8) расширение сферы проведения конкурсных экзаменов — как при занятии должности, так и при продвижении по службе;

9) сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США).

Вместе с тем, каждое государство имеет свои особенности в социально-экономическом устройстве, национальной философии, веровании, традициях. В то же время прослеживаются и общие черты, которые их сближают в политической, культурной и иной сфере. По этой причине существующие модели государственной службы разных стран могут взаимно адаптировать те или иные принципы ее организации, например, в таких вопросах, как отбор кадров, обучение, продвижение по службе. Принцип жесткого конкурсного отбора госслужащих всех уровней в «позиционной» модели позволяет создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля и используется в целом ряде стран.

Таким образом, государственная служба, являясь одним из видов социальной деятельности людей, развивается самостоятельно в каждом государстве, опираясь на исторически сложившиеся обычаи и традиции конкретного общества, при этом сочетая в себе другие зарубежные практики.

## **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Определите понятие «государственная служба» и назовите ее классификацию?
2. Раскройте содержание рациональной централизованной закрытой модели (французская модель) государственной службы?
3. Раскройте содержание относительно децентрализованной открытой модели (английская модель) государственной службы?
4. Раскройте содержание рациональной относительно децентрализованной закрытой модели (германская модель) государственной службы?
5. Раскройте содержание децентрализованной открытой модели (американская модель) государственной службы?

### **1.2 Система государственной службы в Соединенных Штатах Америки**

Прежде чем, рассматривать модель государственной службы в США, имеющую достаточную длительную историю, сопоставимую с историей создания самой страны, следует сказать, что на нее большое влияние оказали сформировавшиеся в данном государстве президентская форма правления, конституционные принципы разделения властей и система «сдержек и противовесов», федеративная форма государственного устройства и другие особенности политической организации общества.

К примеру, федеральная форма государственного устройства США предопределила размежевание функций центрального исполнительного аппарата и органов управления штатов, графств и муниципалитетов.

В Конституции США не регламентирован вопрос о построении государственной службы на местах и поэтому организация деятельности чиновников в управленческом аппарате штатов и местных органов стала прерогативой власти штатов и местного управления [16, с.6-13].

Другими словами, на местном уровне государственная служба успешно функционировала и ее деятельность была направлена на сбор налогов и поддержание общественного правопорядка.

Служебная деятельность личного состава исполнительных органов штатов, за исключением некоторых ее видов, финансируемых из федерального бюджета, не подлежит регулированию федеральным законодательством.

Работа служащих местных органов власти и управления, по существу, построена по большей части на независимой от властей штата основе.

Несмотря на то, что концепция суверенности штатов была отвергнута еще в конце XVIII в., то в общественно-политической жизни США штаты всегда играли роль более значительную, чем простые административно-территориальные единицы.

То есть, в США на тот период не имелось единой системы государственной службы, так как она дифференцировалась по административно-территориальному принципу на различное количество автономных систем, и конструировать ее конфигурацию было однозначно недостаточно.

В 1776 году США добились провозглашения Независимости и принятия Конституции (1787 г.), что послужило отправной точкой для придания государственной службе элементов организованности и централизованности. С формированием новой системы правительства, которая включала исполнительную, законодательную и судебную власти, авторитет и значение государственной службы стало неизменно отражаться на эффективном функционировании государства.

Следует отметить, что в США первоначальным нормативным правовым актом в сфере государственной службы на федеральном уровне был Закон о гражданской службе 1883 г., который фактически регламентировал систему заслуг обычной практикой. Действовавшая так называемая государственно-кадровая формула «*victor's spoils system*» («добыча победителю») практиковала продвижение и найм правительственных служащих по выбору Президента или партии, выигравших выборы, то есть формирование состава государственных органов происходило из своего окружения и своих сторонников. При такой системе во власть допускаются только хорошо знакомые «политической элите» люди, связанные друг с другом круговой порукой.

В целом, в XIX веке для системы государственной службы в США было характерным: дальнейшее развитие и укрупнение в части создания различных агентств и департаментов, таких как Министерство финансов, Министерство внутренних дел и Министерство юстиции. Данные госструктуры были ответственными за различные аспекты государственного управления, в том числе финансовое обеспечение, правопорядок и отправление правосудия.

Необходимо также отметить, что применяемые термины «гражданская служба», «публичная служба» и «правительственная служба» являются синонимами и на русский язык переводятся как «государственная служба». Но в ряде случаев в специальной литературе США проводится различие между «гражданской службой», охватывающей категорию профессионального несменяемого чиновничества и «правительственной службой», под которой подразумевается высший слой государственных чиновников, сменяемых на основе «системы добычи». При этом на русский язык все эти термины переводятся как «государственная служба».

Как и в XIX веке, так и в следующем — XX веке государственная служба в США продолжила свой рост и развитие, что выразилось в создании новых агентств и департаментов (министерства обороны, здравоохранения и социальных услуг и труда). Компетенция этих

государственных структур распространялась на конкретные социальные области и объекты.

Что касается правовой основы, то в XX веке нормативная правовая основа государственной службы США состояла из актов, принятых Конгрессом в качестве Закона 6 сентября 1966 г., и включенных в раздел V «Правительственные организации и служащие» Свода законов США, а также из Закона «О реформе гражданской службы» от 1978 г.

Закон 1978 г. предусмотрел проведение ежегодной оценки работы служащих и ввел более широкое применение поощрительных премий, а также создал новую группу служащих — Службу высших руководителей. Многочисленные и очень детальные правовые нормы по вопросам гражданской службы содержатся главным образом в кодифицированном V разделе Свода законов США.

В вышеуказанном разделе V «Правительственные организации и служащие» Свода законов США кодифицированы общие и постоянно действующие законы об организации правительства, его должностных лицах и служащих.

Согласно Закону «О реформе гражданской службы» 1978 г. была поставлена на утрату вышеназванная система назначений служащих на основе системы, по которой Президент США, в случае его прихода к власти, наделялся правом назначения представителей своей партии на все государственные должности. Также этим Законом предусматривались введение следующих положений:

- сдача квалификационных экзаменов для государственных служащих;
- закрепление принципа беспартийности государственной службы;
- введение единой системы государственных должностей и окладов;
- создание Комиссии гражданской службы, которая являлась особым и независимым органом исполнительной власти по вопросам государственной службы.

Федеральная государственная служба также является неоднородной, поскольку ее составляют так называемые конкурсная и исключительная службы. Первую категорию осуществляют лица, поступающие на государственную службу в результате конкурсного отбора. Исключительные государственные служащие осуществляют свою трудовую деятельность в ЦРУ, ФБР, Агентстве национальной безопасности, представительствах США в международных организациях и других органах, в которых предусмотрена государственная служба, но которые при этом не подпадают под сферу действия Закона о реформе государственной службы 1978 г.

К числу государственных служащих в США также относят патронажных государственных служащих, которыми являются следующие лица:

1) назначаемые лично Президентом (помощники, советники, личные секретари Президента, главы исполнительных ведомств и агентств, послы, консулы, руководители правительственных программ);

2) доверенные лица, обеспечивающие организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари, помощники министров и т.д.).

Вместе с тем, не все федеральные служащие относятся к числу гражданских служащих. В частности, ими не являются: должностные лица, находящиеся на «правительственной службе», т.е. руководители департаментов и ведомств, сменяемые новым Президентом; военнослужащие; обслуживающий персонал правительственных органов, набираемый вне конкурсного порядке и некоторые другие категории служащих.

Все вопросы, касающиеся приема на работу, квалификационных экзаменов, вступления в должность, профессиональной деятельности, заработной платы и содержания, рабочего времени и отпусков, трудовых отношений, социального страхования и пенсий, детально регламентированы в разделе V Свода законов США.

Набор государственных служащих производится Управлением по руководству персоналом, которое имеет статус министерства, обеспечивающего централизацию и координацию кадровой работы в аппарате исполнительной власти, и осуществляет эту деятельность наравне с Советом по вопросам защиты системы заслуг и Федеральным советом по руководству трудовыми отношениями США. В целом, данное Управление ответственно за руководство государственной службой, а также за организацию обучения и повышение квалификации служащих, разработку методик ежегодных оценок работы служащих, которые контролирует их при проведении работ департаментами и ведомствами [17, с.102].

Действует также специальная служба (бюро) Совета по вопросам защиты системы заслуг, формируемая Президентом США по совету и с согласия Сената из числа лиц, допущенных к адвокатской практике на пятилетний срок, и занимающаяся рассмотрением и изучением жалоб о допущенных фактах запрещенной законом кадровой практики.

Согласно имеющимся требованиям, разрешается поступление на службу практически без возрастных ограничений и на любую ступень. Управление проводит экзамены по установленным им программам, а также экзаменует претендентов на должности административных судей. Совет по пересмотру квалификации Управления экзаменует старших руководителей. Для занятия должности более высокого разряда служащему необходимо сдать экзамен.

Таким образом, согласно законодательству США, государственным служащим является любое лицо, труд которого оплачивается из бюджета федерации, штата или местного органа власти.

Всех государственных служащих можно подразделить на служащих, находящихся на федеральной государственной службе, службе штатов и службе в аппарате управления органов местного самоуправления.

Другими словами, законодательство США делит государственных служащих на несколько категорий:

- карьерные государственные служащие, которые продвигаются по службе в соответствии с «системой заслуг»;

- государственные служащие, которые нанимаются на определенный срок (до 3-х лет);

- государственные служащие, которые нанимаются на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев);

- государственные служащие на резервируемых должностях, перечень которых ежегодно определяется Управлением по делам государственной службы;

- не карьерные государственные служащие (занимающие, главным образом, патронажные должности).

Заслуживает рассмотрения вышеуказанная «система заслуг», девять принципов которой направлены на обеспечение народа США компетентными, добросовестными и эффективными федеральными служащими, отражающими разнообразие нации, улучшение качества государственной службы, управления федеральными кадрами, и определяют основы организации государственной службы в США.

К этим принципам относятся следующие:

- 1) набор на государственную службу должен производиться из всех слоев общества;

- 2) отбор кандидатов и продвижение по службе должен осуществляться на основе способностей, знаний и умений при справедливой и открытой состязательности;

- 3) при отборе должно проявляться справедливое и беспристрастное отношение ко всем служащим и претендентам на государственную службу независимо от их политических взглядов, расы, цвета кожи, религии, национального происхождения, пола, семейного положения, возраста или инвалидности при полном уважении к конфиденциальности их частной жизни и конституционным правам;

- 4) за равную работу должна быть обеспечена равная оплата с учетом как федерального, так и местного уровня оплаты труда служащих частного сектора в сочетании с поощрением и признанием высококачественной работы;

- 5) все служащие должны соответствовать высоким стандартам профессионального и честного поведения и заботы об общественном интересе;

- 6) должна действенно и эффективно использоваться федеральная рабочая сила;

- 7) необходимо сохранять хорошо работающих служащих, корректировать работу тех, чья деятельность не соответствует

необходимым требованиям; освобождаться от тех, кто не может и не хочет удовлетворять требуемым стандартам;

8) необходимо улучшать организацию работы и профессиональную деятельность путем эффективного обучения и подготовки служащих;

9) служащие должны быть защищены от необоснованных действий, персонального фаворитизма или принуждения к осуществлению партийно-политических целей;

10) служащие должны быть защищены от наказаний за законное раскрытие информации о нарушениях законов, правил, постановлений, о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью и пр. (§ 2301 титула 1 Свода законов США).

С учетом изложенного, усматривается, что в США предусмотрена детальная классификация работ и должностей, к которой тесно привязаны ставки оплаты труда. Все конкурсные должности государственных служащих подразделяются в иерархическом порядке на 18 категорий.

Первые четыре категории - низший персонал административных учреждений, технические исполнители (водители, уборщики и т.д.). Их работа не требует образования, выполняется под общим наблюдением и является низкооплачиваемой. Категории с пятой по восьмую отведены исполнителям высшей квалификации, имеющим дипломы высших учебных заведений. Они выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способностей к индивидуальной работе, но не имеющую отношения к администрированию. Государственные служащие, занимающие должности категорий с девятой по 14-ю — это средний руководящий персонал. Как правило, они имеют не только диплом о высшем образовании, но также степень магистра или доктора. Категории с 11-й по 14-ю являются высокооплачиваемыми и предъявляют к лицам, занимающим соответствующие должности, специальные требования. Так, государственные служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, 12-й — проявлять способности к руководству, 13-й — выполнять обязанности вспомогательно-технического персонала высшей квалификации, а 14-й категории — выполнять обязанности глав подразделений и бюро ведомств. Государственные служащие, составляющие высший руководящий состав министерств и ведомств (т.е. возглавляющие бюро, отделы, ведомства), занимают должности категорий с 15-й по 18-ю.

В рассматриваемом Законе также перечисляются 5 критериев, согласно которым представляется возможным определить должности, входящие в так называемую Службу высших руководителей (далее-СВР). Этими критериями являются: 1) управление деятельностью государственных организаций; 2) ответственность за выполнение федеральных программ и проектов; 3) контроль за реализацией целей, регулирование и оценка деятельности; 4) руководство работой государственных служащих; 5) принятие решений, определяющих политику, или выполнение других функций руководителя.

В СВР можно выделить два типа должностей: карьерные и общие.

На первый тип назначения производятся только лишь в отношении кадровых чиновников, что должно обеспечить стабильность работы государственного аппарата и гарантировать его объективность, беспристрастность и наличие доверия народа к правительству. Каждому государственному органу предоставляется квота на карьерные должности.

На второй тип возможны назначения представителей других профессиональных групп. В частности, имеются 4 типа назначений для членов СВР: карьерные, некарьерные, чрезвычайные и временные. Карьерные назначения производятся согласно квалификационным требованиям, устанавливаемыми самим ведомством, из числа кадровых служащих и могут осуществляться как на общие, так и на карьерные должности. Некарьерные назначения распространяются только на общие должности, которые связаны с политическим управлением и формированием стратегического курса (они утверждаются в службе управления персоналом и не должны превышать 10% от всего количества должностей СВР и 25% должностей в каждом ведомстве). Временные назначения производятся на срок не более 3 лет, когда ведомству требуется оперативно принять служащего для выполнения специального проекта или важной работы, а формальная процедура приема из-за ее длительности не устраивает. Чрезвычайные назначения на общие должности происходят на срок не более 18 месяцев в случае крайней необходимости. При этом количество временных и чрезвычайных назначений не может превышать 5% от всех назначений в СВР.

Для поступления на должность в СВР претендент должен пройти конкурсные экзамены и победить в открытой борьбе с другими претендентами. Заинтересованные лица могут получить список вакансий в государственных организациях или региональных центрах занятости. Все вопросы, связанные с отбором, приемом и оценкой кадров, решают сами ведомства. Для этого в них созданы советы по руководящим кадрам, разработаны принципы и механизм работы с персоналом, определены квалификационные требования к членам СВР.

Государственные органы осуществляют передачу информации о вакансиях в службу управления персоналом, которая на регулярной основе публикует их список каждые две недели. Вакансии остаются открытыми на протяжении 14 календарных дней. В случае, когда назначение на должность в СВР происходит впервые, управленческие навыки претендента оценивает специальная квалификационная комиссия, состоящая из 3 членов СВР из различных госорганов. Берется во внимание: управленческий опыт; успешное участие в обучающих программах СВР; особые профессиональные качества, обеспечивающие хорошее руководство организацией.

Помимо конкурсных экзаменов, существует альтернативный путь поступления на должность в СВР через участие в обучающих программах, разработанных в службе управления персоналом. Для того, чтобы быть

принятым на них, следует пройти такую же процедуру, как и при поступлении в СВР. После успешного завершения обучения кандидат может выбрать для своей дальнейшей работы любое ведомство.

К числу требований, который установлен для новых членов СВР: это годовой испытательный срок, который позволяет всесторонне оценить способности, знания, мотивацию служащего, его сильные и слабые стороны. В случае выставления неудовлетворительной оценки работы его увольняют или переводят на прежнюю должность.

Для сохранения стабильного состава высших руководителей и преемственности государственной политики имеется правило, согласно которому 70% всех членов СВР должны иметь стаж не менее 5 лет работы в органах федеральной власти на момент их назначения.

Особенностью СВР является ее гибкий характер, который проявляется в том, что государственный служащий, пройдя квалификационные процедуры отбора и победив в конкурентной борьбе, получает возможность занимать различные должности внутри СВР, независимо от его первоначальной позиции вследствие того, что эта система не имеет должностных границ. В случае желая служащего перейти на другую работу внутри СВР, он должен предупредить об этом свое руководство за 15-60 дней. Перевод разрешается только через 120 дней работы после поступления в СВР.

Практически все государственные органы имеют систему оценок выполнения работы для членов СВР с учетом миссии организации и рекомендаций службы управления персоналом. Цели и система показателей оценки выполнения определяются совместно служащим и руководителем и обычно включают: производительность, качество, время выполнения, издержки и результативность. В письменной форме ежегодно дается оценка работы члена СВР. Одна копия отчета направляется руководителю ведомства, а другая передается в совет по исполнению, созданный для большей объективности и последовательности в этой работе.

В Законе «О СВР» определены, по меньшей мере, три шкалы оценок: «неудовлетворительно», «удовлетворительно», «хорошо». Так, при оценке «хорошо» возможно получение премии за выполнение. Более низкие оценки являются основанием для корректировки действий служащего или увольнения его из СВР. Однако существуют ограничения. Высших руководителей нельзя оценивать в течение 90–120 дней после поступления на новую должность или в течение 120 дней после прихода нового президента.

Руководитель ведомства по результатам оценок делает свое заключение: аттестовать, условно аттестовать, не аттестовать. Если член СВР аттестовывается условно, то он остается на своей должности, но ему может быть снижена зарплата и он обязан разработать план по устранению недостатков в работе. Через 12 месяцев он снова проходит аттестацию. Если результат отрицательный, то он подлежит увольнению.

Большинство из членов СВР проходят государственную службу в районе Вашингтона (72%), их средний возраст составляет 52 года, стаж государственной службы — 24 года. Около 68% имеют доктора гуманитарных или естественных наук или диплом магистра. При этом доля женщин составляет всего 13%.

При планировании работы государственные органы самостоятельно определяют количество должностей СВР на двухлетний период. Однако право окончательного утверждения остается за Службой управления персоналом после консультаций с Административно-бюджетным управлением на основе миссии данного ведомства, потребностей федеральных программ и возможностей бюджета.

В законодательстве США также имеется достаточно четко сформулированное понятие так называемой «запрещенной кадровой практики», которая находит свое выражение в том, что государственные служащие не имеют право:

1) проявлять дискриминацию в отношении, какого-либо служащего или кандидата на занятие должности: а) по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания или национального происхождения; б) по признаку пола; в) по признаку физических недостатков; г) по признаку семейного положения или политической принадлежности;

2) запрашивать или рассматривать любую рекомендацию или заявление, письменное или устное, касающееся любого лица, в отношении которого проводится разбирательство дела по кадровым вопросам, если такая рекомендация или заявление не основаны на личном знакомстве или на документах, представленных заинтересованным лицом, и если они не включают: а) оценку трудовой деятельности лица, его подготовки, способностей или общей квалификации; б) оценку характера, лояльности или профессиональной пригодности этого лица;

3) принуждать лицо к политической деятельности (включая предоставление каких-либо услуг политического свойства) или совершать действия против какого-либо служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за отказ этого лица осуществлять такую политическую деятельность;

4) вводить в заблуждение любое лицо или умышленно чинить ему препятствия в осуществлении им права на участие в конкурсе при найме на службу;

5) влиять на какое-либо лицо таким образом, чтобы оно отказалось от участия в конкурсе на замещение какой-либо должности, с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу;

6) оказывать предпочтение или предоставлять преимущество, не предусмотренное законом, или применять особые правила или постановления в отношении какого-либо служащего либо кандидата на занятие должности (включая определение условий или характера конкурса либо требований к какой-либо должности) с целью улучшить или ухудшить перспективы других лиц при найме на службу;

7) назначать, нанимать или отстаивать назначение, наем на должность в государственной службе, продвигать или отстаивать продвижение по должности либо повышать или отстаивать повышение в должности любого лица, которое является родственником ответственного должностного лица, если должность замещается в том органе, в котором работает ответственное должностное лицо;

8) совершать или отказывать в совершении кадровых действий в отношении любого служащего или кандидата на занятие должности в порядке наказания за: а) публичное оглашение информации служащим или кандидатом на занятие должности, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует: о нарушении какого-либо закона, правила или постановления; о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества, если такое оглашение специально не запрещено законом, если такая информация не должна в соответствии с исполнительным приказом президента оставаться в тайне в интересах национальной обороны или ведения международных дел; б) сообщение Специальной комиссии Совета по вопросам защиты «системы заслуг» или генеральному инспектору, регулирующему деятельность соответствующего органа, либо ответственному должностному лицу информации, которая, как обоснованно считает служащий или кандидат, свидетельствует: о нарушении какого-либо закона, правила или постановления; о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности для благосостояния или угрозы для безопасности общества;

9) совершать или отказывать в совершении действия в отношении служащего или кандидата на занятие должности в виде наказания за реализацию права на обжалование, которое установлено законом, правилом или постановлением;

10) проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или кандидата на занятие должности. Тем не менее, не запрещается соответствующему органу принимать во внимание достоверность и обоснованность обвинений служащего или кандидата на занятие должности в совершении преступлений по законам любого из штатов, федерального округа Колумбия или Соединенных Штатов;

11) совершать или отказывать в совершении любого другого действия, если совершение или отказ в совершении такого действия нарушают какой-либо закон, правило или постановление, реализующие принципы «системы заслуг» либо непосредственно их касающиеся (§ 2302 титула 5 Сводов законов США).

Для государственных служащих США предусмотрена система социального обеспечения, которая предполагает наличие различных мер. Так, служащие имеют право на пенсионное обеспечение: пенсии по старости (с 50 лет), по болезни, в том числе по инвалидности, а также

право на отпуск. Они могут создавать свои профсоюзы, повышать квалификацию, заключать коллективные договоры с администрацией, участвовать в принятии решений, затрагивающих их интересы.

Что касается реализации политических прав, то они ограничены (к примеру, право на забастовку), поскольку должны быть официально политически нейтральными. Льготные условия пребывания на государственной службе предусмотрены для высших руководителей, количество которых составляет в диапазоне: около 11 тыс. человек. У них отсутствует деление на разряды, назначение на должность и перемещение на межведомственной основе производится лишь на основе оценки их труда руководителем.

Также следует отметить, что руководителями государственной службы проводится определенная работа по повышению престижа работы в органах исполнительной власти и улучшения имиджа государственной службы.

В целом, государственная служба в США выступает важным элементом государственного управления, играя важную роль в обеспечении эффективного функционирования и ответственного управления государством, активно способствует развитию и процветанию страны, служит фактором обеспечивающим благосостояние американских граждан. Для государственной службы США характерно наличие своей истории и структуры, а также основных принципов работы. Карьерные возможности в государственной службе в США многообразны, и требования к кандидатам остаются достаточно высокими. Работа государственных служащих в США имеет свои особенности и множество преимуществ [18, с.65-67].

Следует также сказать, что в современных условиях государственная служба в США не находится в статическом состоянии и достаточно гибко может приспосабливаться к меняющимся вызовам и потребностям.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите первоначальный нормативный правовой акт в сфере государственной службы в США на федеральном уровне и его основные положения?

2. Назовите характерные положения для государственной службы США?

3. Дайте характеристику содержанию деятельности Службы высших руководителей?

4. Какая система мер социального обеспечения предусмотрена для государственных служащих США?

5. Какую роль играет государственная служба в США в системе государственного управления?

### 1.3 Система государственной службы в Великобритании

В Великобритании (как и в США) до второй половины XIX века не существовало института постоянной, профессиональной гражданской службы в современном значении этого слова.

Министерства, штат которых составляли клерки, появились в этой стране достаточно рано, еще во второй половине XVIII века. Однако должности в них покупались и продавались держателями королевских патентов так, словно они были частной собственностью. Некоторые функции выполнялись лицами, для которых служба не являлась основным занятием, и они совмещали их с другими обязанностями. На чиновников смотрели как на личных помощников держателя должности у короны, получавших часть дохода от патента. Государственные должности предоставлялись в порядке патронажа, система экзаменов или конкурсов отсутствовала, процветал nepotизм.

Только в 1850-1870 гг. в Англии была осуществлена реформа, приведшая к образованию постоянной, профессиональной службы. Реформу подготовили и реализовали два выдающихся политических деятеля Англии — Ч. Тревелиян, крупный чиновник, имевший богатый опыт административной работы в Индии, и С. Норткот, член Палаты общин.

Сущность реформы Норткота - Тревелияна состояла в ликвидации системы патронажа и введении системы открытых конкурсных экзаменов. Помимо этого, персонал всех министерств был объединен в единую гражданскую службу, устанавливались новые правила продвижения по службе, оплаты и назначения пенсий.

Однако из-за противодействия сторонников патронажной системы проведение реформы растянулось на много лет. Несмотря на существование Комиссии по делам гражданской службы (созданной в 1855 г.), которая проводила конкурсы для кандидатов, в течение длительного времени продолжал существовать негласный патронажный контроль. В 1870 г. был издан приказ, установивший обязательность открытых экзаменов и передавший Комиссии руководство всей новой системой набора.

Английские политологи и юристы рассматривают реформу Норткота - Тревелияна как важный вклад в развитие административно-государственного управления, с помощью которого английскому правящему классу удалось «выковать» в лице бюрократии надежное орудие контроля над государственным аппаратом. Именно эта реформа заложила основы современной гражданской службы в Великобритании, которая вплоть до 70-х годов нашего века не подвергалась каким-либо конструктивным изменениям.

Отличительной чертой английской административной системы, сложившейся к началу XX века, явилось 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.

Основной причиной, по которой в Великобритании утвердилась «система добычи» и развился институт неполитической гражданской службы, было исторически сложившееся отношение чиновников к должности как к частной собственности.

Другой важной причиной английские политологи считают стремление поднимающейся английской буржуазии ограничить влияние короля в парламенте. Акт о престолонаследии 1701 г. установил несовместимость членства в парламенте с нахождением на оплачиваемой должности у Короны.

Несмотря на эти особенности в развитии института английской гражданской службы, в политической жизни страны происходили те же процессы, которые мы наблюдали в других европейских странах и США.

Уже в конце XIX века в английском государственном аппарате высшие чиновники начинают вносить предложения по политическим вопросам. В 1940 г. было признано, что в обязанности высших чиновников министерств (на уровне секретарей-помощников и выше) входит давать министру политические советы.

Рассмотрим основные уровни административно-государственного управления в Великобритании. В отличие от Франции Великобритания имеет сильные традиции самоуправления в рамках унитарной системы административно-государственного управления. В течение всего XIX-столетия рост британского правительства на местном уровне также способствовал некоторой децентрализации административной власти в стране.

Все графства и города Великобритании избирают свои Советы, которые формируют постоянные административные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления. Эти Советы управляют полицией, образованием, здравоохранением и социальными вопросами. Центральная администрация имеет право в любой момент вмешиваться в местные дела и исправлять решения местных властей по своему усмотрению. Но на практике такое происходит лишь в чрезвычайных случаях, так как британцы высоко ценят местную автономию.

Центральная администрация британского правительства возглавляется сегодня постоянным секретарем (профессиональный администратор), ему помогают многочисленные помощники, заместители и служащие на более низких уровнях административного управления. Лондонские бюрократы знают, что лояльными они должны быть, прежде всего, по отношению к своему министру, и поэтому преданно осуществляют его политическую линию, редко проявляя собственную инициативу.

Институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно — в 70-е годы XX века. 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.

Констатировав недостатки гражданской службы в стране и назвав ее «антикварной», комитет Фултона предложил принципиально новую модель гражданской службы — менеджеральную. Идея заключалась в том, чтобы перенять методы руководства в бизнесе, рациональные и эффективные. В основу планов реорганизации гражданской службы была положена американская модель административно-государственного управления.

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. Они несут личную ответственность непосредственно перед министром за руководство в своей области административно-государственного управления.

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.

Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов. В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемами образования и профессиональной подготовки чиновников. Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу.

Менеджеральная модель государственной службы предполагает вовлеченность административного аппарата в процесс выработки и принятия политических решений, касающихся как долгосрочной, так и повседневной политики министерств. В докладе комитета Фултона констатировалось, что «гражданская служба работает под политическим руководством, и на ней лежит обязанность политической подотчетности». Поэтому «гражданские служащие должны иметь живое понимание политического содержания того, что они делают и что они советуют».

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

появились отделы по планированию политики. Их задачей стало следить за тем, чтобы повседневные политические решения в министерствах принимались с учетом долгосрочных политических перспектив. Появилась должность старшего советника министра по вопросам политики. Этот советник назначался министром из числа лиц, не принадлежащих к гражданским служащим (т.е. из числа так называемых аутсайдеров). В дополнение к этому, министру предоставили право нанимать на временной основе такое число экспертов, какое он сам сочтет необходимым.

Как видно, модель, предложенная комитетом Фултона, весьма близка к той, которая существует во Франции и в США, где министр приводит с собой политических советников, образующих его кабинет. Члены кабинета, состоящие из государственных служащих, уходят в отставку вместе с министром.

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».

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». Служащие низших ступеней должны получать специальные разрешения для участия в политической деятельности.

Набор на кадровую гражданскую 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 в административный класс проводится по так называемому «методу II». Он включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в управлениях 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. 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, куда входят данные об образовании, профессии, стаже и т.п.

При этом в комитете существует также специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов.

Для остальных чиновников существует практика ежегодных отчетов, составляемых на уровне отдельных министерств. Каждый отчет составляется чиновником, стоящим на одну-две ступени выше тех, в отношении которых отчет производится. Отчеты сдаются в Совет по продвижению министерства. Члены этого Совета назначаются министром, последнему принадлежит также окончательное решение вопроса о повышении по службе выдвигаемых чиновников.

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 концепция доминирует и во Франции).

Известный английский политолог Д. Стил считает, что в Великобритании «специалисты» мало подходят для административной работы. Такой вывод он делает из общего подхода к государственному управлению как процессу согласованного принятия решений между специальными интересами, представленными в экспертных оценках отдельных министерств, и внешними интересами, выраженными в аргументации групп давления. Преуспевающий администратор, подчеркивает Д. Стил, должен быть нейтрален к конкретной проблеме, но благодаря знаниям и опыту работы обязан находить баланс между различными интересами.

Политические руководители министерств всегда особо ценят подобных профессиональных управленцев, или дженералистов по британской терминологии. Известно, что лишь незначительное число министров являются специалистами по управлению в своей сфере деятельности, им нужны консультанты — должностные лица, которые могут трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты,

понятные министру. Другим важным аргументом в пользу дженералистов в аппарате государственного управления является то, что расширенное использование администраторов широкого профиля упрощает задачу общей координации управления. Кроме того, специалисты не способны анализировать возникающие проблемы в широком контексте общих задач государственного управления. Д. Стил особо обращает внимание на то, что дженералисты могут обобщить опыт работы всего государственного механизма, только перестав выполнять экспертные функции в конкретных областях деятельности.

Однако в последние десятилетия в Великобритании становится все больше сторонников усиления роли специалистов в государственном администрировании, ориентирующихся на американскую модель.

Сторонники специализации администраторов считают, что современная система государственного управления настолько усложнилась, что дженералисты не справляются с возросшим объемом задач и большая доля времени экспертов уходит на то, чтобы изложить для них возникшую проблему в простой и доступной форме. Другим аргументом специалистов является то, что слишком большой акцент на совершенствование всей системы управления в целом идет в ущерб конкретным направлениям и целевым задачам, в результате чего снижается эффективность всей системы административно-государственного управления, круг замыкается.

Сегодня в Великобритании около 25% чиновников — это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постепенно растет: они составляют около 60% руководителей подразделения 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. Однако в целом дженералисты все же преобладают: они составляют около 75% от общего числа чиновников в стране.

Исторически в Англии сложилось четыре основные формы контроля над системой административно-государственного управления: парламентская, судебная, система административных трибуналов и институт парламентского уполномоченного. Парламентский контроль основан на доктрине министерской ответственности. Смысл этой доктрины в том, что министр, принимая на себя ответственность за деятельность своего министерства, должен выходить в отставку в случае обнаружения упущений в работе его министерства. Основанием для выхода в отставку является вынесение вотума недоверия Палаты общин. Однако в обстановке господства в парламенте двух партий, подчиненных партийной дисциплине, трудно представить себе ситуацию, при которой

вотум недоверия выносится министру, защищенному правительственным большинством. Поэтому данная форма контроля сегодня неэффективна.

В отличие от Франции, где имеются специальные административные суды, рассматривающие споры между гражданскими служащими и государственными организациями, в Великобритании подобные дела подлежат юрисдикции обычных судов. В Великобритании не существует собственно административного права как отдельной системы норм и принципов. Судебный контроль над административно-государственным управлением выводится из доктрины общего права. Юрисдикция судов основана на доктрине превышения полномочий: действие, совершенное в пределах предоставленных парламентом полномочий, считается действительным, совершенное же в превышении полномочий — недействительным.

В компетенцию парламентского уполномоченного входит рассмотрение административных действий, совершаемых от имени Короны.

Под административными действиями понимаются действия министров и ведомств при осуществлении ими административных функций. Это значительно ограничивает сферу деятельности парламентского уполномоченного. Именно поэтому парламентского уполномоченного называют в Великобритании «тихим омбудсменом», имея в виду незначительную практическую эффективность этого института.

В 70-80-е годы XX века в Великобритании были проведены крупные административные реформы, которые создали современный образ института государственной службы. В качестве организационной основы для его последующего функционирования был сформирован комитет по реформе гражданской службы (Комитет Фултона), который представил правительству доклад, содержащий принципиально новую модель гражданской службы — менеджеральную. Главный замысел заключался в том, чтобы заимствовать применяемые в бизнесе рациональные и эффективные методы управления и организации. При этом в качестве основы гражданской службы была взята американская модель административно-государственного управления.

В Великобритании к гражданским (государственным) служащим отнесены работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, финансируемые из государственных средств.

В соответствии с принципом отделения государственного управления от политики, положенным в основу государственной службы Великобритании, все государственные должностные лица подразделены на две основные категории: политиков, заменяемых в случае ухода правительства в отставку, и администраторов-профессионалов, нанимаемых на постоянную работу независимой от других административных органов Комиссией гражданской службы.

К числу государственных служащих-политиков относятся в первую очередь высшие должностные лица: премьер-министр, все министры, государственные секретари и некоторые другие высокопоставленные чиновники. Безусловно, высший слой профессиональных служащих, относимых ко второй категории, самым непосредственным образом участвует в разработке политических решений, но, в отличие от министров, не несет никакой политической ответственности за их последствия.

Гражданскими служащими не считаются судьи, военнослужащие, служащие полиции и органов местного самоуправления, учителя и работники национальной службы здравоохранения. Представители всех перечисленных категорий вместе с гражданскими служащими объединяются более широким понятием — «служащие общественного (публичного) сектора». Непосредственно на гражданской службе занято 10% служащих общественного сектора.

Гражданская служба подразделяется на внутреннюю и дипломатическую. Секретарь кабинета министров возглавляет внутреннюю службу, а государственный секретарь (министр) иностранных дел и по делам Содружества — дипломатическую.

Исторически гражданская служба считается прерогативой короны (королевской власти) и поэтому регулируется в основном не законами, а приказами короны в Совете, а также распоряжениями министерства финансов и других министерств в рамках своей компетенции.

В настоящее время управление гражданской службой осуществляет премьер-министр [16, с.18-23].

По характеру своей работы и должностному статусу все гражданские служащие разделены на категории, группы и разряды. По каждой из них существует строгое описание квалификационных требований и должностных обязанностей.

В состав высшей группы служащих входят ведущие политические и административные руководители: постоянные секретари министерств, их заместители и помощники заместителей. Для них существуют особые правила пребывания в должности. Все остальные служащие разделены на несколько категорий.

Первая, «общая», категория включает группы:

- административную (старшие исполнители, ученики-администраторы, секретари-помощники, клерки и т.д.);
- экономистов;
- статистиков;
- сотрудников служб информации и др.

Вторая категория — научные работники. Третья — технические специалисты (инженеры, архитекторы и т.д.). Имеется также категория юристов.

В низшую категорию входит вспомогательно-технический персонал: машинистки, стенографистки, делопроизводители, уборщики, посыльные.

Система набора гражданских служащих предполагает проведение письменных экзаменов и обязательного собеседования по программам ведущих британских университетов. При наборе на высшие должности предпочтение отдается устным собеседованиям. Назначения высших должностных лиц проводятся министром гражданской службы, т.е. премьер-министром. Назначения на другие должности — руководителями соответствующих министерств, осуществляющими набор самостоятельно, но под контролем комиссии гражданской службы.

Гражданские служащие имеют ряд существенных льгот, гарантируемых государством. Прежде всего, гарантируется пожизненная занятость служащего, преждевременные увольнения возможны только в случае грубейших нарушений трудовой дисциплины. Кроме этого, служащие освобождены от оплаты взносов в пенсионный фонд, а право на пенсию в размере одной трети заработной платы возникает у них при стаже работы в 10 лет и достижении минимального возраста ухода в отставку.

В правах гражданских служащих существуют, однако, и некоторые ограничения. Высшим должностным лицам запрещено заниматься политикой на общенациональном уровне. Для участия в местной политической деятельности всем служащим необходимо разрешение руководства соответствующего ведомства, выдаваемое не во всех случаях и при обязательном условии лояльности к учреждениям, которые они представляют. Ограничения касаются участия в финансовых операциях и тех сделках с акциями и земельными участками, которые могут привести к столкновению частных и служебных интересов. Специальное разрешение на политическую деятельность требуется и после выхода в отставку.

С конца 40-х годов XX века был снят запрет на профсоюзную деятельность гражданских служащих, а в последние годы профсоюзы получили право и на проведение забастовок.

С начала 80-х годов XX века в результате реформ, проведенных правительствами Тэтчер-Мэйджора, гражданская служба Великобритании претерпела ряд существенных изменений. Последовательно осуществлялось сокращение числа государственных служащих. К моменту прихода к власти М. Тэтчер (1979 г.) в Великобритании было 732 000 гражданских служащих, когда она ушла в отставку (1990 г.) — 565 000, а в 1995 г. — уже 554 000. Это число и дальше уменьшается.

Система мероприятий по реформированию государственной службы была предложена в программе под названием: «Улучшение управления в правительстве: Следующие шаги», опубликованной в феврале 1988 г.

В ней говорилось, что главная цель изменений должна заключаться в том, чтобы установить совершенно новый способ управления. Центральная ветвь гражданской службы должна состоять из относительно небольшой группы менеджеров, занимающейся обслуживанием министров и управлением министерствами, которые становятся «спонсорами» разработанных правительством программ и вновь создаваемых служб.

Подотчетными этим министерствам станут агентства, имеющие свой собственный персонал, который может обладать или не обладать статусом государственных служащих. Они будут заниматься предоставлением соответствующих услуг с четко обозначенной ответственностью между министром и постоянным секретарем министерства (заместителем министра), с одной стороны, и председателем или главным управляющим агентства, с другой. Как министерства, так и их агентства должны иметь упрощенную и более открытую структуру. Новые агентства были в основном включены в аппарат государственной службы, на министров возлагалась ответственность за их работу. Кроме того, они находятся в компетенции комитетов парламента, национального ревизионного ведомства и члена парламента, ответственного за администрацию (омбудсман).

Важные нововведения имели место при назначении главных управляющих агентств. Они назначались по контракту на три или пять лет, большинство — в результате открытого конкурса, и не имели в прошлом отношения к государственной службе.

В 1991 г. была принята Гражданская хартия, в которой правительство пообещало улучшить работу общественных служб и ориентацию их на потребителя. После этого были созданы графики достижения более высоких результатов, особенно в таких областях, как здравоохранение и образование. Последним шагом в разработке аппарата централизованного менеджмента стало создание в мае 1993 г. ведомства общественных служб и науки. Оно возглавляется министром правительства, и в нем работает более 1200 чиновников. В ведомство входит ряд отделов, включая управление по эффективности, управление Гражданской хартией, а также три агентства и колледж государственной службы.

Внедрение в государственную службу посредством создания агентств, которые должны проходить «тестирование рынком», элементов приватизации и коммерциализации, вызывает в Великобритании споры и критику со стороны оппозиционных партий. Вместе с тем на практике механизм парламентского контроля над агентствами, как считается, достаточно эффективен.

Служащие местных советов рекрутируются главным образом из представителей различных профессий, которые набираются на контрактной основе и в большинстве случаев работают в течение всей трудовой жизни. Профессионалы занимают в основном наиболее ответственные должности. Работа всего штата «служащих» должна подвергаться ежегодной оценке со стороны руководства. Одним из важных ее итогов является определение необходимости обучения в каждом отдельном случае в зависимости от требований служебного положения.

Что касается обучения гражданских служащих и всех служащих общественного сектора, в Великобритании делается фактический упор на повышение квалификации работающих. В каждом министерстве имеется

соответствующий отдел, специальные сотрудники и менеджеры по подготовке и навыкам; функционируют курсы, работающие по программам, подготовленным для данного ведомства. Учиться можно очно или заочно. Некоторые категории сотрудников (прежде всего молодых) получают определенные льготы для посещения курсов в форме предоставления свободных дней и т.д. В местных советах необходимость обучения персонала определяется с помощью центральной учебной консультативной группы, состоящей из представителей всех уровней и сфер власти. Местные органы власти полностью покрывают расходы по обучению, признанному необходимым [16, с.18-23].

В целом, деятельность института государственной службы Великобритании отличается достаточной эффективностью на всех уровнях, что в значительной мере определяется рациональностью современной менеджеральной модели, положенной в его основу. Отлаженный контроль над деятельностью чиновников всех уровней создает атмосферу высокой ответственности в государственном аппарате.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Что является отличительной чертой английской административной системы, которая сложилась к началу XX века?
2. Назовите период образования в Великобритании современного института гражданской службы?
3. В чем заключается особенность английской системы продвижения по службе?
4. Раскройте содержание системы набора гражданских служащих в Великобритании?
5. Назовите организационные основы повышения квалификации государственных служащих в Великобритании?

### **1.4 Система государственной службы в Германии**

В Федеративной Республике Германии в ее политико-правовом лексиконе отсутствует понятие «государственная служба». После завершения I мировой войны в обиходе стал распространяться термин «публичная служба» и он прочно вошел в словарь немецких политологов [19, с.256].

Если в функциональном плане «публичная служба» рассматривается как деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления, то в институциональном — 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. Разграничительным критерием 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 облеченных функцией управления и наделенных, в связи с этим особым правовым и политическим статусом.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников, является Федеральный закон «О чиновнике» в редакции 1971 г.

По данному закону чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков.

В целом, табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников:

A1—A5 — низшие чины (вспомогательно-технические);

A6—A9 — средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари);

A10—A13 — высшие чины I степени (правительственные инспекторы, регирунгс-атаманы);

A14—A16 — высшие чины II степени (высшие правительственные советники).

Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавок на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, структура и динамика выплат определяются Законом ФРГ «Об оплате».

Особую группу составляют политические и почетные чиновники.

Институт политических чиновников сложился в Германии в конце XIX века. Смысл этого института заключается в том, что вместе с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его политической программе сотрудники администрации. Тем самым в случае смены кабинета и его политической платформы как бы обеспечивается реализация новых политических установок в деятельности администрации. В настоящее время основы федерального законодательства о праве чиновников так определяют статус политического чиновника: «Пожизненно назначенный чиновник в любое время может быть временно переведен на пенсию, ибо определенная занимаемая им должность обязывает его к принятию основных политических установок и целей правительства».

К политическим чиновникам относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в 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 Доктрине Федеративной Республике Германии, чиновник рассматривается как слуга народа и представитель государства. На этих концептуальных основах основана вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе.

Несмотря на то, что по Конституции Федеративной Республики Германии (п.2 ст.33) «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией», тем не менее, Федеральный Закон «О чиновнике» (далее-Закон) называет особые качества, позволяющие претендовать на эту должность [20].

Прежде всего, согласно статье 116 Конституции предъявляются требования к титульной национальности. В особом порядке Закон допускает назначение чиновником иностранного гражданина (например, в качестве работника почты Германии), однако, такое назначение не ведет автоматически к приобретению гражданства.

Также 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 подготовкой. Вид и деятельность такой подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии.

К службе на низшем уровне (A1—A5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§16 Закона), к службе на среднем уровне (A6—A9) — лица, успешно окончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§17 Закона).

Значительно более высокие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне I ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§18 Закона). Наконец, к службе на высшем уровне II ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§19 Закона).

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

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерской бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом - экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии представляет наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Несмотря на массовый приток в сферу государственного управления специалистов различного профиля, юристы продолжают удерживать ведущие посты в системе министерской бюрократии.

Причины привилегированного положения юристов в бюрократической системе следует искать в «эпохе либерализма», когда государство рассматривалось как «производитель и страж общих юридических норм», и поэтому чиновники с юридическим образованием считались наиболее подходящими для этих целей. В конце прошлого века исключительное положение юристов в государственной администрации Германии было узаконено. Лишь Закон, принятый в 1953 г., нарушил «юридическую монополию». В соответствии с этим Законом, теперь высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается «достаточным» для занятия руководящих постов на государственной службе. И все же, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать. Например, среди руководящих чиновников, выполняющих функции планирования (вплоть до заместителей начальников отделов в министерствах), юристы составляют 67% [21].

Что касается социального происхождения руководящих чиновников, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/4 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Для более полного представления о высших чиновниках Германии следует обратить внимание на тот факт, что эта категория государственных служащих широко представлена в различного рода объединениях, общественных и экономических организациях, а также в руководстве партий.

Таким образом, для Федеративной Республики Германии система государственной службы получила достаточно устойчивое развитие и представляют собой привилегированную политическую группу, что также свидетельствует о наличии тесного взаимопроникновения и переплетения политической и административной сфер. Это отражено в Законе «О государственной службе», согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Так, государственные служащие, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своей

заработной платы. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих.

Другими словами, профессиональная компетентность и финансовая независимость государственных служащих 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 карьерой, а зачастую становится предпосылкой для успешной политической деятельности [22, с.44].

Современное правительство Германии имеет достаточно сильную федеральную администрацию. Теоретически она отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов, оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность, но на практике как правило федеральное правительство контролирует только наиболее общие внутренние программы. Даже сбор налогов центральная администрация осуществляет совместно с правительствами земель. Большинство же внутренних программ осуществляется администрацией земель при общем федеральном руководстве.

В настоящее время в Германии каждая из 16 земель имеет собственную Конституцию и собственную организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями. Область их компетенции распространяется на образование, местное хозяйство, деятельность полиции, здравоохранение и социальное обеспечение. Земли в административном отношении делятся на округа, округа — на уезды, уезды состоят из общин.

Вся полнота административной власти в округе сосредоточена в руках регирунгс-президента, назначаемого правительством земли. При нем действует регирунгс-президиум, члены которого тоже назначаются сверху. В уездах органом исполнительной власти является ландрат. В компетенцию администрации ландрата входит местный бюджет, налоги и все коммунальное хозяйство.

В городских общинах функции исполнительного органа выполняет бургомистр — профессиональный чиновник, назначаемый городским советом на 8-12 лет. В некоторых городах существует коллегиальный исполнительный орган — магистрат, в состав которого входят профессиональные чиновники, назначаемые также на 8-12 лет.

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышении квалификации (что подтверждается либо специальной проверкой и соответствующей оценкой, либо сдачей специального экзамена) и принципе постепенного продвижения (запрещается «перескакивать» через очередную ступень). Исключения из двух правил допускаются лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам.

В низших должностных группах при оценке работы «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 сроков 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 Закона и §839, §847 Гражданского кодекса) [23].

При повышении по службе особое место занимает политический статус чиновника, что выражается в правовом регламентировании требования о политической верности, причем в самом широком смысле. «Чиновник служит всему народу, а не отдельной партии. Он выполняет свои обязанности добросовестно и вне связи с партийными интересами, при этом он обязан руководствоваться заботой об общих интересах и благе» (§52 п. 1 Закона).

Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция, которая действует как система специальных административных судов. Принятие в 1960 г. федерального уложения об административных судах установило их трехинстанционную структуру. Суды первой инстанции создаются, как правило, в больших городах. Дела слушают судебные коллегии в составе трех профессиональных судей и двух заседателей. Последние вербуются из чиновников различных ведомств. Второй инстанцией являются верховные административные суды земель (всего их 16). Они состоят из определенного числа палат, заседающих в составе председателя, двух судей и двух заседателей. Эти суды являются ревизионными по решению к судам первой инстанции. Третьей, высшей, инстанцией выступает Федеральный административный суд, состоящий из нескольких сенатов. Все судьи Федерального административного суда избираются из профессиональных судей специальной комиссией под председательством федерального министра внутренних дел.

Административные суды располагают компетенцией по всем вопросам относительно статуса чиновника, его назначения, прав, обязанностей, оплаты, социального обеспечения, увольнения и пенсии. Своеобразной особенностью является процедура, позволяющая чиновнику затеять процесс против самого себя. Желая снять с себя подозрения в совершении служебных проступков, чиновник может потребовать, чтобы дисциплинарный суд вынес решение по его делу. Большинство западногерманских юристов высоко оценивают роль административных судов [24].

Среди европейских стран с федеральным типом административно-государственного управления наиболее влиятельной является Германия.

Пруссия и ее правящий класс — юнкеры наложили свой отпечаток на германскую администрацию. Покорность, работоспособность и трудолюбие — все эти качества с самого начала культивировались аристократическим юнкерством. Уже в XVIII веке прусский король Фридрих Великий, имевший страсть к эффективной администрации, организовал университеты для подготовки бюрократов. При объединении Германии под прусским господством прусский административный стиль распространился на новую нацию. Демократические принципы управления не ценились среди германских администраторов — преданность императору была более важной. Одной из причин, приведших к краху Веймарской республики (1919–1933 гг.), было то, что класс государственных служащих не испытывал ничего, кроме презрения к демократии. С появлением Третьего Рейха бюрократы с готовностью устремились к Гитлеру.

Крах гитлеровской Германии значительно изменил дух и структуру боннской бюрократии. Сегодняшние гражданские служащие в этой стране больше подвержены демократическим принципам поведения и деятельности. Это проявляется в получении профессиональной подготовки в различных высших учебных заведениях страны и за рубежом.

Германские чиновники скрупулезно придерживаются норм Римского права, что зачастую им придает некоторый догматический и книжный образ мышления.

За последние годы произошли значительные изменения в «политическом мировоззрении» чиновников, иной стала их роль в политической жизни страны. Государственные служащие Германии — это уже не то «особое сословие», каким оно было в германской империи. Давно нет претензий на «независимость и надпартийность» государственного аппарата, что было характерно для бюрократии Веймарской республики.

Английский политолог К. Дайсон (профессор Ливерпульского университета) справедливо отмечает, что в послевоенные годы образ немецкого чиновника — объективного и беспристрастного вершителя общественных интересов был основательно поколеблен. Он также подчеркивает, что развитие бюрократии в Германии осуществлялось при направляющем воздействии политических партий.

Действительно, ведущая роль партий в политическом процессе Германии (закрепленная Конституцией Германии) оказывала и продолжает оказывать серьезное влияние на развитие системы государственного управления. Следует выделить ряд факторов, способствовавших активной роли политических партий в становлении и эволюции системы государственной администрации в Германии:

- концепция «надпартийности и политической нейтральности» бюрократии была скомпрометирована в период нацизма;
- процесс денацификации системы государственной службы не дал желаемых результатов, что привело к возникновению феномена

партийного «патронажа» — покровительства по отношению к государственной администрации;

- именно партии как наиболее «надежные» институты пользовались полной поддержкой западных союзников;

- наличие членов партии на государственной службе рассматривалось как гарантия лояльности бюрократии к политическому режиму.

В результате борьбы политических партий (прежде всего СДПГ и ХДС/ХСС) за влияние на органы государственной администрации возникли и утвердились определенные принципы партийного «патронажа».

Важнейшим среди них является принцип пропорционального представительства партий в органах государственного управления.

Вместе с тем, партии стремятся расширить свое влияние в системе государственной администрации, назначая своих членов на ключевые посты в высших звеньях министерской бюрократии.

Обладание чиновничеством, которое служит составной частью государственного механизма, является, согласно законодательству ФРГ, одним из признаков органа управления. Чиновничество наделяется широкими административными полномочиями, государственными, или публично-правовыми функциями.

В современной правовой литературе ФРГ чиновником именуется тот, «кто находится в государственно-служебных отношениях на основании присяги верности с юридическим лицом публичного управления и выполняет по поручению последнего публично-правовые функции».

Таким образом, чиновник – это лицо, выполняющее действия по поручению государства, в том числе хозяйственные и научно-технические. Однако право государственной службы, или чиновничье право, считается отраслью административного, а не трудового права, а чиновники по своему правовому положению отличаются от служащих, работающих по найму. Поэтому понятия «чиновник» и «служащий» в ФРГ неидентичны.

Например, прекращение служебных отношений между чиновником и государством может иметь место лишь на основаниях, указанных в законе, после чего чиновник выходит в отставку (если он не уволен по дискредитирующим его обстоятельствам).

Кроме того, связи чиновников с государством рассматриваются как «публично-правовые», а служащих и рабочих — как «частно-правовые». Чиновники назначаются, а с рабочими и служащими заключается трудовое соглашение. Трудовой договор может быть расторгнут, а чиновники назначаются пожизненно. Оплата труда чиновников – это установленное денежное содержание, а труд служащих и рабочих оплачивается в соответствии с тарифным соглашением. Чиновники получают государственную пенсию; служащие и рабочие получают пенсию на основе договора о социальном страховании.

По численности персонала чиновников в различных отраслях управления ФРГ ведущие места занимают административно-политический аппарат и учреждения внешних сношений, финансовый аппарат, полиция и общественная безопасность. На последнем месте по численности занятых в них чиновников стоят органы управления в области энергетики, водного хозяйства и ремесел, общественного транспорта и информации.

Для чиновничества ФРГ, как и других западноевропейских стран, свойственны архаичные организационные принципы. Корпус чиновничества организуется на началах иерархической соподчиненности. Чиновничество Германии представляет собой замкнутую касту, находящуюся под постоянным политическим, профессиональным и юридическим контролем вышестоящей администрации [25].

Наличие чиновничества в ФРГ как особой группы людей, связанных с государственной службой, основывается на положениях п. 4 и 5 ст. 33 Основного закона ФРГ, в которой говорится о существовании на государственной службе лиц, связанных «узами публично-правовых отношений службы и верности». Им, в отличие от обычных служащих, поручается «осуществление властных полномочий». «Право государственной службы должно регулироваться с учетом традиционных принципов, касающихся статуса профессиональных чиновников». Эти конституционные положения более развернуто сформулированы в законах о чиновниках, важнейший из которых – это Федеральный закон о чиновниках, принятый в 1953 г. и действующий сейчас в редакции 1985 г. Этот закон дает общее определение статуса чиновников, в нем сформулированы принципы их назначения, продвижения по службе, определены права и обязанности, условия, которым должен соответствовать чиновник.

Конституция ФРГ (ч. 2 ст. 33) устанавливает равный доступ граждан во все государственные органы. Она предусматривает, что "каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией".

Таким образом, претендент, хотя и не имеет субъективного права на назначение на должность в системе государственной службы, однако имеет право на компетентную оценку его способностей для занятия соответствующей вакантной должности.

Вместе с тем, в тех областях, где в управленческих структурах недостаточно представлены женщины, допускается на основании ч. 2 и 3 ст. 33 Конституции ФРГ при равной профессиональной подготовке отдавать предпочтение женщинам при замещении должностей государственных служащих.

Первоначально нынешняя Конституция ФРГ, выработанная в 1948–1949 гг. только для Западной Германии, носила временный характер, что обосновывалось тем, что существовала надежда на создание единого

немецкого государства, поэтому вместо названия «Конституция» документ получил название «Основной закон».

Основным законом для всей Германии, Конституция ФРГ стала в 1990 г. [23]. При общем равном доступе к государственной службе законодатель закрепляет условия, которым они должны соответствовать (§ 7 Закона о федеральных служащих): чиновник должен быть психически и физически здоровым, должен иметь необходимые для административного работника черты характера, устойчивое материальное положение; должен быть немцем по национальности; должен присягнуть, что всегда будет защищать свободный демократический строй, опираясь на Основной закон.

В ч. 3 ст. 33 Конституции ФРГ установлен принцип равенства на государственной службе. Никто не может быть ущемлен в своих правах из-за религиозного вероисповедания или мировоззрения.

Принято различать следующие три основания возникновения государственно-служебных (или «чиновничьих») отношений:

- назначение на должность на основании административного акта по усмотрению руководителя учреждения;
- зачисление на должность вследствие успешной сдачи конкурсных экзаменов;
- кооптация и избрание на должность (*Справочно-кооптация (от лат. Cooptatio- дополнительное избрание, довыборы) — введение в состав выборного органа новых членов либо кандидатов собственным решением данного органа без проведения дополнительных выборов).*

Персонал публичных учреждений ФРГ комплектуется на конкурсной основе. Ответственность за проведение конкурса на замещение вакантной должности возложена на высшую инстанцию. Например, министр образования отвечает за проведение конкурса на замещение должности в сфере образования. В его обязанности входит изменение, в случае необходимости, требований к кандидатам на занимаемую должность с учетом специфических для каждой земли особенностей. Изменения и уточнения могут быть внесены министром внутренних дел, министром финансов и другими высшими должностными лицами.

На территории земель действуют свои законы о чиновниках. Для унификации правового положения земельных чиновников в 1957 г. был принят «Федеральный Закон об унификации права, регуливающего статус земельного чиновника». В настоящее время он действует в редакции 1985 г. Большинство норм этого закона носят рекомендательный характер.

Основными действующими федеральными законодательными актами, регулирующими вопросы государственной службы Германии, являются:

- «Общий закон о правовом положении государственных служащих» от 1 июля 1957 г. (с изменениями и дополнениями);
- Закон «О федеральных служащих от 14 июля 1953 г.» (с последующими изменениями и дополнениями);

- Положение о прохождении государственной службы в Федерации от 15 ноября 1978 г. (в новой редакции от 8 марта 1990 г.);
- Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 г. (в новой редакции от 24 октября 1990 г.);
- Устав федерального дисциплинарного права от 20 июля 1967 г.;
- Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. (в новой редакции от 6 февраля 1991 г.).

Кроме этих законов, в ФРГ действуют правительственные распоряжения по поводу защиты интересов персонала государственных учреждений, о рабочем времени федеральных чиновников, об отпусках федеральных чиновников и по некоторым другим вопросам. Перечень этих вопросов свидетельствует о значении, которое государство придает публичной службе.

Все чиновники делятся на четыре ранга: низший (простая служба), средний (средняя служба), повышенный (ответственная служба) и высокий (высшая служба). Критерии такого подразделения определены в § 15–25 Федерального закона «О чиновниках»:

- в зависимости от отнесения чиновника к одному из рангов к нему предъявляются определенные требования в связи с первоначальным образованием;
- систематическая, многосторонняя подготовка, завершающаяся успешной сдачей государственного экзамена;
- прохождение испытательного срока перед окончательным назначением;
- сдача нового экзамена для тех, кто переходит в категорию чиновников более высокого ранга;
- создание в исключительных случаях возможностей зачисления на службу тех, кто, не соответствуя всем необходимым формальным условиям, доказал свою пригодность для административной работы.

Чиновники разных рангов обладают различным правовым статусом. Так, например, до окончательного зачисления на должность каждый чиновник обязан пройти испытательный срок. Продолжительность испытательного срока зависит именно от ранга чиновников: для чиновников низшего ранга она составляет один год, среднего ранга - два года, повышенного ранга - три года, высшего ранга - четыре года. Указанные сроки являются минимальными, их сокращение не допускается.

Кроме того, зачисление в первые две группы не требует специального образования — достаточно окончить общеобразовательную или профессиональную школу.

Особую категорию чиновников составляют те из них, кто отнесен к должностным лицам. Основным источником права по этому вопросу является Уголовный кодекс ФРГ, первоначально принятый в 1871 г. и действующий в настоящее время в редакции 1987 г. Должностным лицом УК ФРГ признает того, «кто, согласно германскому праву:

- а) является чиновником или судьей;

б) состоит в иных публично-правовых отношениях или  
в) иным образом призван к тому, чтобы осуществлять задачи публичного управления при каком-либо органе власти или другом учреждении или по его поручению».

На практике существуют также категории чиновников, наделенные особыми полномочиями, обладающие специфическим правовым и политическим статусом, так называемые политические чиновники.

Существует группа служащих – почетных чиновников, которые имеют преимущественно гражданскую профессию и назначаются на специальные должности при особом социальном обеспечении. К почетным чиновникам относятся присяжные, выборные консулы и др.

Раздел 28 Уголовного кодекса Федеративной Республики Германии допускает также возможность привлечения к уголовной ответственности в качестве должностного лица того, кто «непосредственно призван к несению публичной службы», но, не будучи собственно должностным лицом, «осуществляет задачи публичного управления при каком-либо органе власти или занят в учреждении или объединении, осуществляющем такие задачи». То есть признаются так называемые должностные лица де-факто, ставшие ими постольку, поскольку они выполняют публичные обязанности.

Согласно Закону о федеральных служащих «чиновник служит не отдельной партии, а всему народу». Он обязан исполнять свои обязанности «справедливо и беспристрастно», руководствуясь интересами общественного благополучия. Во всех своих действиях он должен проявлять свою приверженность основам свободного демократического строя, выступать в его защиту, «соблюдать умеренность в политической деятельности». В отношении чиновника в ФРГ не устанавливаются требования о «деполитизации» или «департизации».

На практике большая часть государственных служащих ФРГ придерживается определенных политических взглядов, а около 40% чиновников являются членами политических партий. Более того, политические партии стремятся ввести в государственный аппарат возможно большее количество своих сторонников. При смене правительства обычно меняется до 20% руководящего персонала министерств и ведомств. Чиновники, избранные в бундестаг, обязаны уйти в долгосрочный отпуск с правом возвращения на прежнюю или равную должность после окончания срока депутатских полномочий.

Лица, работающие в государственном аппарате, имеют и иные политические права, например, создавать профсоюзы. Участие (членство) в профсоюзах не может служить основанием для каких-либо дисциплинарных взысканий или ограничений должностных прав.

По законодательству ФРГ органы управления несут ответственность за акты (действия), совершаемые их должностными лицами, лишь тогда, когда последние совершали их в границах предоставленных им прав и полномочий. Если же должностное лицо действовало по собственной

инициативе, оно наказывается в обычном, т.е. гражданско-правовом порядке. Конституция ФРГ предоставляет потерпевшему от действий чиновника право предъявления иска об убытках, если они понесены в результате умышленных действий или грубой небрежности чиновника. Пункт 4 статьи 19 Конституции ФРГ предусматривает возможность обращения в судебные органы каждого, чьи интересы и права нарушены государственной властью. В этих случаях потерпевшие для защиты своих субъективных прав могут подавать иски в обычные суды.

Выделяя чиновников как категорию людей, наделенную особыми обязанностями и правами, законодательство ФРГ предусматривает уголовную ответственность за преступления, которые могут быть ими совершены при исполнении должностных функций. Чиновники несут повышенную ответственность за шпионаж, разглашение служебной тайны, взяточничество, преступное использование служебного положения и подлежат дисциплинарной ответственности за проступки, совершенные на службе и вне ее.

Согласно ч. 1 ст. 60 Конституции ФРГ Президент страны имеет право назначать на должности и освобождать от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, офицеров и унтер-офицеров, а может делегировать эти полномочия другим ведомствам в соответствии с ч. 3 ст. 60 Конституции, что широко практикуется. Общее же руководство государственной службой осуществляется Федеральным комитетом по кадрам, состоящим из семи постоянных членов (в том числе Председатель Федеральной счетной палаты и руководитель правового управления по кадрам Федерального министерства внутренних дел) и семи замещающих членов, трое из которых представляют ведущие профсоюзные организации. Задачами Комитета являются содействие и подготовка общих предписаний, касающихся публичной службы, предписаний об уровне подготовки, экзаменах, повышении квалификации государственных служащих; рассмотрение жалоб служащих по делам, имеющим принципиальное значение; вынесение рекомендаций по устранению недостатков в применении предписаний о государственных служащих; рассмотрение всех важнейших вопросов о претендентах на занятие государственной должности и ряд других.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. В какой период в Германии был сформирован Институт политических чиновников? Раскройте содержание данного Института.
2. Раскройте предназначение и содержание системы государственной службы в Германии?
3. Раскройте роль партий в политическом процессе Германии?
4. Назовите правовую основу классификации чиновников в Германии и критерии подобной дифференциации?

5. Какой вид ответственности предусмотрен за совершение правонарушений, которые могут быть совершены чиновниками при исполнении должностных функций?

### **1.5 Система государственной службы во Франции**

Прежде всего, следует сказать, что унитарные правительства и их центральная администрация значительно больше влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные. Многие унитарные государства имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местной полицией. Обычно в этих странах существует единая судебная система, работники которой назначаются центральной администрацией. Большинство унитарных европейских государств имеют сегодня бюрократию, структурированную по французскому образцу.

Во Франции раньше, чем в других западноевропейских странах, завершился процесс централизации, произошло обособление государственного аппарата от гражданского общества, возникла профессиональная бюрократия, основанная на спецификации функций, разделении труда и дифференциации ролей.

В середине XVIII века, с окончанием объединения страны и консолидацией абсолютизма, произошла постепенная централизация административно-государственного управления.

С помощью профессиональной бюрократии королевская власть все более обособляется от общества. Муниципальные вольности уничтожаются, на место старой администрации приходят новые учреждения, подчиняющиеся приказам, идущим из центра.

В период Великой французской революции продолжилось «строительство» государственного аппарата: в 1789 г. были ликвидированы все феодальные привилегии на государственной службе, в 1790 г. провинции были заменены департаментами, в 1791 г. закон Ле Шапелье запретил создание любых добровольных объединений, «промежуточных ассоциаций» между государством и гражданами.

При Наполеоне I централизация государственного аппарата и его институционализация усилились. Наполеон I подписал конкордат с Ватиканом, давший государству эффективный контроль над церковью, выработал гражданский кодекс, создал институт префектов и супрефектов, назначил комиссаров полиции во всех городах, организовал жандармерию.

Наполеон I заимствовал основные элементы французской бюрократической системы из двух институтов французского общества — армии и церкви, которыми он искренне восхищался. В представлении Наполеона идеальный имперский чиновник должен был быть «наполовину военным, наполовину священником». Поэтому наполеоновская бюрократия «полувоенного типа» была основана на трех принципах: иерархии, дисциплине и унификации. Мечтой императора было создание корпуса чиновников, служивших только общественному интересу. Он

подчеркивал, что чиновники должны иметь привилегии, но не должны чересчур зависеть ни от министров, ни от императора. При этом Наполеон I призывал открыть государственную службу для самых одаренных людей. Именно в период Империи были созданы основные институты французского государства и сформировались традиции французской бюрократии. По приказу Наполеона I была основана высшая элитарная школа - Эколь Политехник, ставшая на долгие годы основным центром подготовки профессиональных государственных служащих.

В начале XIX века на государственной службе была внедрена конкурсная система найма чиновников. В «больших школах» (Политехнической, Горной, Школе дорог и мостов), являвшихся в то время «питомником» административной элиты, исповедовались идеи служения общему благу и государственным интересам. Конкурсная система отбора способствовала росту профессионализма французской бюрократии, внедрению в ее среду новых норм, ценностей и представлений. Французские политологи считают, что в результате всего этого произошел определенный отрыв профессиональных чиновников от породившей их социальной среды.

Высшие чиновники проповедовали идею служения государству, рассматривали себя в качестве хранителей общественных интересов. Отсюда их неприязнь к частнопредпринимательской деятельности как «второсортной», ограниченность перехода в частный сектор. Например, с 1860 по 1880 гг. лишь один (!) финансовый инспектор покинул государственную службу и ушел в бизнес.

Высшие чиновники были верными слугами государства, и режим черпал из государственного аппарата политический персонал, подбирая из них депутатов и министров. Политическая лояльность высшей бюрократии была необычайно высокой. Так, выпускники Политехнической школы участвовали в подавлении восстания парижских рабочих в июле 1848 г. и в разгроме Коммуны.

Несмотря на внедрение конкурсной системы, высшая администрация формировалась практически полностью из привилегированных слоев общества. С 1830 по 1848 гг. только 1% студентов Политехнического института был представлен выходцами из семей рабочих и крестьян. Доля представителей крупной буржуазии среди ее выпускников постоянно росла: с 56% в 1848 г. до 61% в 1880 г. В годы Второй империи (1851–1876 гг.) 95% директоров отделов министерств, 82% префектов, 87% государственных советников вышли из буржуазии или аристократии. Даже в годы Третьей республики (1871–1940 гг.) демократизация не затронула высшую бюрократию: из 546 членов «больших корпусов» лишь 10% вышли из «народных классов» и мелкой буржуазии.

С помощью целенаправленной социальной селекции и политического контроля правящий класс Франции не допускал в бюрократическую элиту выходцев из народа. В XIX веке на вступительном конкурсном экзамене приемная комиссия обращала особое внимание на

общую культуру кандидата, его знание классических предметов (и в первую очередь, латыни). Профессия чиновников стала наследственной: сыновья приходили на смену отцам. Например, в 1840 г. 68% членов Государственного совета были сыновьями крупных чиновников; в 1852 г. приблизительно 16% префектов были сыновьями префектов и супрефектов.

Во время вступительного конкурса кандидат должен был представить соответствующие рекомендации, а при назначении на должность широко использовались родственные связи, обмен услугами, взятками. В личном деле чиновников не только значились их профессия, профессиональные заслуги, но и давалась характеристика их социального поведения. Все это закономерно привело к первому кризису французской бюрократии в период июльской Монархии (1830 -1848 гг.).

Французские политологи считают, что кризис был вызван произволом администрации при наборе чиновников на государственную службу, nepotизмом, политическим фаворитизмом, отсутствием правовых гарантий чиновников, низкими окладами рядовых служащих, резкой диспропорцией между жалованьем высших и низших чиновников.

Даже среди высших французских чиновников во времена правления Луи Филиппа появились требования внести в госаппарат принципы «меритократической системы».

Речь шла о создании политически нейтральной бюрократии, о повсеместном введении системы конкурсов, чтобы назначать на государственные посты наиболее способных чиновников.

Государственным служащим вменялось в обязанность проявлять сдержанность в частной жизни и хранить административные тайны. Считалось, что не нужно лишать чиновников права выражать свои взгляды, но им не стоит вступать в полемику по вопросам, затрагивающим работу. В некоторых учреждениях того времени чиновникам запрещалось покидать свое рабочее место, читать газеты или иностранные книги на работе.

Во второй половине XIX века занятие должности в госаппарате стало мощным фактором социального продвижения. Государственная служба предполагала минимальный уровень образования, чиновники должны были носить мундир или приличный костюм, они не занимались грязной работой. Помимо этого, государственная служба давала достаточно большие гарантии занятости. По мере роста численности чиновников (в конце XIX века их насчитывалось уже около 500 тыс.) их положение становилось более стабильным; лишь положение высших должностных лиц госаппарата зависело от политической конъюнктуры. В 1853 г. был создан общий режим пенсионного обеспечения государственных служащих.

Американский политолог В. Шан, анализируя систему административно-государственного управления во Франции конца XIX века, писал: «Традиционное желание стабильной занятости и надежды на

пенсию в старости были достаточно сильным стимулом для тех, кто не обладал амбициями и не чувствовал призвания к какой-либо определенной профессии».

В этот период в госаппарате широко обсуждалась проблема унификации найма на государственную службу с помощью экзаменов или конкурсов и введения испытательного срока до включения стажера в штат. Однако в 1874 г. Государственный совет отверг идею единого статуса чиновников и подтвердил право административных учреждений создавать собственные регламенты, вводить свои правила рекрутирования. Высшая администрация не могла изменить принципу иерархической и неограниченной власти.

Понижение уровня подготовки чиновников, увеличение численности госаппарата, феминизация некоторых видов деятельности административно-государственного управления привели к падению престижа государственной службы. Действительно, начиная с 20-х годов XX века, зарплаты рядовых чиновников стало значительно отставать от зарплаты квалифицированных рабочих частного сектора (и тем более от доходов служащих в частном секторе). Эта тенденция продолжала усиливаться и существует по сегодняшний день.

Рассмотрим организацию основных уровней административно-государственного управления во Франции.

До 1981 г. в стране существовала сильная власть центральной администрации. Всякое движение начиналось непосредственно в Париже. Третья (1871–1940 гг.), Четвертая (1947–1958 гг.) и Пятая республики с неизменной решительностью проводили политику централизации страны. Французское правительство и его администрация жестко контролировали всю бюрократическую сеть страны. С американской точки зрения, эта централизация часто доходила до крайности. Например, в определенный момент учебного дня все школьники Франции одной ступени обучения заняты одним и тем же. Местные условия, проблемы и инициативы отходили на второй план при принятии любых бюрократических решений. В 1960 г. в целях лучшей координации административного управления президент де Голль издал декрет об организации 22 регионов, в каждом из которых от 2 до 8 департаментов. Однако это было сделано только ради административных удобств и несколько не нарушило жесткую централизацию государственного управления.

Специалисты, которые пришли к власти в 1981 г., провели подлинную децентрализацию во Франции. Часть полномочий экономического и социального планирования была передана от центральной администрации регионам. Налогообложение, образование, здравоохранение и экономическое развитие стали сферой полномочий администрации в 22 регионах и 96 департаментах. Закон 1982 г. переименовал назначаемых Парижем префектов в специальных уполномоченных Республики, их власть стала немного больше, чем власть

полиции или пожарной охраны. Тем самым, Франция после пяти веков неуклонной централизации пустилась в обратный путь.

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 имеют разных смысловых значений.

«Закон об общем статусе чиновника» действует с 1946 г. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. В 1959 г. Ордонанс внес незначительное число поправок в основной закон, но все они 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.

Помимо этого, существует также понятие «класс чиновников». Всего классов четыре, в понижающемся иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С 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.

Ни закон 1946 г., ни ордонанс 1959 г. не охватывают 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: 1) если не имеет французского гражданства; 2) не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения; 3) нарушает законодательство о военной

службе. Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить свою военную службу, либо быть освобожден от нее [26, С.182-183].

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.

Кандидат для поступления в класс В должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большой 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.

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

Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурс экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы.

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 анонимности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовке определенного доклада 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 проводятся 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.

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 задачи.

Внутренний конкурс является лишь одним из средств продвижения. В соответствии с общим статусом продвижение чиновника во Франции включает продвижение по ступеням и повышение в чине. Продвижение по ступеням выражается в увеличении жалования в зависимости от стажа работы чиновника и полученных им оценок. Повышение в чине может осуществляться двумя путями. Во-первых, по выбору, путем внесения чиновников в ежегодный список повышения, составляемый после получения мнения административной паритетной комиссии на основании полученных чиновником ежегодных оценок с учетом выслуги лет. Во-вторых, на основе профессионального отбора, проводимого с помощью специального экзамена.

Таким образом, 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.

Наряду с обычным порядком продвижения по службе во Франции существует и исключительный порядок, цель которого — ускоренное повышение в классе или в ранге внутри класса особо выдающихся чиновников. Установление такого порядка продвижения позволяет усилить влияние субъективных факторов на процесс комплектования чиновников. Существуют два пути исключительной карьеры. Первый заключается в том, что руководители административных агентств создают для перспективных чиновников в исключительном порядке соответствующие условия, предоставляя им возможность досрочно подготовиться к конкурсным экзаменам, при этом заранее зарезервировав для них определенную должность. Вторым путем исключительной карьеры является откомандирование. В этом случае за чиновником, направленным на службу за границу или в международную организацию, сохраняется право на продвижение по службе.

Как в других развитых странах, во Франции существует институт “политических” чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней; это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством. В действительности политические чиновники играют роль камертонов, с которыми сверяют свою деятельность все чиновники.

К политическим назначениям относятся должности директоров и членов министерских кабинетов, директоров административных департаментов, генеральных комиссаров, генеральных секретарей департаментов. Назначение всех этих лиц производится либо решением правительства, либо заинтересованного министра. По существующей системе эти лица уходят в отставку вместе, с правительством.

Таким образом, французское чиновничество представляет собой «многослойный пирог», в котором каждый слой поддерживает вышестоящий и давит на нижестоящий. В этом пироге исключительное место занимает верхняя группа — элита гражданской службы, высшие административные и политические чиновники. Во Франции высший корпус представляет подлинно замкнутую группу, члены которой являются выходцами из одних и тех же учебных заведений. Можно без преувеличения сказать, что подавляющее число этих людей лично знакомы друг с другом и говорят на одном и том же не только политическом, но и бытовом языке. Все это делает французский высший корпус чиновников почти семейной организацией, интеграция которой достигается без особых формальностей.

Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации (Эколь Насьональ д'Администрасьон - ЭНА). В это элитарное 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<sup>59</sup>. Чувство солидарности среди бывших учеников ЭНА очень развито: министр, закончивший в свое время эту школу, будет стремиться набирать своих сотрудников среди бывших однокурсников. Высший корпус ограничивает свой численный рост путем жесткого отбора. Так, Инспекция финансов ежегодно берет из ЭНА только 3-4 человека. В этом проявляется забота не только о своей компетентности, но и о своем престиже, важнейшим средством сохранения которого считается ограниченное число лиц.

Членство в замкнутой высшей группе трансформируется в должностное положение и должностной оклад. Как заметил Ж.К.Тоенин «все, что происходит в группе, и сама группа нуждается только сама в себе». Мишель Крозье в своей книге «Феномен бюрократии» пишет о том, что основная масса чиновников не разделяет взглядов элиты и не понимает ее, что ведет к большей разобщенности французского чиновничества в целом.

В 70–80-е годы правительство левых сил пыталось бороться с элитарностью высшего административного аппарата. Министр публичной службы и административных реформ Ле Пор в своих выступлениях указывал на необходимость устранивания существенного неравенства в составе учащихся ЭНА. В 1981 г. в этой школе дети рабочих составляли лишь 3% общего числа учащихся. Ле Пор был убежден, что верхние слои государственных служащих “должны отражать социальную реальность

нации”. Но на практике в последнее десятилетие мало что изменилось в структуре административно-государственного управления Франции: высшая управляющая администрация по-прежнему отличается элитарной замкнутостью.

Определенный интерес представляет французская правовая доктрина в отношении политической деятельности государственных служащих. Благодаря Общему статусу французские чиновники пользуются большими политическими правами и свободами, чем государственные служащие других западноевропейских стран 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 фигурировать никакое упоминание о его политических, философских или религиозных взглядах.

Французская правовая доктрина исходит из принципа общей лояльности чиновника по отношению к государству. Но эта лояльность носит пассивный характер, она не требует активного выражения — вступления в правящую партию или поддержки правительственного курса. Во Франции лояльность понимается скорее как верность нации и конституции, а не правительству. Лишь от высокопоставленных должностных лиц требуется политический конформизм.

Декларируя свободу политических взглядов чиновников вне службы, французская правовая доктрина ограничивает ее так называемой обязанностью сдержанности во время службы. На службе чиновникам рекомендуется отказаться от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений.

Следует особо подчеркнуть, что Франция является практически первой страной, утвердившей систему административной юстиции. Такая система сложилась здесь на основе реформ 1953–1963 гг. Основным звеном французской административной юстиции является Государственный совет, председателем которого по праву является премьер-министр, а заместителем — министр юстиции. Действительное председательствование в Государственном совете осуществляет его вице-председатель. Государственный совет — орган, полномочия которого носят как административный, так и судебный характер.

Административные полномочия Государственного совета состоят в праве давать заключения, предназначенные для администрации. В частности, Государственный совет может вынести решение о необходимости проведения административных реформ. Судебные полномочия Государственного совета состоят в праве рассматривать дела чиновников, в качестве суда первой инстанции, причем его решения являются окончательными. Государственный совет представляет собой также апелляционный суд в отношении нижестоящих органов

административной юстиции. В среднем ежегодно Государственный совет рассматривает 3 тыс. жалоб чиновников.

Во Франции существует также институт посредника, который дополняет систему контроля за административно-государственным управлением. По инициативе премьер-министра П. Месмера данный институт был образован в 1973 г. Посредник назначался на 6 лет декретом президента Республики, и он был обязан изучать передаваемые ему из парламента жалобы, возникающие в связи с деятельностью администрации. Другими словами, посредник выступал в роли органа расследований. Если в результате расследования устанавливаются упущения в деятельности администрации, то посредник информировал об этом правительство.

В целом, государственную службу представляется возможным определить как совокупность граждан, находящихся на службе государства, местных коллективов и их административных учреждений. Таким образом, понятие «государственные служащие» объединяет всех тех, кто служит в центральных и местных органах власти.

Французское законодательство достаточно полно и четко регулирует организацию государственной службы в стране. Ее основные принципы закреплены в Конституции Французской Республики 1958 г., а также в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в преамбуле Конституции 1946 г., которые интегрированы в современное конституционное право Франции. Более детальная регламентация гражданской службы осуществляется Общим статутом публичной службы, включающим четыре закона, которые являются его разделами:

- Закон от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях чиновников;
- Закон от 11 января 1984 г., содержащий положения статута о государственной публичной службе;
- Закон от 26 января 1984 г., содержащий положения статута о местной публичной службе;
- Закон от 6 января 1986 г., содержащий положения статута о государственной медицинской службе.

Непосредственное отношение к регулированию государственной службы имеют первые два закона. Общий статут является правовой основой государственной службы во Франции, и он применяется ко всем служащим независимо от их должности или ранга в государственной иерархии. Кроме общего статута существуют особые статуты, которые конкретизируют применение общего статута к служащим тех или иных государственных органов. В них фиксируются функциональные обязанности служащих, условия и порядок принятия на службу, продвижение по службе и присвоение соответствующих чинов и рангов, различные виды служебного положения. Особые статуты принимаются декретом Государственного совета после консультации с Высшим советом центральной государственной службы. Ряд принципиальных положений,

касающихся государственной службы, содержится в решениях Конституционного и Государственного советов.

В организации государственной службы Франции сочетаются система найма («открытая государственная служба») и система карьеры («закрытая государственная служба»). В соответствии с этим государственные служащие делятся на две большие группы:

1) служащие, не являющиеся чиновниками, работающие в государственных учреждениях по найму – сюда относятся вспомогательный персонал, который принимается на работу либо по контракту (до трех лет), либо на повременную работу (не более 120 часов в месяц), стажеры;

2) служащие-чиновники, составляющие костяк государственной службы: служащие центральной государственной администрации и администрации регионов, департаментов, коммун и их учреждений (за исключением служащих парламента и судей судов общей юрисдикции), включенных на постоянной основе в штат государственного управленческого органа на должности, соответствующие их рангу.

Чиновником является лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в определенный корпус (штат) государственных служащих и получившее определенный ранг (разряд) в иерархии административных органов, служб, учреждений государства или местных коллективов.

Корпус объединяет чиновников, выполняющих одинаковую работу (учителя, канцелярские служащие, инспекторы казначейства, гражданские администраторы и др.). Всего в системе центральной государственной службы насчитывается около 1000 таких корпусов. Войдя в корпус, чиновник может оставаться в нем всю свою профессиональную жизнь. Особые правила регулируют перемещения служащего из одного корпуса в другой.

Внутри корпуса чиновники распределяются по четырем категориям (классам): А, В, С, D. Категория А объединяет чиновников, исполняющих функции по разработке концепций и руководству; они должны иметь высшее образование. На чиновников, принадлежащих к категории В, возлагаются задачи выполнения управленческих концепций, для них обязательно среднее образование. Чиновники категорий С и D осуществляют чисто технические и вспомогательные функции (категория D будет постепенно упразднена).

Каждому чиновнику при назначении на должность присваивается ранг (чин). Ранг – это звание, дающее обладателю право занимать определенные должности. Любое присвоение ранга считается недействительным, если оно не связано с занятием должности и деятельностью на государственной службе. Каждый чин охватывает несколько ступеней в должностной иерархии. Таким образом, при продвижении чиновника по службе происходят повышение ступени и повышение в чине. В случае сокращения должности чиновник имеет право

на новую должность на условиях, определяемых статутными положениями соответствующей службы.

Каждый корпус состоит из многих рангов, которые, в свою очередь, делятся на ступени. Хотя ранги и должности в принципе зависят друг от друга, полного совпадения между ними может и не быть. Повышение в ранге не обязательно влечет за собой повышение в должности (так же, как в армии, где повышение в воинском звании и в должности не совпадает). Карьера чиновника обычно проходит внутри корпуса путем повышения в ступени и ранге (и, конечно, во многих случаях в должности). Получение ранга определяется результатами конкурсных экзаменов и прохождением повышения квалификации. Повышение в ранге зависит от выслуги лет и аттестации. Аттестация является также условием повышения в должности. Для перевода в более высокую категорию необходимо либо решение руководства, либо прохождение конкурса. Конкурс обычно необходим и при переходе в другой корпус.

Говоря о поступлении на службу и переходе в другие корпуса, нельзя не сказать, что согласно Конституции, право поступать на государственную службу имеют все французские граждане независимо от пола, расы, религиозных и политических убеждений. Этот принцип равенства неуклонно подтверждался судебными решениями в ряде конкретных случаев. Исключения могут иметь место лишь в случаях, когда, например, некоторые функции требуют труда только мужчин или женщин, или когда данное лицо лишено гражданских прав, не выполнило своих обязанностей перед государством, проистекающих из законов о прохождении военной службы, или по состоянию здоровья не может исполнять должностные обязанности. Для некоторых должностей существуют также возрастные ограничения и особые требования к образовательному уровню. Так, например, максимальный возраст для многих должностей составляет от 40 до 45 лет, а иностранные граждане принимаются только на внештатные должности.

Система отбора государственных служащих во Франции довольно сложна. Общий устав предусматривает проведение конкурса перед назначением на должность по большинству категорий служащих. На нем проверяется их общая культура и профессиональный уровень. В значительной мере конкурс позволяет обеспечить равенство шансов кандидатов, не допустить фаворитизма [27].

Однако не все эшелоны служащих подпадают под конкурсную систему. Наверху префекты, послы и директора министерств (класс А) назначаются распоряжением правительства. Внизу работники исполнительно-технического персонала на уровне классов С и D набираются с помощью тестов и экзаменов по специальности, но не по конкурсу.

Конкурс проводится либо в виде экзаменов, либо по степеням и званиям, когда сравниваются послужные списки кандидатов.

Существует различие между «внешним конкурсом» (для кандидатов извне, имеющих высшее образование) и «внутренним» - для лиц, уже находящихся на государственной службе, но претендующих на другую должность.

Параллельно проводятся обычно три конкурса: первый - для выпускников вузов; второй – для кадровых служащих, которые могут даже не иметь диплома (кроме врачей, для которых диплом обязателен); третий - для поступающих в Национальную административную школу выборных должностных лиц местных сообществ, руководителей ассоциаций и профсоюзов.

Особый случай представляют собой конкурсные экзамены в Национальную школу администрации, региональные институты администрации и ряд специализированных административных школ, составляющих довольно стройную и продуманную систему обучения государственных служащих.

Национальная школа администрации (ЭНЛ), основанная в 1945 г., готовит государственных служащих высшей категории. Окончание ЭНА открывает путь к самым высоким административным должностям. В пяти городах (Бастия, Лилль, Лион, Мец, Нант) работают региональные институты администрации (ИРА), готовящие кадры для центральной государственной службы. Каждый из них набирает ежегодно по конкурсу 100–120 человек. ИРА готовят кадры для всех министерств, но некоторые из них имеют и собственные специализированные школы.

Конкурсные экзамены для зачисления на должность в класс А направлены на выявление обширных общих и специальных знаний и на достижение уверенности в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Они должны свидетельствовать об общем и о профессиональном образовании высокого уровня. Кандидаты в класс В обязаны уметь регламентировать и оценивать, руководствуясь законами и подзаконными актами, деятельность лиц, находящихся под их управлением. Для этого от них требуются большая гибкость, обширные общие и профессиональные знания. Экзамены и тесты для кандидатов в класс С должны выявить у них прежде всего специальные знания, технико-исполнительские навыки, а не способность быть инициативными.

Прохождение конкурса не обязательно ведет к немедленному назначению победителя на должность. Оно имеет своим следствием зачисление его в список на занятие вакантных должностей. Лицам, прошедшим конкурс, обычно предоставляется возможность поступления в соответствующее специализированное учебное заведение для учебы в нем в течение 2–3 лет. Перед назначением на должность претендент обычно работает в учреждении в течение года стажером.

Каждый чиновник получает жалованье в соответствии с тарифной сеткой. Соотношение между самыми низкими и самыми высокими окладами составляет 1:5. Жалованье служащих состоит из трех частей:

основного жалования, дополнительного вознаграждения и социальных льгот.

Права, в том числе социальные, политические, и обязанности чиновников сформулированы в Общем статуте государственной службы. К правам относятся: свобода убеждений и совести; свобода выражения мнений (только для чиновников, выступающих кандидатами на выборные должности или исполняющих представительские функции); право на забастовку (но не политическую); право на профсоюзную деятельность; право на участие в обсуждении решений, касающихся государственных служащих; право на ежегодный пятинедельный оплачиваемый отпуск, отпуск по болезни, для женщин – на отпуска по родам и уходу за ребенком; право на постоянную профессиональную переподготовку; право на гигиену и безопасность труда. Законы запрещают какое-либо упоминание в личном деле служащего о его политических и философских взглядах, религиозных убеждениях.

Что касается обязанностей, то они делятся на две группы: 1) служебные обязанности, которые чиновник обязан добросовестно выполнять, и 2) так называемые обязанности по статусу: проявлять сдержанность, лояльность, соблюдать достоинство, беспристрастность, умеренность.

Карьера чиновника завершается автоматически переходом на пенсию по достижении возрастного предела (для большинства пенсионный возраст составляет 60 лет, но работать разрешается до 65). Чиновник может оставить государственную службу и по собственному желанию, подав в отставку.

Следует отметить, что правовой статус военнослужащих, служащих парламента и судов, работников публичных торгово-промышленных предприятий, а также работников служб, обеспечивающих безопасность: полиции, исправительных учреждений, авиадиспетчеров, некоторых служб гражданской авиации, связистов министерства внутренних дел, несколько отличен и регламентируется специальными уставами. Чиновники этих служб выведены частично из-под действия Общего устава. Они не имеют, например, права на забастовку, но зато пользуются рядом материальных преимуществ.

За проступки и правонарушения чиновники могут быть привлечены к ответственности. Ответственность может быть уголовной (в случаях коррупции и злоупотребления служебным положением в корыстных целях); финансовой – если чиновник наносит материальный ущерб учреждению, в котором работает; дисциплинарной. В последнем случае дело разбирают паритетные административные комиссии, которые представляют рекомендации вышестоящему органу. Если тот выносит дисциплинарное взыскание, его следует обосновать. Государство имеет право в качестве дисциплинарного взыскания уволить чиновника, а если речь идет о серьезном проступке, то лишить его пенсии.

Систему центральной государственной службы формально возглавляет премьер-министр, подписывающий все распоряжения, регламентирующие работу служащих (хотя в соответствии со ст. 13 Конституции Французской Республики Президент также имеет ряд полномочий – назначает лиц на высшие гражданские и военные должности, а также членов Государственного совета, префектов, послов, высших судебных чиновников, профессоров университетов и т.д.). Обычно он передает свои полномочия члену правительства (министру или государственному секретарю по вопросам государственной службы).

В настоящее время во Франции существует специальное Министерство государственной службы, государственной реформы и децентрализации, в состав которого входит Генеральная дирекция администрации и государственной службы. Ее задачи таковы: контролировать соблюдение Общего устава (статута) государственной службы, собирать статистические данные, управлять соответствующим имуществом, руководить работой по реорганизации административных учреждений. Полномочия Генеральной дирекции распространяются на всех государственных служащих. Она участвует и в руководстве учебными заведениями по подготовке и переподготовке кадров для государственной службы.

Премьер-министр председательствует в Высшем совете центральной государственной службы. Совет принимает участие в решении общих вопросов, касающихся государственной службы, в разработке рекомендаций, предварительном рассмотрении законопроектов.

В системе центральной государственной службы существует также ряд консультативных органов: 1) паритетные административные комиссии для каждого корпуса (штата) служащих, состоящие из равного числа представителей администрации и персонала; они занимаются вопросами продвижения по службе и дисциплины; 2) паритетные технические комитеты, занимающиеся организационными и уставными вопросами государственной службы; 3) комитеты гигиены и безопасности, создаваемые в каждом учреждении (большинство мест в них принадлежит представителям персонала).

Главным руководящим органом в системе государственной службы является бюджетное управление министерства финансов, которое занимается двумя важнейшими вопросами: штатным расписанием и оплатой труда. Второе место в руководстве государственной службой принадлежит главному управлению государственной администрации и государственной службы, занимающемуся исследованиями и координацией. Нехватка средств и штатов не позволяет ему оказать существенное влияние на организацию и функционирование государственной службы. И наконец, в каждом министерстве имеется управление кадров, которое прямо и непосредственно управляет подведомственным ему персоналом в центре и на местах.

## **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Раскройте содержание административно-государственного управления Франции в XVIII–XIX веках?
2. В какой период во Франции была внедрена конкурсная система найма чиновников?
3. Раскройте содержание правовой основы Франции в XIX веке, регулирующей гражданскую службу.
4. Раскройте содержание системы отбора государственных служащих во Франции.
5. Назовите основные задачи и направления деятельности Министерства государственной службы Франции.

## **ГЛАВА 2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ БЛИЖНЕГО ЗАРУБЕЖЬЯ**

### **2.1 Система государственной службы в Российской Федерации**

В Российской Федерации в конце XX в. произошли кардинальные изменения, заключающиеся в изменении системы организации государственной власти, становление как демократического государства и формирование гражданского общества. Соответственно, формируется новая система государственного управления.

В рамках реформирования системы государственного управления происходит реорганизация государственной службы, которая рассматривается как социально-правовой институт и в качестве особой сферы профессиональной деятельности, непосредственно связанной и взаимообусловленной с реализацией полномочий органов государственной власти и управления.

На сегодня вопросы создания высокоэффективной и наиболее приемлемой для граждан и общества государственной службы находятся под пристальным вниманием государственных структур Российской Федерации.

Это обусловлено тем, что данная проблематика напрямую связана с дальнейшим развитием страны в качестве демократического и правового государства.

Главные приоритеты при создании высокоэффективной системы государственной службы Российской Федерации заключаются в следующем:

- создание качественно новых параметров взаимоотношений между госслужащими и гражданами;
- привитие новых ценностей и культурных характеристик государственной службе,

- формирование новых правовых и организационных основ государственной службы, отвечающих потребностям социально-ориентированной практики;
- определение роли государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества;
- создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей [28, с.9].

По мнению Г.В. Атаманчук, в рамках государственной службы происходит формирование властно-управленческих взаимоотношений между государством и обществом, государственным органом и управляемыми им объектами. В системе «государство-государственный аппарат-государственный орган-должность государственной службы-государственный служащий-гражданин-общество-государство» государственная служба связывает должность (относящуюся к организационной структуре государственного управления), государственного служащего (являющегося персоналом государственного управления) и гражданина (обслуживать которого призвано государство). Именно так рассматривается государственная служба в большинстве демократических государств [29, с.364-365].

Наряду с государственной службой немаловажное значение для формирования демократического правового государства имеет реформирование муниципальной службы, которая призвана обеспечить эффективную реализацию публичной власти на местах.

Оценивая государственную и муниципальную службу, важно понимать, что ее предназначение – обслуживать интересы общества и граждан. При этом для оптимального развития институтов муниципальной и государственной службы необходимо не только совершенствовать правовое регулирование в данной сфере, но и наполнить их качественным кадровым составом, способным на высоком уровне решать стоящие перед государством и обществом задачи.

Но, прежде чем приступить непосредственно к вопросам реформирования государственной службы в Российской Федерации, следует привести определения, которые давались некоторыми русскими дореволюционными юристами в сфере государственной службы. Это необходимо для сравнительного анализа понимания содержания понятия «государственная служба» в дореволюционный период и в современных условиях.

Следует сказать, что некоторые русские дореволюционные юристы предпринимали определенные попытки дать собственные определения понятию «государственная служба».

Так, известный правовед А.Д. Градовский писал, что «под именем государственной службы мы разумеем известное юридическое отношение, возникающее для данного лица, вследствие принятия им определенной государственной должности» [30, с.47]. Другой русский правовед Н.М. Коркунов характеризовал государственную службу как «особое публично-

правовое отношение служащего к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности» [31, с.400-401].

По мнению профессора Казанского университета В.В. Ивановского, государственная служба — это «свободный договор, из которого вытекает одностороннее публично-обязательственное отношение частных лиц к носителю верховной власти, ради осуществления воли последнего» [32, с.578].

Дореволюционный юрист О.Эйхельман определял государственную службу как «исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии» [33, с.76].

Что касается современного определения понятия «государственная служба», то обратимся к нормам Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (п. 1 ст. 1) государственная служба РФ (далее-государственная служба) — это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее-граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее — федеральные государственные органы); субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ (далее — государственные органы субъектов РФ); лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности РФ) [34].

На основе этого определения, представляется возможным выделить у государственной службы ряда следующих признаков.

1. В определении понятия «государственная служба» в качестве главного признака имеется прилагательное «государственная». Это подразумевает, что сущность и предназначение государственной службы определены сущностью и предназначением государства. Государственная служба является отражением задач, функций и основных черт государства, но и призвана обеспечивать их практическое осуществление. Поэтому государственный служащий в рамках полномочий по замещаемой должности всегда выступает от имени и по поручению государства.

2. Следующий существенный признак государственной службы — это профессиональная служебная деятельность, под которой имеется в виду деятельность, осуществляемая на основе специальных теоретических знаний и практических навыков, приобретаемых в результате подготовки.

Государственная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на должностях государственной службы. Государственная служба — это профессия для государственных служащих, требующая специальной подготовки, получения специального образования.

3. Государственная служба проходит в государственных органах. Под государственным органом понимается составная часть государственного аппарата, образуемая в установленном законом порядке и наделенная государственными полномочиями, необходимыми для осуществления функций государственной власти. В настоящее время в России закладывается фундамент правового государства, которое должно представлять собой систему органов и институтов, обеспечивающих нормальное функционирование гражданского общества на основе права, защиту прав и свобод каждого гражданина, подъем экономики и духовный прогресс народа. Эта система и представляет собой государственный аппарат.

Лицо, состоящее на государственной службе, служит государству, выполняет по его поручению и за плату от него работу по реализации задач и функций государства, подпадая под специальный правовой режим. Поэтому, хотя профессионалы-служащие и занимают должности в конкретных государственных органах и реализуют их полномочия (компетенцию), государственную службу нельзя понимать как службу конкретным государственным органам или, тем более, должностным лицам.

Государственная служба осуществляется в аппаратах органов законодательной (представительной) и судебной властей, в органах исполнительной власти, а также в иных государственных органах, реализующих от имени государства его цели и функции и отнесенных актами законодательства РФ и ее субъектов к государственной службе. К числу таких государственных органов могут быть отнесены Администрация Президента РФ, органы прокуратуры и т.д.

Согласно законодательству, государственная служба осуществляется в государственных органах, правовой статус которых определяется Конституцией РФ и законом, государственными служащими, правовой статус и властная деятельность которых также детально регламентируются законом и иными нормативными актами. Все это придает государственной службе параметры крупнейшего публично-правового института, имеющего решающее значение для формирования государственности, осуществления государственной власти и воплощения социальной роли государства в обществе.

Под видом государственной службы понимается ее специализация, которая, в свою очередь, обуславливается уровнем, целями и функциями соответствующих государственных органов и производных от них.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы (статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»): государственная гражданская служба; военная служба и правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Согласно статье 5 Федерального закона «О системе государственной службы» государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Военная служба (статья 6 указанного федерального закона) — это вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба (статья 7 федерального закона) – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

Все виды государственной службы оформлены общегосударственными установлениями, т.е. федеральными законами, хотя каждый вид имеет собственный правовой статус и характерные признаки. Содержание каждого вида государственной службы, его правовое положение определяются также нормативными актами о соответствующем виде государственной службы. Подробнее правовая характеристика видов государственной службы будет дана в следующих главах учебника.

Таким образом, предложенные дореволюционными юристами определения государственной службы во многом соответствуют его современному пониманию и содержанию.

В конце XX века в Российской Федерации происходит кардинальное реформирование государственной службы, которое осуществляется в рамках масштабной административной реформы, затрагивающей всю

систему государственного управления. В данном контексте государственная служба рассматривается как государственно-правовой институт и как специфическая область профессиональной деятельности государственных служащих, которые обеспечивают реализацию полномочий органов государственной власти и управления.

Последнее обусловлено тем, что современный корпус профессионально подготовленных государственных служащих сопровождает развитие и решение задач и функций современного государства и связанных с ним институтов.

К числу основных задач, стоящих перед государственной службой, относятся: обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, эффективное функционирование всей государственной инфраструктуры, обеспечение демократической, правовой и социальной стабильности государства, в том числе необходимой для развития жизнедеятельности общества, внутренней и внешней безопасности общества и государства.

Другими словами, эффективная государственная служба создает прочную основу для функционирования надлежащей государственной администрации и элементов государственного управления.

Вместе с тем, в современных условиях на «ниве» государственной службы задействован большой потенциал практического и профессионального участия граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей по должности в конкретном государственном органе.

Другими словами, речь идет о своеобразном взаимодействии государственной службы в демократическом и правовом государстве с другими его элементами (гражданин, государственный аппарат, государственный орган), на основе общих принципов и подходов, что позволяет говорить о государственной службе как подсистеме такого государства.

То есть, государство возможно признавать в качестве правового в случае, когда индивиды, действующие от имени государства, имеют соответствующую профессиональную подготовку и заинтересованы в соблюдении принципа законности, а, следовательно, исполнение законов происходит объективно и не зависит от субъективистских мнений.

Таким образом, государство глубоко заинтересовано в создании современной и высокоэффективной государственной службы, от которой зависит развитие страны как демократического и правового государства.

По мнению российских ученых, развитие системы государственной службы предполагает:

- формирование качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными служащими и гражданами;
- создание эффективной, действующей в интересах развития гражданского общества и укрепления государства государственной службы;

- изменения ценностей и культуры государственной службы, ее организационных основ;
- определение места и роли, непосредственных форм участия государственной службы в системе взаимодействия государства и гражданского общества;
- создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, национальных, культурных и других особенностей [28, с.9].

Кроме государственной службы, важное значение в Российской Федерации придается муниципальной службе, основное предназначение которой — это обеспечение государственного управления на региональном уровне. Муниципальная служба призвана служить интересам граждан, общества и государства на определенной местности и поэтому ее роль не менее значима в общей системе государственной службы.

Государственная служба в Российской Федерации имеет богатую историю, которая складывалась на протяжении нескольких столетий, и была связана с образованием русского централизованного государства, функционирование которого происходило в достаточно сложных геополитических условиях на рубеже XVI–XVII веков.

Хронологически представляется возможным выделить пять периодов исторического развития государственной службы на территории Российской Федерации. В частности, российские ученые выделяют первый период в XVII веке, для которого характерным стало — формирование государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, образование и совершенствование приказной системы, в том числе путем возникновения новых наименований должностей. Второй период датируется XVIII веком, для которого характерным было кардинальное изменение принципов организации государственной службы на основе Табеля о рангах. Третий период охватывает XIX век, для которого стал характерным расцвет бюрократического государства, совершенствование государственной машины. Четвертый период распространяется на XX век, то есть на советский этап развития Российской Федерации, возникновение советской номенклатуры [28, с.9].

Нами также предлагается выделить пятый период в истории развития Российской Федерации, который связан с современным и настоящим периодом развития данного государства, начиная с момента принятия 12 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете России, в которой было провозглашено главенство Конституции, и страна стала именоваться Российской Федерацией.

В нормах Конституции РФ 1993 г. на федеральном уровне было заложено о принятии основ законодательства о государственной службе и закона о федеральной государственной службе. Регулирование всех других общественных отношений по вопросам государственной службы входило в прерогативу органов власти субъектов РФ.

В условиях провозглашения государственного суверенитета Российской Федерации проводимая работа по созданию новой модели

государственной службы заняла продолжительное время, и только в 1993 году был подписан Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации».

Согласно данного Указа был образован Совет по кадровой политике при Президенте РФ, который являлся консультативным органом при главе государства, в обязанности которого входило рассмотрение кандидатур для назначения на должность решениями Президента и Правительства.

Одновременно, в течение 1992–1993 гг. в российских правительственных структурах с привлечением экспертов активно шла разработка Концепции реформирования государственной службы. Ее основные тезисы были опубликованы 23 декабря 1993 г. в «Российской газете».

В тезисах констатировалось, что в России в период с 1990-х годов не представлялось возможным обеспечить разграничение государственной службы от других видов деятельности и функционирования социально-правовых институтов. В этой связи сторонники создания обособленной от остальных видов работ деятельности по обеспечению государственной службы предлагали разработать нормативную правовую базу государственной службы, ее структурные элементы, основанные на основе зарубежного и российского опыта, включая обычаи, традиции народов России. Также высказывались предложения по формированию высококомпетентного и высокоморального корпуса государственных служащих; сокращения и образования более профессиональной, рациональной, открытой, слаженной и мобильной системы органов государственной службы; пересмотра некоторых аспектов системы финансирования государственной службы; создании в общественном сознании положительного имиджа государственной службы и позитивного образа государственного служащего.

При опубликовании тезисов Президентом Российской Федерации также был подписан Указ от 23 декабря 1993 г. № 2267, согласно которому было утверждено Положение о федеральной государственной службе.

Положение регламентировало категории федеральных государственных служащих, к которым были отнесены государственные должности в Администрации Президента, Совете Безопасности, аппарате Правительства, палатах Федерального Собрания, органах судебной власти, Центральной избирательной комиссии, Счетной палате и в других федеральных органах власти Российской Федерации.

В Положении были дифференцированы высшие и главные государственные должности (квалификационные требования к ним устанавливал Президент), ведущие, старшие и младшие государственные должности (квалификационные требования к ним устанавливало Правительство или по его поручению другой орган).

Наряду с перечислением государственных должностей, были заложены правовые основы для прав и обязанностей государственного служащего, установления для них определенных ограничений, связанных с

запретом на занятие предпринимательской деятельности, кроме научной, преподавательской, иной творческой, а также введения запрета на прием подарков, участия в забастовках и т.п.

Были закреплены следующие принципы государственной службы: законность, подконтрольность и подотчетность государственных органов и деятельности государственных служащих, соблюдение властной вертикали, то есть обязательность для подчиненного решений вышестоящего руководителя, внепартийность, меритократии, то есть равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой, ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, социальная защищенность федеральных государственных служащих и другие.

В этом же Положении был закреплен конкретный перечень гарантий социальной и правовой защиты государственного служащего, установления классов чинов, которые зависели от занимаемых должностей. Достаточно детально была регламентирована процедура увольнения (отставки) государственного служащего.

Годом позже, то есть 12 февраля 1994 г., был издан Указ Президента РФ, посвященный утверждению Положения об Управлении федеральной государственной службы Президента (спустя два года преобразованное в Управление кадровой политики Президента). К числу его основных функций были отнесены: определение основных направлений реализации кадровой политики страны, решение кадровых вопросов, отнесенных к его ведению законодательством; контроль за соблюдением законодательства по вопросам кадровой политики и государственной службы, а также за соблюдением законодательства о государственной службе государственными служащими, назначенными на должность Президентом РФ.

В январе 1995 года издается следующий Указ Президента РФ, которым вводился Сводный перечень государственных должностей от Президента РФ до судьи федерального суда, корректирующийся при возникновении необходимости. Также был разработан и опубликован Реестр государственных должностей федеральных государственных служащих, утвержденный Указом Президента РФ.

Среди организационных мер следует назвать образование в 1991 году при Правительстве РФ главного управления по подготовке кадров для государственной службы (в дальнейшем преобразовано в департамент государственной службы аппарата правительства), а также преобразование Академии общественных наук при ЦК КПСС в Российскую академию государственной службы при Президенте РФ.

В 1995 году Государственная дума 31 июля 1995 г. за № 119-ФЗ приняла федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Данный закон был общего, а не детализированного характера, то есть некоторые вопросы (особенности

прохождения государственной службы в военных и в отдельных специализированных органах, в особенности порядок присвоения квалификационных разрядов, вопросы денежного содержания и другое) требовали принятия дополнительных нормативных правовых актов.

Необходимо сказать, что нормы Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Положения о федеральной государственной службе содержали положения дореволюционного (включая Табели о рангах) и законодательства так называемого советского периода.

Что касается регионального уровня, то первый закон о государственной службе на территории субъектов Российской Федерации был принят в Республике Саха (Якутия).

Таким образом, в Российской Федерации были созданы конституционные основы государственной службы как составляющего компонента государственного управления, отличие которого прослеживалось по сравнению с ранее действовавшей системой административного управления.

Следует отметить, что, несмотря на принятые нормативные правовые акты в сфере государственной службы в последующие годы, процесс ее дальнейшего реформирования не прекращался и был в 1992–2002 годах продолжен.

Так, в 2001 г. была принята Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ, в которой были обозначены основные цели и задачи реформирования сложившейся системы государственной службы.

Согласно данной Концепции заложены основы единой системы государственной службы, ее правовые, организационные и экономические принципы ее реализации.

В частности, была организована государственная гражданская служба как вид государственной службы, определена система федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов РФ, сформулированы принципы взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы, заложены подходы к преобразованию военной службы, внесены предложения по правовым основам правоохранительной службы.

На подзаконном уровне в 2002 г. президентом РФ был подписан Указ о программе реформирования государственной службы в Российской Федерации [34].

В этом правовом акте констатировалось о наличии определенных проблем в сфере государственной службы, которыми были следующие:

- несоблюдение принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровнях;
- существование противоречий и пробелов в законодательстве РФ о государственной службе;

- недостаточная результативность деятельности государственных органов;
- ненадлежащее применение современных технологий государственного управления, в том числе отвечающих задаче реализации масштабных государственных программ и проектов;
- непроработанность правовых мер взаимосвязи государственной и муниципальной службы;
- недостаточная результативность правовых и организационных мер контроля деятельности государственных органов со стороны гражданского общества;
- неубедительная результативность кадровой политики в сфере государственной службы;
- наличие консервативной системы подготовки и профессионального развития государственных служащих;
- недостаточный уровень соответствия социального и правового положения государственного служащего показателю, возлагаемой на него ответственности;
- ненадлежащая материально-техническая обеспеченность государственной службы.

Логическим итогом реформирования государственной службы в Российской Федерации стало принятие в 2003 году федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», а в 2004 г. — федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Также был принят федеральный закон от 3 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». На подзаконном уровне в целях реализации вышеназванных законов были изданы акты Президента и Правительства РФ.

Таким образом, правовую основу государственной службы составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, а применительно к государственной гражданской службе субъектов РФ — также нормативные правовые акты соответствующих субъектов. Рассмотрим основные нормативные правовые акты, издаваемые по вопросам государственной службы на федеральном уровне.

1. Конституция РФ, которая, как известно, является Основным законом государства и определяет основы построения системы государственной службы и ее основополагающие принципы, которые мы также рассмотрим.

2. Федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы РФ, регламентирующие основополагающие и в то же время различные аспекты государственной службы. Среди данной группы нормативных правовых актов основным является Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Также следует отметить законы, регулирующие отдельные виды государственной службы, в частности, Федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О

государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

3. Указы Президента РФ. К примеру, Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению», Положение о порядке прохождения военной службы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237, и т.д.

4. Постановления Правительства РФ, в первую очередь по вопросам социально-правовой защиты государственных служащих, например от 28 января 2011 г. № 39 «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти», от 17 октября 2009 г. № 818 «Об утверждении Правил определения среднемесячного заработка, из которого исчисляется размер пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» и пр.

5. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (министерств, агентств, служб), регулирующие отдельные аспекты прохождения государственной службы и правового положения государственных служащих этих органов. К примеру, приказ Министерства культуры РФ от 21 октября 2011 г. № 1014 «О примерных должностных регламентах федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата Российской Федерации», приказ Росфиннадзора от 18 июля 2011 г. № 323 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы финансово-бюджетного надзора» и др. [34].

В последние годы принят ряд постановлений Конституционного Суда РФ по вопросам государственной службы. Среди них следует назвать постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2011 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 56 Закона РФ «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с жалобой гражданина В.Т. Казанцева».

В настоящее время продолжается процесс создания судебной практики судов общей юрисдикции в исследуемой сфере, в частности, по проблемам рассмотрения дел о восстановлении в должности государственных служащих, уволенных при ликвидации государственного органа, сокращении его штата.

Принятыми нормативными правовыми актами сформулированы новые подходы к формированию кадрового состава государственной гражданской службы, установлен конкурсный отбор на вакантные должности государственной гражданской службы и определены квалификационные требования к государственным гражданским служащим, предусмотрено участие независимых экспертов в аттестационных, конкурсных комиссиях и в комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов на государственной гражданской службе.

Вместе с тем, некоторые направления реформирования государственной службы остались нереализованными, в том числе положения Концепции и законодательства РФ о формировании системы управления государственной службой. Не была соблюдена взаимосвязь с другими направлениями реформы в сфере государственного управления, в частности, с бюджетной, административной, судебной и военной реформами, реформой местного самоуправления и другое.

Как показала практика реформирования государственной службы в Российской Федерации, преобразования, проводимые в сфере государственной службы, являются достаточно сложным и длительным процессом.

Так, на первом этапе (2009–2010 годы) была реализована работа по совершенствованию федерального законодательства в сфере государственной службы; сформулированы и введены механизмы противодействия коррупции; сформулированы современные кадровые, образовательные, информационные и управленческие технологии и механизмы, которые направлены на эффективность профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

На втором этапе (2011–2013 годы) проведен мониторинг общественного мнения о результативности государственной службы и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих; реализован комплекс мероприятий по повышению престижа государственной службы; сконструирован механизм обеспечения государственных гарантий для государственных служащих; введены современные кадровые, образовательные, информационные и управленческие технологии на государственной службе; завершено создание единой системы управления государственной службой.

Помимо понятия, признаков, классификации и правовой основы государственной службы для рассмотрения ее характерных признаков необходимо рассмотреть, на каких принципах основывается правовое регулирование данного вида деятельности.

Принципы государственной службы — это руководящие идеи либо установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно-обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных

служащих, которые функционируют в системе государственной власти, и в частности, в сфере государственной службы.

Принципы государственной службы отражают ее сущность и характерные черты. В соответствии с принципами определяются важные закономерности в системе организации и функционирования государственной службы. Другими словами, они отражают связи, которые возникают в системе государственно-служебных отношений.

Принципы государственной службы характеризует общеобязательность. Они имеют распространение на все виды государственной службы и относятся ко всем лицам и организациям, участвующим в государственно-служебных отношениях.

Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» установлены следующие принципы государственной службы.

1. *Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.* Статьей 5 Конституции РФ закреплено федеративное устройство российского государства. Это предусматривает последовательное раскрытие в текущем федеральном законодательстве единства системы государственной власти, а следовательно, единства основ организации государственной службы. В то же время это предполагает разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в целях обеспечения эффективности государственной службы.

Согласно п. "т" ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находится федеральная государственная служба, что означает следующее. На федеральной государственной службе состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения федеральных органов государственной власти, а также государственные служащие, осуществляющие полномочия от имени Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

Государственная служба субъектов РФ (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) находится в их ведении. На государственной службе субъектов состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения органов государственной власти этих субъектов, а также государственные служащие, осуществляющие полномочия от их имени.

2. *Принцип законности* означает, что организация и функционирование государственной службы должны четко и детально соответствовать нормам закона.

К числу главных требований принципа законности относятся следующие:

- а) приоритет Конституции РФ и вышестоящих правовых актов по отношению к другим правовым актам;
- б) единство понимания и применения законов на всей территории их действия;
- в) равная возможность всех граждан пользоваться защитой закона и их равная обязанность следовать его предписаниям;
- г) закон должен содержать механизм его реализации;
- д) недопустимость противопоставления законности и целесообразности;
- е) неотвратимость наказания за совершенное правонарушение.

3. *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия обязывает государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.* Для правового государства, которое предполагается создать в России, должно быть характерно то, что права личности являются высшей ценностью и что все государственные служащие несут предусмотренную законодательством ответственность за деяния, ведущие к нарушению прав, свобод и законных интересов граждан. Гражданин должен быть надежно защищен от «усмотрений» органов государства и его работников. Отсюда необходимость совершенствования национального законодательства, приведения его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России и стандартами, в том числе по вопросам государственной службы.

4. *Принцип равного доступа граждан, владеющих государственным языком РФ, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего, закреплен в ст. 32 Конституции.* Это соответствует п. "с" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. Сущность принципа заключается в том, что при приеме на государственную службу не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений в зависимости от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, наличия или отсутствия гражданства субъектов РФ, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Возможность доступа к государственной службе обусловлена лишь российским гражданством, возрастом и другими требованиями, установленными для государственных служащих. То есть принцип равного доступа граждан к государственной службе не исключает

наличия ряда квалификационных требований к кандидатам и ограничений при поступлении на государственную службу.

5. *Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы*, предполагающий законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, базируется на конституционных нормах, определяющих основные принципы государственной службы, и нормах Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающих начала и ключевые процедуры функционирования государственной службы. Законодательство РФ регулирует федеральную государственную службу. Государственная служба субъектов РФ регулируется законами и иными актами субъектов РФ.

Конечно, субъекты РФ, действуя в рамках своей компетенции, вправе сами определять структуру своих органов власти и самостоятельно осуществлять кадровую политику. Однако при этом должны использоваться общероссийская система должностей и классов чинов (званий, рангов), единый порядок прохождения государственной службы. В отношении всех государственных служащих и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов РФ должны действовать:

- общие стандарты государственной службы;
- общие перечни прав и обязанностей, ограничений и гарантий;
- общие (с точки зрения организации и методики) системы подготовки кадров и контроля их компетентности.

Без этого государственная служба не станет профессиональной и эффективной, способной полноценно решать сложнейшие задачи регионального развития в условиях федеративного государства.

Взаимосвязь видов государственной службы обеспечивается на основе единства системы государственной службы РФ и принципов ее построения и функционирования. Кроме того, системный характер государственной службы обеспечивают:

- соотносительность основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- установление ограничений и обязательств при прохождении государственной службы РФ различных видов;
- учет стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу РФ.

6. *Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы*. Служба в органах местного самоуправления не является государственной, так как согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем правовое

регулирование муниципальной службы во многом схоже с правовым регулированием государственной службы.

Принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы наиболее четко регламентирован в законодательстве применительно к государственной гражданской службе. Взаимосвязь гражданской и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских, служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

7. *Принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством, является одним из краеугольных устоев российской государственности.* Он вытекает из единства системы государственной власти и верховенства закона, из подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Благодаря этому создаются реальные условия для исполнительской дисциплины во всех звеньях государственного механизма. Государственным служащим следует строго руководствоваться объемом полномочий каждого государственного органа, очерченного законодательством, учитывая, когда это необходимо, порядок так называемого двойного подчинения.

8. *Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.* Реализация данного принципа неразрывно связана с проведением административной реформы. Обеспечение прозрачности государственной службы, ее доступности общественному контролю могут быть достигнуты путем решения более широкой задачи – повышения эффективности взаимодействия государственных органов и гражданского общества, а также усиления открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Эти задачи нашли отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах,

одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р. В рамках реализации данной Концепции разработаны и внедрены основные стандарты государственных услуг и административных регламентов, установлена административная ответственность государственных служащих за отказ в предоставлении информации и за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

В зарубежных странах проблема открытости государственной службы приобрела актуальность во второй половине XX в. В административном законодательстве были закреплены обязанности государственных служащих перед гражданами, процедуры рассмотрения административных дел (Закон об административной процедуре США (1946), Федеральный закон об административных процедурах (Швейцария, 1968)).

9. *Принцип профессионализма и компетентности.* Профессионализм означает исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей постоянно (в течение определенного времени) и за регулярно получаемое вознаграждение. Он стимулирует расширение и повышение знаний, накопление опыта, развитие организаторских способностей, высокий уровень служебной и исполнительской дисциплины. Компетентность отражает объем знаний и опыт работника.

Компетентность и профессионализм — главное при оценке государственного служащего. Именно этим критериям прежде всего отдается предпочтение при отборе кандидата на вакантную должность государственной службы. Реализация принципа профессионализма и компетентности государственных служащих должна способствовать формированию стабильной и эффективной государственной службы, способной решать управленческие задачи.

10. *Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических, и юридических лиц.* Данный принцип является новым для российского законодательства. Меры, обеспечивающие его реализацию, отражены в федеральных законах о видах государственной службы. Например, согласно Федеральному закону от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" никто не вправе вмешиваться в служебную деятельность военнослужащих, за исключением лиц, уполномоченных на то федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ. Согласно Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», гражданский служащий имеет право на защиту сведений о себе; защиту прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения; государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Рассмотренные принципы являются общими для всех видов государственной службы. Дополнительные принципы могут устанавливаться федеральными законами о соответствующих видах государственной службы, а также законодательством субъектов РФ.

Таким образом, в Российской Федерации проведенные преобразования в сфере государственной службы имели долгосрочный характер и были проведены в несколько этапов. Следует констатировать, что была проделана значительная работа по созданию законодательства, регулирующего вопросы прохождения государственной гражданской службы. В то же время, имелось ряд проблем в сфере правового регулирования военной и правоохранительной службы.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите предназначение государственной и муниципальной службы в Российской Федерации?
2. Назовите основные задачи, стоящие перед государственной службой Российской Федерации?
3. Назовите правовую основу государственной службы Российской Федерации, сложившуюся в начале XXI века?
4. Какие постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам государственной службы Вы знаете?
5. Назовите принципы, определенные федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и раскройте их содержание?

## **2.2 Система государственной службы в Китайской Народной Республике**

На просторах Азии к числу наиболее эффективных систем государственной службы относится модель, внедренная в Сингапуре.

Достигнутая эффективность сложилась в результате трудолюбия и служебного рвения чиновников, их строгой дисциплины и низкого уровня коррупции. На госслужбу в Сингапуре принимаются только наиболее способные кандидаты на основе принципов меритократии, отличной профессиональной и интеллектуальной подготовки.

Более того, регулярно проводятся всевозможные рекламные кампании с целью улучшить качество предоставляемых государством услуг, декларируемых и предъявляемых к государству высоких требований со стороны политических лидеров страны, стремления членов общества к совершенству.

Обращает на себя внимание и широкая обеспеченность чиновников Сингапура мебелью, компьютерами, кондиционерами и другой

необходимой техникой для надлежащего выполнения функциональных обязанностей.

Эффективность воплощения в жизнь правительственной политики также связана с небольшим размером страны; внимательным планированием и предвидением тех проблем, которые могут возникнуть в будущем.

Правительство страны в течение длительного времени заслужило хорошую репутацию благодаря стремлению к достижению конкретных результатов, что усиливает его легитимность и целесообразность дальнейшего нахождения у власти.

Население Сингапура оказывает большую общественную поддержку чиновничьему аппарату, который пользуется хорошей репутацией, так как на постоянной и системной основе организует и реализует просветительские мероприятия, а также проводит необходимую работу открыто, объективно, гласно и достаточно дисциплинированно.

Доходы и расходы чиновников Сингапура находятся под общественным и государственным контролем и жесткой дисциплиной народа, который порой ставит строгие условия, которые нужно соблюдать, чтобы приобрести, к примеру, автомобиль и пользоваться им.

Соответственно, наиболее характерными чертами госслужбы Сингапура являются: строгая дисциплина, трудолюбие и служебное рвение чиновников, низкий уровень коррупции, повсеместное внедрение принципов меритократии, на основе которых осуществляется прием на работу наиболее способных кандидатов.

9 августа 1965 года Сингапур стал независимой Республикой, а в марте 1971 года был основан Институт по подготовке персонала государственной службы, который начал квалифицированную подготовку кадров. В 1993 году был открыт Колледж государственной службы, в котором готовились старшие должностные лица. Сегодня в данных учебных заведениях для каждого госслужащего предусмотрена обязательная служебная подготовка в год в количестве 100 часов.

Кроме высокого уровня подготовки госслужащих, как известно, в Сингапуре эффективной считается противодействие коррупции в системе органов государственного управления. Данная система стоит наряду с успешными и результативными механизмами борьбы с коррупцией таких стран как Дания, Финляндия, Новая Зеландия, Норвегия, Швейцария, Швеция, Нидерланды, Люксембург, Германия и Ирландия.

И если Сингапур, согласно Индексу восприятия коррупции (англ. Corruption Perceptions Index, CPI), составляемому международной неправительственной организацией Transparency International (*показатель с целью отражения оценки уровня восприятий коррупции экспертами и предпринимателями по стобалльной шкале*), стоит на 5 месте, то Китайская Народная Республика занимает 76 место [35].

Вместе с тем, роль китайского опыта строительства системы государственной службы имеет определенное значение для мировой теории и практики государственного управления.

В КНР государственное управление всегда занимало важное место в жизнедеятельности китайского общества, что позволяет говорить о нем как о части национальной культуры. В этой связи, исследование комплекса вопросов становления и развития государственной службы в Китае является достаточно важным и значимым на различных этапах его развития.

Это обусловлено было тем, что в отличие от западных европейских стран государственное образование древнего Китая основывалось «на религии и магической вере в то, что при привычных условиях добродетель правителя и его чиновников, совершенство их литературного образования вполне способны удерживать порядок в стране». Культура такого типа создает личности, несамостоятельно мыслящие, а «текстоидов, низведенных до уровня исполнителей уставных указаний и приказов, у которых отсутствуют механизмы нравственного оценивания собственного поведения» [36, с.135]. Поэтому экзамены выявляли насколько кандидат знаком с классической литературой и насколько его поведение и мысли соответствуют заданным ему образцам.

Суть китайского образования заключалась в том, чтобы усвоить правила самоконтроля и правильного, ритуального поведения, выражающего особую почтительность к родителям, людям старшего возраста и начальникам. Как замечает Чжай Гоужан, «в период с 606 по 1906 гг. имперская экзаменационная система подготовки государственных чиновников, по сути, была феодальной». И тем не менее, «имперская экзаменационная система успешно продолжала свое функционирование в течение более 1300 лет, поскольку право отбора и назначения чиновников по-прежнему зависело от центральной власти» [36, с.139].

Проводившаяся система экзаменов на право занять вакантную должность госслужащего была направлена на проверку способностей претендентов преданно и беспрекословно подчиняться и выполнять поручения императора, поддерживая стабильность и неизменность функционировавшей системы управления, независимо от факторов влияния.

Поэтому система китайской власти и политического управления была достаточно устойчивой и практически неизменной. В подобном виде, то есть практически без изменений, она просуществовала вплоть до XX века, то есть более 2000 лет.

Как в древнем, так и в средневековом Китае право частной собственности на землю отсутствовало (в понимании западноевропейских стран), и китайский император выступал как единственный владелец всей территории страны. А его подданные, согласно конфуцианской традиции, были членами одной большой семьи, которую возглавлял император.

Другими словами, начиная с древних времен, чиновничий аппарат в Китае относился к привилегированному слою общества. Он был составной частью, так называемого восточного прагматического деспотизма в Китае, и благо общество стояло на одном уровне с благом государства (на практике реализовывался так называемый прагматичный подход к обществу как объекту управления).

В этой связи, достаточно много сил тратилось на соблюдение стабильности и порядка в обществе, то есть интересы, и чаяния общества направлялись (в том числе и принудительно) в необходимом для императора направлении.

Стремление Китая поставить чиновничий аппарат в основу государственной политики и государственно-правовой культуры олицетворял разработанную китайской бюрократией собственную формулу достижения стабильности, устойчивости благоприятных условий жизни, высокой нравственности, ориентированных на сложившиеся устои, знания и традиции прошлых поколений.

По сути, вышеназванные установки, обусловленные тем, что государственная система и ее элементы (госслужба, чиновники, государственные приоритеты), демонстрировавшие неизменность и правопорядок стали главной ценностью государственно-правового механизма Китая и вызывали полное одобрение китайского общества.

С помощью таких средств удавалось добиваться обеспечения надлежащего контроля правителя за бюрократическим госаппаратом и тем самым, не позволяя ему становиться самостоятельной политической силой в обществе и государстве.

То есть, китайские чиновники выступали в роли управляющих императорской собственностью. Следовательно, задача госслужащих Поднебесной состояла в том, чтобы не служить на благо общественных и государственных интересов, а нивелировать негативные последствия деятельности людей, в целях обеспечения и достижения более эффективной власти китайского императора.

Таким образом, древние китайцы, которые пережили кризис I тыс. до н.э. выработали свою формулу стабильности, которая смогла просуществовать вплоть до XX в., пока глобализация как новый вызов не продиктовали внесения корректировок в действовавшие устои.

Соответственно, в истории госаппарата Китая представляется возможным выделить такой тип бюрократической организации как патримониальный, который можно определить как способ управления обществом через особый аппарат управления, непосредственно подчиняющийся правителю по принципу личной преданности.

Для патримониального типа организации бюрократического аппарата присущи следующие признаки:

- наделение чиновников переменными полномочиями, которые не разграничивают постоянного разделения труда между ними;

- сферы полномочий патримониальных чиновников «размыты» и не конкретны;

- назначение на должность выступает как милость правителя, оказываемую лицам по мотивам личной преданности;

- предоставленная власть рассматривается чиновником как личная привилегия и в таком случае совершение каких-либо действий производится по собственному усмотрению и за получение вознаграждения, но только в тех случаях, когда от него не требуется обязательного выполнения какого-либо действия.

Таким образом, для патримониального управления характерно собственническое отношение чиновников к предоставленной им должности наряду с личностным характером отношений власти и связанным с ней материально-денежным вознаграждением. Но есть и положительные факторы при патримониальном типе организации бюрократического аппарата, которые заключаются в применении экзаменационного отбора при назначении на ту или иную должность.

Одним из основных видов патримониальной бюрократии является имперская модель бюрократии, которая получила распространение в азиатских странах до XX в. В числе главных секретов ее устойчивой стабильности был тот факт, что чиновничество не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, о чем мы говорили выше, и оставалось на положении императорских лакеев.

Этому способствовало тщательно действовавший принцип автономизации бюрократии, по которому эффективно работали механизмы разобщения чиновников и их корпоративных интересов в целях препятствования консолидации самостоятельному бюрократическому союзу.

Следует назвать основные факторы, которые препятствовали возможности бюрократического аппарата Китая оформиться в качестве самостоятельного политического класса и испытывать постоянное зависимое положение от правителя. Среди них следующие факторы:

1) чиновники беспрепятственно могли заменить друг друга, так как не имели конкретных специальностей и не знали конкретного ремесла. В данном контексте будет применимо словосочетание «незаменимых нет»;

2) среди чиновников наблюдался исчерпывающий состав кандидатов на должности, которые также порождало конкуренцию среди чиновников и более тщательную подготовку к экзаменам. При этом успешная сдача экзаменов не была гарантией получения должности, а лишь позволяла войти в число претендентов на нее;

3) у чиновников наблюдалось ограниченность или вовсе отсутствие перспектив служебной карьеры (служба длилась долгие годы, что зачастую востребованность чиновников снижалась и не позволяла искать другие должности);

4) все чиновники лично и прямо зависели от правителя;

5) строгая и детально регламентированная служебная деятельность чиновников переносилась и на их личную жизнь, препятствуя им заводить личную дружбу с другими чиновниками, иметь неформальные связи с другими чиновниками, заводить семьи с женщинами из других местностей и т.д. Принимаемые жесткие меры были направлены на предотвращение устойчивых коалиций в данной среде, порождая разобщенность среди чиновников и поощряя их одиночество.

6) у чиновников была прямая финансовая зависимость от его умения извлечь из других подчиненных правителя максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. А это становилось прочной основой для отклоняющегося поведения чиновника и превращения его в преступника, который жил в атмосфере постоянного страха быть разоблачением;

7) чиновники не имели каких-либо корпоративных гарантий от произвольных увольнений, понижений в должности и перемещений. Чиновники были зависимы и беззащитны от правителя и все законы были сформулированы таким образом, что чиновник их постоянно нарушал и находился под постоянным стрессом и страхом разоблачения и наказания;

8) чиновники постоянно следили друг за другом, и атмосфера всеобщего страха и слежения не способствовали эффективности деятельности, а порождали низменные человеческие качества (доносительство, выслуживание, лицемерие и т.д.), которые поощрялись в системе чиновничьей среды;

В феодальном Китае его население было дифференцировано на определенные группы в зависимости от места работы и чиновники составляли одну из самых многочисленных групп.

Деятельность чиновников жестко регулировалась правилами, согласно которым ни один индивид не мог обратиться к вышестоящему лицу, не пройдя последовательно все ступени чиновничьей лестницы.

Как нами уже выше отмечалось, система государственных экзаменов для Китая была характерной чертой и в отличие от других стран Востока (Египта, Вавилона) должности в Китае распределялись по результатам государственных экзаменов и не передавались по наследству.

Система государственных экзаменов возникла в Китае еще в первой трети II в. до н.э.

Рассмотрим более подробно систему сдачи государственных экзаменов, которая состояла из трех ступеней. Первые две низшие ступени экзаменов сдавались в уездах и столицах провинций. Кандидат, сдавший экзамены первых двух ступеней (как правило, сочинение и собеседование) мог стать претендентом на должность в госаппарате. А те кандидаты, которые получали высшую оценку на экзамене второй ступени, уже имели возможность сдать экзамены при императорском дворе. По итогам экзамена кандидата назначали на государственную должность. При этом, по результатам экзамена чиновника могли не только повысить, но и понизить в должности. До настоящего времени данная система экзаменов с некоторыми корректировками действует в Китае.

Следует отметить, что термин «государственный служащий» в Китае появился сравнительно недавно. Данный термин выделился из общего понятия «кадровик» и имеет властные полномочия и привилегии. Однако эти привилегии были ограничены на законодательном уровне путем установления для госслужащих ценового максимума расходов на питание, которые оплачивались из госбюджета.

Кроме вышеназванного ограничения, все права и обязанности госслужащих в Китае четко и строго регламентированы для минимизации возможности использовать свой статус в корыстных целях и совершить должностное правонарушение.

Представляет интерес и ограничения совместной службы родственников, согласно которым законом запрещено занимать должности, находящиеся в прямом подчинении супругам, кровным родственникам по прямой и боковой линии в пределах трех поколений, а также близким родственникам по линии мужа и жены.

Таким образом, госслужащие в Китае, как социальная прослойка, не могли позиционировать себя в качестве влиятельной и самостоятельной силы, так как выступали в качестве службистов и бюрократов, непосредственно подчиненных императору.

Вместе с тем, известный советский и российский китаевед Л.С. Переломов, анализируя влияние легистских политических воззрений на систему организации китайской администрации, приводит, по сути, аналогичный набор механизмов, сформулированный в виде системы предписаний в легизме — политическом учении, которое было положено в основу всей китайской системы государственности: необходимость систематического обновления аппарата; предоставление равных возможностей для чиновников; сохранение четкой градации внутри правящего класса; унификация мышления чиновничества; соблюдение цензорского надзора и строгой личной ответственности чиновника [37, с.25-29].

Номенклатурный тип бюрократии начал формироваться в Китае (1949-1993 гг.) в самый расцвет советской эпохи на территории бывшего Союза ССР, когда на госслужбу оказал влияние номенклатурный принцип, согласно которому подбор кадров осуществлялся по строго определенному иерархическому властному типу и имел большое количество проверочных служебных и возрастных элементов, главный из которых — это политическая зрелость выдвиженца.

Кроме того, номенклатурный принцип содержал большое количество привилегий, среди которых обширный социально-медицинский пакет и материально-техническое обеспечение.

Между тем, в 80-годах XX столетия в Китае началась реформа института государственной службы, основной замысел которой заключался в проведении прозрачных должностных назначений и проведения объективного оценивания госслужащих. Но главный акцент в реформировании системы госслужбы был сделан на воссоединении

системы заслуг с системой служебной компетентности (ежегодная аттестация, рейтинги, экзамены, аудит и оценка работы госслужащих и т.д.) и принципом партийности (госслужащие в обязательном порядке должны были быть членами Компартии Китая).

Следует сказать, что основные тенденции развития чиновничьего аппарата Китая выглядят следующим образом:

- увеличилась система оплаты труда чиновников;
- кроме зарплаты, предусмотрены дотации, пособия и премии, предоставляется жилье, значительные льготы при проведении лечения и достойные пенсии. При этом уровень пособий и субсидий местные власти назначают себе сами в зависимости от экономической ситуации местности, где служат чиновники;

- по некоторым данным, в Китае около 300 видов различных выплат, которые назначаются госслужащим;

- чиновнику, имеющему стаж более 20 лет, предоставляется пенсия в размере 80% от его зарплаты (для сравнения: обычные рабочие получают пенсию в размере около 50% от зарплаты);

- уровень административных расходов в Китае постоянно обнаруживает тенденцию к росту и на 25% выше среднемировых значений;

- некоторые китайские эксперты отмечают, что точные данные государственных расходов относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а непрерывный рост расходов на содержание чиновников связан с отсутствием независимого контроля и надзора.

В завершение отметим, что, к примеру, за период с 1995 по 2006 гг., то есть за 12 лет ежегодные административные расходы правительства, т.е. средства на содержание чиновников и их ведомств, выросли в 6,6 раза и составили 757,105 млрд. юаней (120 млрд. долл. США) [38].

Кроме чиновничьего аппарата, в Китае на балансе народа также находится 1,26 млн. государственных ведомств, на которых работает более 30 млн официальных служащих [38].

Перестроечные процессы, которые были развернуты на территории бывшего Союза ССР в 1985 году М.С. Горбачевым не могли не сказаться и не затронуть деятельность Компартии Китая в данном направлении. И поэтому, начиная с 4-го пленума ЦК Компартии Китая 13-ого созыва в 1989 году и вплоть до 16-го съезда Компартии Китая в 2002 году, руководством партии во главе с Цзянь Цзэмином были разработаны проекты по реформированию системы государственного управления страной.

Соответственно, в этом пакете содержались предложения по реформированию системы государственной службы и деятельности большого штата госслужащих.

Компартией Китая осознавалась важность госслужбы для эффективного управления страной в соответствии с реальными

потребностями и внешними и внутренними вызовами и угрозами для достижения государством национального благосостояния.

Четко осознавалось высшим партийным активом Китая, что меритократическая и транспарентная система госслужбы выступает в качестве основы для формирования некоррупцированного и квалифицированного состава правительства. Подобные установки и воззрения привносили в деятельность рядовых партийцев необходимость изменения подходов в служебную деятельность и реформирования системы госслужбы в стране, в целом.

С 1 октября 1993 года началась реализация «Временных положений о государственных служащих» (далее-Временные положения), которые были приняты на втором исполнительном заседании Госсовета Китая 24 апреля 1993 года и подписаны на заседании Госсовета 14 августа 1993 года.

Следует отметить, что первый вариант «Временных положений» был разработан еще в 1987 г. и направлен для обсуждения в центральные учреждения, а также в провинциальные органы административных единиц центрального подчинения и в крупные города.

В результате обсуждений был сформирован обобщающий документ, который после новых обсуждений и доработок был одобрен Госсоветом и Постоянным комитетом Политбюро ЦК Компартии Китая осенью 1993 г. Только после этого началось внедрение системы государственной службы, рассчитанное на 3 года.

Апробация Временного положения осуществлялась выборочно в ряде подразделений Госсовета и городов. То есть, «Временные положения» были введены в действие не сразу, а по истечении 6 лет со дня разработки и обсуждения, включая 4 года апробационного внедрения. Внедрение Временного положения происходило масштабно и в то же время персонифицировано, охватывая правительственные органы от Государственного совета до волостных (поселковых) администраций, постепенно все больше увеличивая площадь охвата.

Между тем, главный замысел «Временных положений» заключался в формировании системы управления госслужащими и повышения их управленческой эффективности.

Ареал распространения «Временных положений» — это госслужащие всех уровней и звеньев системы государственного управления. Данными положениями затрагивались такие аспекты их служебной деятельности как права и обязанности, порядок назначения на службу и освобождения от должности, оценка их деятельности, классификация должностей, система поощрения и наказания, обучения, подготовки и переподготовки, повышения квалификации, обмена, повышения и понижения в должности, увольнения госслужащих.

Государственные служащие теперь были выделены из общей категории «кадры», и к ним отнесены только работники, занимающие штатные должности в административном аппарате.

«Временные положения» регламентировали следующие аспекты:

- госслужащих принимали на службу путем открытого экзамена, который проводился по принципу отбора лучших на основании обладания высокими моральными качествами и деловыми способностями;
- принятым госслужащим устанавливался испытательный срок в течение 1 года, и прошедшие лица получали официальное назначение, а не прошедшим отказывали в праве на работу;
- при назначении учитывался опыт принимаемых лиц на госслужбу низовом уровне.

В процессе прохождения испытательного срока, госслужащим давались соответствующие оценки по таким критериям как трудолюбие, ответственность, способность, достижение и мораль.

Пристальное внимание уделялось практическим успехам госслужащих.

На законодательном уровне были установлены размеры зарплаты госслужащих, их льготы в системе социального обеспечения и страхования, а также другие положенные выплаты. Самовольное изменение вышеназванных законодательно закрепленных выплат на уровне подзаконных актов или решений и распоряжений на местном уровне руководителями административных органов не допускалось и предусматривалось наказание за их совершение.

Временные положения достаточно жесткие требования предъявляли к госслужащим, но в то же время устанавливали систему защиты их прав, в случае нарушения, в административном порядке.

То есть, госслужащие исполняли служебные обязанности и находились под охраной закона.

Среди важнейших обязанностей госслужащих были следующие: «соблюдать Конституцию, законы и законодательные акты; исполнять службу в соответствии с законами и подзаконными актами, а также политикой государства; прислушиваться к мнению масс, всемерно служить интересам народа; защищать безопасность, честь и интересы государства; хранить государственную и служебную тайну».

Госслужащие наделялись полномочиями, возложенными на них для исполнения своих служебных обязанностей. Они не могли быть смещены либо понижены в должности, отправлены в отставку или подвергнуты административному взысканию при отсутствии на то законных оснований и без прохождения установленной законом процедуры.

При пребывании на госслужбе предусматривался ряд ограничений, среди которых были следующие: запрет распространять высказывания, порочащие авторитет правительства, организовывать или участвовать в митингах, демонстрациях, манифестациях и других действиях, направленных против правительства; организовывать забастовки или участвовать в них; противодействовать решениям и приказам вышестоящих инстанций, зажимать критику, прибегать к мести; запрещено было заниматься торговлей, предпринимательством и

участвовать в другой хозяйственной деятельности, приносящей прибыль. Также предъявлялись требования морального порядка и запрет на занятие подчиненных должностей, лицами, связанными родственными отношениями, а также были меры антикоррупционного характера.

Система госслужбы в Китае состоит из ранжированной иерархии сотрудников государственных административных органов.

Данные ранги связаны с определенными должностями, которые ранжируются в зависимости от различных следующих критериев: степенью ответственности на работе, ее сложностью, наличие опыта, стажа, практических успехов, исходя из проявляемых госслужащими моральных качеств и деловых способностей.

В рассматриваемой системе — 15 рангов, и к 1 рангу отнесен премьер Госсовета Китая, его заместители и члены Госсовета относятся ко 2-3 рангам, министры и главные должностные лица провинциальной ступени — к 3-4 рангам и т.д. На 10-15 рангах находятся должности делопроизводителей. Данные ранги не распространяются на рабочих и технический персонал административного аппарата, не относящийся к госслужащим.

В Китае должности госслужащих делятся на руководящие и не руководящие. В отличие от руководящих должностей, не руководящими должностями являются: секретари заместителей заведующих и заведующих отделами, сотрудники секторов, помощники референтов, референты, помощники инспекторов, инспектора, делопроизводители. На занятие этих должностей предусмотрены экзамены, которые проводятся открыто, с обязательным опубликованием в средствах массовой информации сообщения о предстоящем конкурсе на должности в государственном аппарате. Любой гражданин КНР может принять участие в экзаменах. Характерно, что при проведении экзаменов учитываются только личные качества и исключаются привилегии и дискриминации по любым признакам.

В то же время, имеются определенные льготы для претендентов из национальных меньшинств.

Вместе с экзаменами предусмотрен испытательный срок в течение 1 года, в рамках которого претенденты проходят обучение. По истечении данного срока проводится официальное назначение на должность или претендент теряет статус, зачисленного на службу. Лица, которые не имеют практического опыта так называемой работы в «низах», проходят ее в течение 2 лет.

Накануне проведения конкурса проводятся такие процедуры как согласование и утверждение кадрового резерва госслужащих. Это принципиальное положение, так как демонстрирует открытость, конкурентоспособность, состязательность и конкурсную основу проведения всего процесса назначения.

Также перед экзаменом проводится работа по установлению вакансий в каждом конкретном административном госоргане, на которые будут претендовать подавшие документы кандидаты.

Для этого в кадровые службы государственных органов различных уровней, все госорганы подают заявки о наборе персонала, которые содержат наименование должности, время и причину возникновения вакансии, сведения, касающиеся заработной платы, льгот, социальных гарантий и т.д., а также необходимые требования, (профессиональные, интеллектуальные, возрастные и другие), предъявляемые к служащему, который претендует на эту должность.

Если речь идет о центральных госорганах, то работа осуществляется Министерством кадров Госсовета, рассматривающее поступающие заявления, составляющее и утверждающее план относительно приема новых госслужащих. Такой же план разрабатывают и утверждают другие госорганы своими кадровыми подразделениями.

План, который был утвержден установленным порядком, с другими необходимыми документами и постановлением кадрового органа передается в госорган, который непосредственно занимается организацией и проведением мероприятий, связанных с конкурсом.

На выполнение вышеуказанных мероприятий уполномочен сформированный в мае 1994 г. Экзаменационный центр государственных служащих при Министерстве кадров КНР, который образовался в результате реорганизации Центра по конкурсному набору служащих и Всекитайского центра по руководству проведением экзаменов на присвоение служебных званий. Данные структуры занимались конкурсным набором персонала и его аттестацией еще до экспериментального применения системы для госслужащих.

На нижестоящих уровнях были также образованы такие же ведомства с аналогичными функциональными обязанностями.

В соответствии с утвержденным Планом, вышеназванные подразделения создают экзаменационную комиссию, рабочие группы, проводят для их членов соответствующую подготовку, готовят печатные материалы (бланки, анкеты, справочную литературу) и занимаются оборудованием экзаменационных классов и т.п. В составе экзаменационных комиссий и ее рабочих групп находятся работники кадровых служб определенного уровня, специалисты экзаменационных центров и представители госорганов, высказывающихся о своих кадровых потребностях и предпочтениях.

Работа подготовительного этапа завершается официальным опубликованием в средствах массовой информации сведений о планируемом наборе госслужащих. Контент информации имеет лишь общий характер, а именно: называются органы, испытывающих потребность в сотрудниках, общее число вакантных должностей, место и сроки проведения регистрации претендентов, изъявивших участвовать в конкурсе. Более конкретная информация о требованиях, условиях и т.д.

содержится в выпускаемых по данному вопросу бюллетенях, а консультирование предоставляется по месту регистрации кандидатов.

Первым этапом отбора является регистрация участников конкурса. Претендент после ознакомления со сведениями по имеющимся вакансиям подает заявление по определенному образцу на участие в конкурсе по замещению конкретной должности в госоргане. Также он представляет документы, которые подтверждают его соответствие общим и специальным требованиям, предъявляемым к участникам конкурса, в целом, и к претендентам на определенную должность, в частности. Если претендент соответствует всем предъявляемым требованиям, то в этом случае ему выдается удостоверение на право участия в конкурсном экзамене и представляется нужная методическая литература.

Во «Временном положении» регламентированы требования общего характера, которым должен гражданин соответствовать. Это: «иметь гражданство КНР, обладать политическими правами, поддерживать руководство Компартии Китая, горячо любить социализм, уважать законы и соблюдать дисциплину, иметь определенный уровень образования, опыт работы, крепкое здоровье и быть не старше 35 лет».

Требования специального характера могут быть самыми различными.

После процедуры регистрации вторым этапом конкурсного отбора является письменный экзамен. Контент данного экзамена содержит определение общих познаний конкурсантов, уровня их образованности, способности к умозаключениям, ясности ума и т.д. Данный экзамен можно назвать универсальным, так как данные знания и способности, в принципе, необходимы для работы во всех государственных органах.

Кроме письменного экзамена кандидаты на должности должны сдать тесты, которые направлены на определение уровня подготовки в различных областях. К примеру, для определения уровня знаний по китайскому языку используется тест HSK, годность к государственной службе выявляется посредством теста «Синчжэн чжие ненли цэши» (тест способности к административной работе).

В структурном отношении тест состоит из 5 частей, задания каждой из которых заключают собой особый метод определения соответствующих способностей. Время выполнения заданий теста строго ограничено, в частности, на первую часть отводится 10 минут, а на следующие 4 части в сумме 80 минут. В частности, часть первая — это скорость восприятия, часть вторая — математические исчисления, часть третья — анализ материалов и часть четвертая — знание государственного языка.

В этих тестах дается оценка способностям человека мыслить логически. Каждое задание — это реальный метод выявления указанного качества. Например, в первом задании нужно из предложенных фраз составить логически правильное предложение. Во втором — дается утверждение и ряд объяснений, из которых нужно выбрать верное с точки зрения логики. В третьем задании используются различные фигуры,

формы которых находятся в определенной логической последовательности, которую требуется установить. В четвертом задании дается отрывок текста, который нужно логически завершить предложением из ряда представленных вариантов.

По истечении установленного времени, независимо от степени выполнения работы, необходимо перейти к заданиям следующей части. Конверт с заданиями подлежит вскрытию непосредственно в экзаменационном классе перед аудиторией экзаменуемых. В процессе работы запрещается пользоваться справочной литературой и т.п., и при себе разрешается иметь только документы, карандаш и стиральную резинку.

Особенностью данных тестов является то, что в них субъективный фактор практически исключен, так как максимально создаются все основания, исключающие возможное влияние какого-либо характера. Например, даже при проверке результатов, проверяющий не знает, чью конкретно работу он проверяет, так как в ней указан лишь присвоенный ей шифр. По своей структуре тест характерен тем, что тестируемому вместе с вопросом предоставляется несколько вариантов ответа, из которых он должен выбрать один правильный. При этом ответы внешне или по смыслу построены с замыслом максимально идентичного сходства, что позволяет не только выявить общий результат, но и определить ход мысли претендента.

После сдачи экзамена все ответы кандидата по определенной математической формуле вычисляются и выводится средний балл, который является результатом теста. Минимальный проходной балл в каждом отдельно взятом случае определяется отдельно. Однако структура теста каждый раз сохраняется в ранее утвержденном порядке (в том же объеме заданий и вопросов), обновлению подлежит только его содержание.

Те претенденты, которые сумели набрать по тесту нужное количество баллов, имеют возможность быть допущены к следующему этапу отбора - устному экзамену. Данный экзамен необходим, так как формирует целостное представление о кандидате на должность и его характеристиках. Прием устного экзамена осуществляют, как правило, представители того госоргана, где намеревается работать претендент.

Содержание и формат экзамена определяются в зависимости от должности, на которую претендует конкурсант. Это может быть и диалог, построенный на вопросах и ответах, собеседование и выступление по заданной теме и т.д. Что касается содержания, то оно имеет целью выявить конкретные знания и навыки, необходимые для исполнения обязанностей по предполагаемой должности. Другими словами, помимо личного знакомства с возможно будущим госслужащим, в данном случае речь идет о выявлении специальных его познаний.

На основе мнений членов экзаменационной группы по каждому претенденту принимается решение, которое является основанием для дальнейшего участия или исключения претендента из конкурса.

На этом работа экзаменационного центра заканчивается. Все документы участников, прошедших перечисленные этапы конкурсного отбора, должным образом оформляются и передаются в кадровую службу соответствующего административного органа для их аттестации.

В рамках дальнейшей проверки претендента происходит перепроверка его документов на подлинность, выявляются отношения кровного родства для исключения возможности прохождения службы с ближайшими родственниками. В случае выявления родственников, кандидату может быть предложена другая вакансия в другом госоргане.

Также в ходе собеседования подлежат проверке политические, идеологические и моральные качества кандидата. Это делается с помощью собеседования и истребования документов с прежних мест работы или учебы кандидата. Данная работа осуществляется при содействии партийных комитетов и других компетентных органов.

Завершает этап проверки кандидата, равно как и весь процесс конкурсного отбора, проверкой состояния его здоровья.

Результаты проведенной работы по каждому кандидату обобщаются и составляется список наиболее подходящих претендентов на замещение вакантных должностей. Этот список направляется для утверждения в вышестоящие компетентные органы, которым на центральном уровне является Министерство кадров, а на региональном уровне соответствующие кадровые службы местных уполномоченных органов, начиная с городов с районным делением и выше. В некоторых случаях также составляется резервный список претендентов для занятия должности в целях необходимого заполнения открывшейся вакансии.

Только после утверждения кандидатуры претендента в вышестоящих инстанциях, кадровая служба вправе уведомить кандидата о том, что он прошел по конкурсу и должен прибыть на службу для оформления.

Нормой становится применение открытого конкурсного подхода в решении проблемы, что с одной стороны свидетельствует о действительном стремлении руководства страны в новых как внутри, так и внешнеполитических условиях сформировать хорошо подготовленный и профессионально, и идеологически корпус административных работников, а с другой стороны свидетельствует о возможной адаптации некоторых механизмов западных систем административного управления к китайской действительности.

Однако, рассмотренный порядок зачисления на службу госслужащих в Китае не является единственным и принципиальным, так как есть должности (к примеру, руководящие), по которым открытый конкурс может вообще не проводиться, либо должности не руководящие, но по ним список и порядок замещения этих должностей утверждается отдельно соответствующим компетентным органом в зависимости от уровня

проводимого конкурса, то есть либо Министерством кадров, либо Управлениями кадров народных правительств провинций, автономных районов, городов центрального подчинения.

Если же говорить о том, почему система конкурсного отбора не распространяется на руководящие и не руководящие должности, начиная от помощника референта и выше, то есть на должности государственных служащих высших и средних рангов, то ответ не связан с политическим устройством государства. Подобная практика существует во многих странах западной Европы, где государственная служба организована по карьерному принципу. Например, во Франции, Германии, Великобритании. В такой системе помимо всего прочего основным критерием профессиональной пригодности является трудовой стаж, то есть именно практический опыт административной работы. Поэтому схематично перемещение государственных служащих при назначении на должность выглядит как от низших должностей к средним, от средних к высшим. При этом только низшие должности замещаются в указанном порядке посредством проведения открытого конкурса.

Существует и другое объяснение. Госслужащие низового звена выступают как основа административных госорганов. Именно они осуществляют непосредственное обслуживание граждан в самых разнообразных формах, и именно в этом проявляется их неформальная власть. Источником этой власти выступает определенная свобода при выполнении своих обязанностей, которая необходима, поскольку служащие низового звена работают непосредственно с людьми, сталкиваются со сложными и порой непредсказуемыми ситуациями. Это значит, что их работа не может быть просто сведена к каким-то определенным, универсальным стандартам, возможны лишь некие общие нормы и правила ориентирующего характера. Отсюда и возникает необходимость провести именно эту категорию служащих через все этапы конкурсного отбора, тем самым проверить их по всем статьям, что в контексте китайской действительности, на фоне политических и экономических преобразований, выглядит как необходимость осознанная.

Следует отметить, что по сравнению с существовавшим ранее порядком, когда процедура приема на службу ограничивалась ознакомлением с личным делом, наведением справок о том, как человек себя зарекомендовал, после чего с ним проводилась краткая беседа и окончательное решение принимали соответствующие руководители и отделы кадров на основании «внутриведомственного обсуждения», новая схема, предложенная системой государственных служащих, по сути, является качественным шагом вперед.

Действует и система ежегодных аттестаций и текущих проверок государственных служащих. Текущие проверки составляют основу для ежегодных аттестаций в конце календарного года. Результаты ежегодных аттестаций служат основанием для назначения поощрений и взысканий,

направления на переподготовку, вынесения решения об увольнении и переводе на другую работу, для присвоения ранга и назначения зарплаты.

Для проведения ежегодных аттестаций на непостоянной основе создаются аттестационные комиссии или группы. Они оценивают работу тех или иных служащих, опираясь не только на мнение компетентных руководителей, но и на мнение рядовых сотрудников. Оценки имеют 3 разряда: «отлично»; «должности соответствует»; «должности не соответствует».

Также предусмотрена ротация государственных служащих, которая включает переводы на другие должности, перемещения по должности, назначение на замену должностей и «откомандирование для закалки» (направление государственных служащих на определенное время в низовые учреждения, предприятия или практические организации для замещения определенных должностей с сохранением их в штате своих учреждений). Ротация осуществляется внутри государственных учреждений, а также с привлечением работников других учреждений, предприятий и организаций.

Заработная плата служащих складывается из должностного оклада, оплаты за ранг, базисной ставки и оплаты за выслугу лет. Кроме того, возможна выплата районных и иных коэффициентов. За исключением случаев, определенных законами, постановлениями и политикой государства, заработную плату государственных служащих нельзя в какой бы то ни было форме прибавлять или убавлять.

Большое внимание в КНР уделяется вопросам обучения и подготовки кадров государственных служащих. Определены виды обучения и подготовки, а именно: обучение и подготовка вновь зачисленных государственных служащих; обучение и подготовка государственных служащих, занимающих посты, для повышения ими квалификации. Вся эта работа проводится Государственным административным институтом, административными институтами провинций и другими образовательными учреждениями по подготовке кадров. Государственный административный институт был официально открыт в Пекине 21 сентября 1994 г.

Для госслужащих предусмотрены следующие поощрения: объявление благодарности, присуждение наград третьей, второй и первой степеней, присвоение почетных званий. Для госслужащих, получивших указанные поощрения, предусмотрено и обязательное материальное вознаграждение.

В свою очередь, за совершение дисциплинарных проступков предусмотрена система административных взысканий, к которым следует отнести: предупреждение, выговор, строгий выговор, понижение в ранге, отстранение от должности, увольнение.

Отстранение от должности сопровождается одновременным понижением ранга и уменьшением должностного оклада.

Таким образом, посредством «Временных положений» в Китае начала создаваться новая система госслужбы, распространявшаяся на все уровни партийных и административных органов, находящихся в центре и на местах.

Основная задача, стоявшая в тот период перед государственным аппаратом – это унифицировать и стандартизировать его цели и функции.

Роль «Временных положений» в Китае состояла в том, чтобы предоставить правовые, институциональные и организационные гарантии для работы госслужащих.

К примеру, практическое воплощение новой системы госслужбы состояло в изменении практики приема на службу чиновников, которые сдавали экзамен, демонстрировавший открытость, справедливость и конкурентоспособность среди лиц, намеревающихся поступить на работу в госаппарат.

В целом, принятые новеллы позволили увеличить возможности для поступления на госслужбу значительное число кандидатов, характеризующихся как высококвалифицированные работники. А это, в свою очередь, значительно усилило эффективность административных органов государства на различных уровнях и качество работы госслужащих.

Среди недостатков «Временных положений» следует назвать большое количество норм, содержащих абстрактные положения, не подкрепленные финансовыми возможностями достаточно широкие льготы для госслужащих и другие вопросы социального обеспечения.

Указанные недостатки вызвали много проблем и руководство Компартии и Государственного совета КНР постоянно занимались доработкой норм, из которых состояли эти правила и процедуры.

Начало XXI века в Китае связывают с современным этапом реформирования системы кадровой политики страны и сферы госслужбы. Это реформирование было обусловлено происходящими партийно-политическими процессами в стране.

Так, в ноябре 2002 года состоялся XVI-й съезд Компартии Китая, на котором был избран ее руководящий состав во главе с генеральным секретарем Ху Цзиньтао. На данном съезде произошла передача власти от одного поколения высшего руководства другому поколению и тем самым открылся новый этап развития, где преемникам был оставлен амбициозный план социально-экономических преобразований, освободив путь к власти «четвертому поколению» руководителей в лице Ху Цзиньтао.

При вступлении в должность, Ху Цзиньтао неоднократно подчеркивал, что кадры являются первейшими ресурсами для развития государства и общества, «источником вечной жизнеспособности и живой силы политической партии, в то же время и необходимой гарантией вечного существования государства».

В связи с этим, реформа кадровой системы в стране необходима и должна затронуть все кластеры государства.

В данном случае, речь шла о разработке и принятии нового Закона «О государственных служащих». Его принятие позволило бы создать правовую основу по улучшению кадровой системы госслужащих, сформировать правильный вектор развития кадрового корпуса госслужащих, повысить их мотивацию и служебное рвение, сформировать высокую нравственность, активизировать высокие моральные и деловые качества. Все указанные характеристики должны были снискать уважение к госслужащим со стороны народа.

27 апреля 2005 года на 15-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания народных депутатов впервые в истории Китая был принят Закон «О государственных служащих» (далее-Закон), вступивший в силу с 1 января 2006 года.

Закон, имеющий важное политическое и социальное значение, является первым базовым законодательным актом о системе партийных и правительственных кадров после образования нового Китая.

В Законе понятие «государственный служащий» определено как «должностное лицо, включенное в кадровый реестр, получающее субсидию из государственного бюджета, пользующееся соответствующими правами и выполняющее работу по управлению обществом».

Закон имел комплексный характер, то есть содержал регламентацию всех сфер кадровой работы, определял категории госслужащих, их права и обязанности, порядок приема на службу, увольнения, тестирование, назначение, перевод, повышение и понижение в должности, систему поощрений и т.д.

Тем более, что Законом к госслужащим был отнесен широкий круг сотрудников госаппарата, среди которых работники государственных органов, органов Компартии Китая, государственных административных органов, выборных органов, Политического консультативного совета, судебных органов, органов прокуратуры, органов демократических партий всех ступеней, за исключением рабочих и обслуживающего персонала.

Надо отметить, что включение в этот состав работников органов КПК и демократических партий было первой практикой в юридической деятельности КНР, хотя это было неизбежным выбором с учетом национальных особенностей Китая.

Законом устанавливалось соответствие госслужащего следующим трем основным требованиям: 1) выполнять обязанности, касающиеся государственной должности; 2) пребывать в государственном кадровом реестре; 3) зарплату и субсидии получать из государственного бюджета.

Особое внимание Закон уделял вопросам дисциплины. В частности, в Законе регламентировано: «Соблюдение и выполнение решений и приказов, изданных вышестоящими органами на законных основаниях, является основной обязанностью госслужащих, которым нельзя

отказываться от выполнения решений и приказов, изданных вышестоящими органами».

Вместе с тем, в случае несоответствия указаний вышестоящих должностных лиц законодательству госслужащие могут не выполнять приказы административных государственных органов и ходатайствовать об их отмене либо корректировке.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите основные факторы, которые препятствовали возможности бюрократического аппарата Китая оформиться в качестве самостоятельного политического класса и испытывать постоянное зависимое положение от правителей?

2. Назовите основное предназначение начатой в 80-годы XX столетия в Китае реформы института государственной службы.

3. Раскройте содержание работы, проводимой Государственным административным институтом, административными институтами провинций и другими образовательными учреждениями по подготовке кадров в Китае?

4. Назовите ограничения, предусмотренные для государственных служащих Китая согласно «Временных положений о государственных служащих», которые были приняты на втором исполнительном заседании Госсовета Китая 24 апреля 1993 года и подписаны на заседании Госсовета 14 августа 1993 года?

5. Назовите основные положения Закона «О государственных служащих», вступившего в силу 1 января 2006 года, в Китайской Народной Республике.

## **2.3 Система государственной службы в Центральной Азии**

Исследование проблем государственной службы в странах ближнего зарубежья, а именно в республиках Центральной Азии (Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) показало, что порядок ее организации, вопросы правового положения государственных служащих и прохождения ими службы, не имеет существенных и концептуальных различий, кроме отдельных аспектов, связанных с реформированием и реализацией отдельных мероприятий [16, с.96-105].

В этой связи, представляется целесообразным исследовать систему государственной службы на примере такой республики Центральной Азии как Республика Таджикистан с некоторыми дополнениями имеющегося опыта по рассматриваемой сфере у других государств (Кыргызстан, Туркменистан и Узбекистан) этого региона.

Правовая основа системы государственной службы в **Республике Таджикистан** содержится в ее Конституции (1994 г.) и Законе «О государственной службе Республики Таджикистан», принятом в 1998 г.

Так, в статье 27 Конституции Таджикистана предоставлено право гражданам на равный доступ к государственной службе.

В свою очередь, в Законе «О государственной службе Республики Таджикистан» государственная служба определена как «профессиональная деятельность лиц, замещающих государственные должности государственной службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов».

Сфера государственной службы достаточно широко представлена в государстве и охватывает законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. В частности, если говорить про законодательную власть, то государственную службу проходят в комитетах и аппарате Маджлиси Оли. Исполнительная власть представлена аппаратом Президента Республики Таджикистан; министерствами, государственными комитетами и организациями, подведомственными им; государственными органами, образуемыми Правительством Республики Таджикистан; государственных органах, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту Республики Таджикистан. Кроме того, органы исполнительной государственной власти на местах и их структурных подразделениях, аппарате председателей Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов также относятся к сфере государственной службы. Что касается судебной ветви власти, то это аппараты судов. Разумеется, органы прокуратуры также отнесены к сфере государственной службы.

Как известно, общее руководство государственной кадровой политикой осуществляет Аппарат Президента Республики Таджикистан, который также проводит единую государственную политику и функциональное управление системой государственной службы через Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан (далее-Управление).

Основное функциональное предназначение Управления заключается в прогнозировании потребности государственных органов и их аппаратов в кадрах; разработке и внесении в установленном порядке на рассмотрение Президента Республики Таджикистан и Правительства Республики Таджикистан проектов нормативных актов по вопросам государственной службы, разработке, координации и контроле мероприятий по повышению эффективности государственной службы, осуществляемые в государственных органах.

В основные задачи Управления также входит разработка квалификационных требований, предъявляемых к государственным должностям государственной службы, внесение предложений по реестрам государственных должностей и государственных служащих и составление перечня специализаций государственных должностей государственной службы. Немаловажным направлением деятельности Управления является непосредственная работа с государственными служащими, а именно осуществление методического руководства проведением конкурсного

отбора и аттестации государственных служащих; организации обучения и профессиональной подготовки государственных служащих.

Как мы отмечали выше, общее руководство государственной кадровой политикой осуществляет Аппарат Президента Республики Таджикистан и подтверждающим данный тезис обоснованием будет утверждение Президентом Республики Таджикистан единого Положения о кадровой службе. В этом же Положении указано, что администрация соответствующего государственного органа через его кадровую службу осуществляет непосредственное руководство кадрами государственной службы.

К компетенции Президента Республики Таджикистан также отнесено составление Реестра государственных должностей и определение Перечня категорий государственных должностей государственной службы, а также внесение в них изменений или дополнений.

Государственные должности государственной службы имеет 5 категорий, от высшей до четвертой категории и соответственно высшая категория — это высшие государственные должности государственной службы в Республике Таджикистан; первая категория — это главные государственные должности государственной службы; вторая категория — это ведущие государственные должности государственной службы; третья категория — это старшие государственные должности государственной службы и четвертая категория — это младшие государственные должности государственной службы.

Как и в других странах, государственными служащими не являются лица, осуществляющие техническое обслуживание, и обеспечивающие функционирование государственных органов и их аппаратов.

Чтобы поступить на государственную службу в Республику Таджикистан, необходимо иметь гражданство Таджикистана, быть не моложе 18 лет, иметь соответствующее образование и отвечать требованиям, указанным в Законе «О государственной службе Республики Таджикистан».

Основными документами, предоставляемыми при поступлении на государственную службу, являются следующие: личное заявление; документ, удостоверяющий личность; трудовая книжка; документы об образовании; справка из соответствующих налоговых органов о представлении сведений об имущественном положении; медицинское заключение о состоянии здоровья; другие документы, предусмотренные законами республики Таджикистан.

Поступление гражданина на государственную службу происходит согласно трудовому договору (контракту), который заключается в порядке, установленном Трудовым кодексом Республики Таджикистан.

Оформление поступления гражданина на государственную службу производится решением соответствующего государственного органа (должностного лица) о назначении гражданина на государственную должность государственной службы.

Для того, чтобы занять государственную должность гражданином, она должна быть вакантной и по ней должен быть проведен соответствующий конкурс, который может проводиться в различных формах. Формы могут быть различные: путем проведения конкурса документов (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы высшей, первой, второй категории) либо путем проведения конкурса — испытания (на замещение вакантных государственных должностей государственной службы третьей, четвертой категорий).

Проведение конкурса должно быть санкционировано решением государственного органа или должностного лица, компетенция которого предусматривается возможность назначения на данную государственную должность. Чтобы провести конкурс должна быть образована конкурсная комиссия. В ее функционал будет входить проведение конкурса по вышеназванным формам.

В частности, по конкурсу документов конкурсная комиссия оценивает участников конкурса по итогам изучения документов об образовании, о прохождении государственной службы и другой трудовой деятельности, а также рекомендаций, результатов тестирования и других документов, которые представляются по решению соответствующих государственных органов. По конкурсу — испытанию конкурсная комиссия может предложить прохождение испытания, а также проведение стажировки на соответствующей государственной должности государственной службы.

По результатам проведения конкурса принимается решение конкурсной комиссии, которое сообщается претендентам в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения претендента на соответствующую государственную должность государственной службы либо отказа в таком назначении.

Но данное решение может быть обжаловано в суде.

В целях проверки способностей претендента и его адаптации к государственной должности, для впервые принимаемого на государственную службу гражданина либо при переводе на государственную должность государственной службы иной категории и иной специализации может устанавливаться испытательный срок на период от 1 до 6 месяцев.

Разумеется, результаты испытания могут быть самыми различными. Так, при неудовлетворительном результате — государственный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую государственную должность государственной службы, а в случае отказа от перевода может быть уволен. В случае истечения срока испытания при дальнейшем выполнении государственным служащим своих должностных обязанностей, испытание считается пройденным.

При выполнении своих функциональных обязанностей государственные служащие параллельно могут пройти обучение, то есть подготовку, переподготовку и повышение квалификации в различных учебных заведениях. Также для государственных служащих может быть организована стажировка, которая предполагает приобретение опыта работы по специальности в течение определенного времени.

Правовая основа регулирования вышеуказанных вопросов в части определения порядка, условий обучения, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих возложена на Управление, которое согласует их последующую реализацию с соответствующими государственными органами.

При поступлении государственных служащих на государственную службу им присваиваются следующие квалификационные чины:

- действительный государственный советник Республики Таджикистан —государственным служащим, назначенным на государственные должности государственной службы высшей категории;
- государственный советник Республики Таджикистан — государственным служащим, назначенным на должности государственной службы высшей и первой категории;
- государственный советник 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, назначенным на должности государственной службы первой и второй категорий;
- советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, назначенным на должности государственной службы второй и третьей категорий;
- референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса — государственным служащим, назначенным на должности государственной службы четвертой категории.

Следует отметить, что при присвоении квалификационных чинов в Таджикистане предусмотрены сроки выслуги в этих чинах, которые необходимо соблюдать во временном плане. К примеру, государственному служащему присваивается очередной квалификационный чин: референта государственной службы 1, 2, 3 класса — через 1,5 года; советника государственной службы 1, 2, 3 класса — через 2 года; государственного советника 1, 2, 3 класса — через 3 года; действительного советника Республики Таджикистан и государственного советника Республики Таджикистан в индивидуальном порядке по представлению Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан.

Квалификационные чины присваиваются пожизненно.

При присвоении квалификационных чинов учету подлежат результаты работы государственного служащего на занимаемой должности, его способности выполнять поставленные перед ним задачи, ответственность, дисциплинированность и другие факторы.

Все эти аспекты учитываются при составлении мотивированного ходатайства государственного органа о присвоении квалификационных чинов, в котором работает государственный служащий.

Минуя временную очередность государственному служащему очередной квалификационный чин, в пределах соответствующей категории должностей, может быть присвоен досрочно только при выполнении особо ответственных заданий. В случае совершения государственным служащим тяжкого или особо тяжкого преступления квалификационный чин лишается по приговору суда.

Также следует сказать, что своеобразный контроль за деятельностью государственного служащего государством устанавливается посредством периодического проведения аттестации, за исключением назначенных на должности высшей и первой категории. Аттестация государственных служащих направлена на совершенствование деятельности государственной службы, улучшение подбора, подготовки и расстановки кадров, обеспечения их соответствия занимаемой должности, стимулирования роста профессионального уровня, повышения качества и эффективности работы.

Правосубъектность государственного служащего предусматривает наличие у него определенных прав, которые заключаются в следующем: 1) на повышение в должности или увеличение размера заработной платы, надбавок к ней с учетом квалификации и отношения к исполнению служебных обязанностей; 2) требовать от должностного лица, наделенного правом приема и увольнения государственного служащего, письменного закрепления своих служебных обязанностей и создания надлежащих условий для их исполнения; 3) знакомиться со своим личным делом и другими документами перед внесением их в личное дело, а также требовать приобщения к нему своих объяснений; 4) посещать в установленном порядке, для исполнения должностных обязанностей предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности; 5) запрашивать и получать, в установленном порядке, от государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций информацию, необходимую для исполнения служебных обязанностей; 6) на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета; 7) на пенсионное обеспечение стажа государственной службы; 8) на проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; 9) на объединение в профессиональные союзы и другие объединения для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и законами Республики Таджикистан; 10) на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции; 11) отказаться от выполнения поручения, если оно противоречит законодательству Республики Таджикистан; 12) на отставку в

установленном законом порядке и увольнение по собственному желанию; 13) на охрану труда, здоровья, безопасные и надлежащие для высокопроизводительной работы условия труда.

Также государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой, в том числе по вопросам содержания выданных характеристик, приема на государственную службу, ее прохождения реализации прав государственного служащего, перевода на другую государственную должность государственной службы или освобождения от должности по результатам аттестации, дисциплинарной ответственности государственного служащего, несоблюдения гарантий правовой и социальной защиты государственного служащего, лишения квалификационного чина, увольнения с государственной службы.

Правам государственного служащего корреспондируют его обязанности, согласно которым государственный служащий обязан, в соответствии с законом и нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан, передать в доверительное управление под гарантию на время прохождения государственной службы, находящиеся в его собственности доли (пакет акций) в установленном капитале коммерческих организаций.

Кроме того, правам государственного служащего корреспондируют требования по ограничению его прав и соответственно установлению запрета: 1) заниматься другой оплачиваемой работой на условиях штатного совместительства, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также быть поверенным у третьих лиц по вопросам, связанным с деятельностью органа, в котором он находится на службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен этому органу; 3) состоять членом органа управления коммерческой организации; 4) использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другие государственные ресурсы и служебную информацию; 5) принимать подарки за услуги, оказанные в порядке выполнения своих обязанностей. При получении ценных подарков в качестве официального лица как внутри, так и за пределами республики государственный служащий обязан передать их государству в установленном порядке; 6) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Республики Таджикистан или по договоренности между государственными органами Республики Таджикистан с государственными органами и организациями иностранных государств, а также международными организациями; 7) иметь счета в зарубежных банках, за исключением случаев, связанных с выполнением государственных функций в других странах в установленном порядке; 8)

принимать участие в действиях, нарушающих функционирование государственных органов; 9) выполнять, имеющие отношения к службе в государственном органе, указания и поручения политических партий, общественных объединений, религиозных организаций и субъектов хозяйствования или использовать свое служебное положение в их интересах; 10) проявлять вопреки интересам дела бюрократизм, ведомственность и местничество, предубежденность или благосклонность к какому-либо предприятию, учреждению, организации, органу объединению граждан либо конкретному лицу; 11) получать гонорары за публикации, подготовка которых входит в его служебные обязанности, за воспроизведение в печати, по радио и телевидению публичных выступлений на официальных мероприятиях в качестве государственного служащего; 12) принимать без ведома Президента Республики Таджикистан награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных организаций. Государственный служащий, нарушающий требования настоящей статьи, предупреждается руководителем государственного органа о необходимости прекратить нарушение. Если по истечении месяца после предупреждения государственный служащий продолжает заниматься вышеперечисленными видами деятельности, он подлежит увольнению с государственной службы.

Следует сказать, что государство гарантирует государственному служащему: 1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; 2) оплату труда и иные выплаты (денежное содержание), предусмотренные законами и иными нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан; 3) ежегодный оплачиваемый отпуск; 4) бесплатную медицинскую помощь служащему, и членам его семьи в государственных учреждениях здравоохранения, в том числе после выхода его на пенсию; 5) переподготовку и повышение квалификации с сохранением за весь период обучения, среднего заработка по занимаемой должности; 6) обязательное государственное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, гибели или причинения вреда здоровью, а также его имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей; 7) пенсию государственного служащего и пенсионное обеспечение членов семьи государственного служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей; 8) защиту его самого и членов его семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им служебных обязанностей в порядке, установленном законом; 9) стабильность занимаемого положения и перспективы роста государственных служащих, обеспечение преемственности в государственной службе.

Действующее законодательство Республики Таджикистан предоставляет возможность государственному служащему возместить расходы в связи со служебными командировками, с приемом на государственную службу, переводом на государственную должность

государственной службы в другой государственный орган, направлением на государственную службу в другую местность, а также возмещаются связанные с этим транспортные расходы на оплату жилья и могут быть предоставлены другие компенсации. При этом государственный служащий не может быть переведен на другую постоянную работу без его согласия.

Для государственных служащих установлен предельный возраст пребывания на государственной службе, который составляет 60 лет. В случае востребованности государственного служащего руководитель государственного органа по согласованию с руководителем Управления может продлить срок пребывания на государственной службе, но не более чем на пять лет. После достижения указанного возраста государственный служащий может продолжать работать в государственных органах на условиях срочного трудового договора (контракта).

Прекращение государственной службы возникает при увольнении государственного служащего, в том числе в связи с выходом в отставку или на пенсию.

В частности, увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа, наделенным правом назначения на государственную должность государственной службы, в случаях: 1) достижения им предельного возраста пребывания на государственной службе; 2) прекращения гражданства Республики Таджикистан; 3) истечения срока полномочий в государственной должности государственной службы и срока трудового договора (контракта); 4) несоблюдения обязанностей и ограничений, предусмотренных настоящим Законом; 5) разглашения сведений, составляющих государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну; 6) возникновения других обстоятельств, предусмотренных законодательными актами.

В случае незаконного увольнения государственный служащий имеет право на судебную защиту своих прав [16, с.96-105].

Теперь рассмотрим систему государственной службы в **Кыргызской Республике**.

Процесс образования, становления и развития государственной службы в Кыргызской Республике с момента обретения ею Независимости представляется возможным дифференцировать на следующие этапы:

2) первый этап (с 1991 по 1999 гг.) касается формирования государственной службы и определения ее значения для суверенной республики;

3) второй этап (с 1999 по 2004 гг.) предусматривает становление государственной службы суверенной республики;

4) третий этап (с 2004 г. по настоящее время) охватывает вопросы нынешнего состояния государственной службы и ее полномасштабного функционирования и модернизации.

Предшествующим третьему этапу был так называемый предварительный этап образования государственной службы Кыргызстана,

который охватывал период с 1924 по 1991 гг. Данный этап можно отнести к этапу, так называемой советской государственной службы, и он начинается с момента образования Кара-Киргизской автономной области в составе РСФСР в 1924 году и заканчивается развалом бывшего СССР в 1991 году.

Для этапа советской государственной службы Кыргызстана было характерным преобладание авторитарного метода управления, присущего административно-командной системе СССР, а также создание первого отдельного государственного аппарата и становление сферы государственной службы в рамках советской школы союзного государства.

В 1993 г. в Кыргызстане была принята первая Конституция, которая заложила концептуальные принципы государственной власти и организации государственного управления, послужившие основой для создания нормативной правовой базы государственной службы [39].

В Конституции Кыргызской Республики 1993 г. содержатся нормы, которые непосредственно и опосредовано, касаются государственной службы. К числу первых следует отнести следующие:

- право равного доступа граждан к государственной службе (статья 23);
- недопущение осуществления государственными служащими партийной работы;
- право Президента Кыргызской Республики по определению условий оплаты труда государственных и муниципальных служащих (статья 46).

Следует отметить, что равный доступ граждан Кыргызстана к государственной службе соответствует требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому, каждый гражданин, без какой бы то ни было дискриминации, без необоснованных ограничений, должен допускаться к государственной службе, что позволяет говорить о стремлении Кыргызстана приблизить национальную государственную службу к мировым стандартам.

К числу опосредованных норм, возможно, включить нормы, касающиеся прав и свобод человека и гражданина; установление формы правления, основ конституционного строя и местного самоуправления, статуса и полномочий органов власти и высших должностных лиц государства, закрепления принципов взаимоотношений государственной власти и граждан страны и т.д.

В частности, основами конституционного строя Кыргызской Республики являются:

- верховенство власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым главой государства — Президентом Кыргызской Республики;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованное функционирование и взаимодействие;

- ответственность государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществление ими своих полномочий в интересах народа;

- разграничение функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- признание, соблюдение и защита государством прав и свобод человека и гражданина, признание идеологического многообразия, обеспечение гласности при осуществлении государственной власти, правовой и светский характер государства (статьи 1,7,13, 14 Конституции Кыргызской Республики).

Основные нормы Конституции страны обуславливают построение и функционирование системы государственной службы, ее сущности, принципов и структуры. В частности, на основе сочетания конституционного принципа единства и разделения властей государственная служба Кыргызской республики образует единую систему и вместе с тем подразделяется на службу в законодательных, исполнительных и судебных органах [39].

Конституционную важность имеет и проблема соотношения государственной службы с гражданским обществом, в частности, с его институтами прав человека и гражданина, принципами экономического и политического плюрализма, сферами труда и социальной защиты.

Конституционный принцип народовластия особенно важен для понимания сущности государственной службы. По своему конституционному предназначению государственная служба есть один из инструментов осуществления государственной власти народом, который является единственным источником власти (статья 3 Конституции Кыргызской Республики). Государственные служащие участвуют в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти посредством выполнения должностных полномочий. Разумеется, что императивом для государственной службы выступает приоритет общегосударственных интересов. Конституционный принцип народовластия в сфере государственной службы трансформируется в принципы демократизма и гласности, подконтрольности деятельности государственных служащих гражданскому обществу, их ответственности перед ним.

Следующий пример. Статья 13 Конституции Кыргызской Республики регламентирует, что права и свободы человека являются действующими и признаются в качестве абсолютных и неотчуждаемых. Это позволяет говорить о том, что данная норма определяет смысл и содержание деятельности законодательной и исполнительной властей, органов местного самоуправления и обеспечивается правосудием. При этом признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина следует отнести к обязанности государства и им защищается.

Следовательно, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — это конституционный принцип, определяющий

направленность и содержание всей государственно-управленческой деятельности. Этот принцип имеется в государственно-служебном законодательстве и реализуется в виде обязанности государственных служащих соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Важное значение также имеет статья 23 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой закрепляются права ее граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также предоставляется право быть избранными в органы государственной власти и допускаться к государственной службе.

Участие граждан в управлении делами государства может быть реализовано гражданами в нескольких формах. Так, они могут быть избраны или назначены на государственные должности в законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы государственной власти либо поступать на государственные должности. Право равного доступа к государственной службе наряду с пассивным избирательным правом и правом участвовать в отправлении правосудия есть способ осуществления более общего конституционного права на участие в управлении делами государства. Отличие государственной службы от деятельности лиц, занимающих выборные государственные должности, урегулировано на конституционном уровне и обусловлено тем, что при осуществлении той или иной формы профессиональной деятельности по управлению делами государства граждане реализуют различные конституционные права.

В законодательстве Кыргызской Республики определен запрет на одновременную реализацию права доступа к государственной службе и пассивного избирательного права, права на участие в отправлении правосудия. То есть, граждане, избранные на государственные должности в законодательные и исполнительные органы государственной власти, назначенные на должности судей, не могут состоять на государственной службе. На период осуществления полномочий по выборным государственным должностям государственная служба приостанавливается, после чего по желанию гражданина может возобновиться.

Государственная служба охватывает не все виды профессиональной деятельности по исполнению задач и функций государства, а только такие, которые связаны с реализацией функций государственного управления (гражданская служба), обороны страны и безопасности государства (военная служба), охраны правопорядка, обеспечения законности, борьбы с преступностью (правоохранительная служба).

Представленное положение находит свое закрепление в нормативных правовых актах, где правовая основа государственной службы может быть заложена на уровне отдельных подзаконных нормативных правовых актов. В частности, в качестве примера можно привести Указ Президента «О реорганизации Института управления Советом Министров Республики Кыргызстан в Курсы повышения

квалификации специалистов государственного управления при Кабинете Министров Республики Кыргызстан» от 3 июня 1991 года УП № 216. На уровне Закона служба регламентируется только в военных и правоохранительных структурах. К примеру, приняты следующие законы: «Об обороне», «Об органах внутренних дел», «О прокуратуре» и другие.

Вышеназванные конституционные нормы и, соответственно, положения составляют основу государственной службы, обуславливают ее социально-политическое предназначение, а также сущность и принципы организации государственной службы, основу конституционного статуса государственных служащих.

Другими словами, Конституция Кыргызской Республики выступает в качестве источника основополагающих норм и принципов для регулирования государственной службы, поскольку имеют основополагающее значение, являясь нормами конституционного права.

Конституционные нормы, не позиционируя себя непосредственным регулятором государственной службы, все же содержат исходные и основополагающие идеи и принципы, определяющие направленность государственной службы, выступают базовыми основами ее правового регулирования, по которым следует сверять содержание и общую направленность правовых норм законодательства о государственной службе.

Другие отрасли права (административное и трудовое право) выступают в качестве дополнительных регуляторов, и ими сфера государственной службы регулируется в более полном объеме.

Третья группа отраслей права, участвующая в регулировании государственной службы, это гражданское право, уголовное право, финансовое право и право социального обеспечения, роль которых в регулировании сферы государственной службы, по сравнению с административным и трудовым правом, намного меньше, но также имеется.

Наряду с созданием конституционных основ государственной службы были приняты нормативные правовые акты, непосредственно направленные на правовое регулирование государственной службы.

В частности, был разработан первый нормативный правовой акт в сфере государственного-служебного законодательства — Временное Положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике», который был утвержден Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 г. №2022. В этом Указе был регламентирован понятийный аппарат государственной службы (определены понятия «государственная служба», «государственная и негосударственная служба», «государственный орган», «государственная должность» и другие важные дефиниции в этой сфере) и ее принципы, основы ее организации и прохождения, а также правовое положение государственных служащих.

Среди принципов государственной службы были определены следующие:

- а) верховенство Конституции и законов Кыргызской Республики;
- б) единство системы государственной службы;
- в) признание приоритета прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и обязанности государственных служащих соблюдать и защищать их;
- г) обязанность граждан — выполнять требования государственных служащих в пределах и объеме должностных полномочий, предусмотренных законодательством;
- д) правовая и социальная защищенность государственных служащих, предоставление гарантий им и их семьям достойного уровня жизни и др.

Вышеназванные положения получили свое развитие в Законе «О государственной службе» от 19 ноября 1999 года и в Законе «О государственной службе» от 11 августа 2004 года.

Следует отметить, что с первых дней суверенитета в Кыргызстане были предприняты меры по подготовке и переподготовке кадров для государственного управления республики и были предприняты определенные меры по противодействию коррупции в системе государственной службы. На реализацию данных мер был направлен Указ Президента от 18 декабря 1992 года № УП-388 «О мерах по организации борьбы с коррупцией в системе государственной службы Республики Кыргызстан», который свою юридическую силу в соответствии с Указом Президента КР от 22 июля 2003 года УП № 240.

Между тем, в вышеуказанном Положении впервые в законодательстве Кыргызской Республики было закреплено правовое положение государственного служащего, его права и обязанности, а также введены ограничения для государственной службы (к примеру, запрещение участвовать в деятельности политических партий, общественных объединений и религиозных организаций в связи со своей служебной деятельностью, а в случаях, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, быть членом политических партий или выступать в поддержку какой-либо политической партии, за исключением депутатов Жогорку Кенеша). В целом, права, обязанности и ограничения для государственного служащего отличались демократизмом.

Соответственно, было дано четкое разграничение, кто относится к государственным служащим и кто не относится (служащие, занятые в органах, учреждениях, предприятиях и организациях, находящихся в ведении государственных органов власти, осуществляющие научно-исследовательскую, творческую, преподавательскую, лечебно-оздоровительную и иную деятельность по обслуживанию населения, не связанную с исполнительно-распорядительными функциями государства, включая руководителей данных учреждений и организаций; лица технического и обслуживающего персонала, работающие в государственных органах).

В январе 1994 г. высший законодательный орган в лице Жогорку Кенеш намерен был принять Закон «Об общих началах государственной службы в Кыргызской Республике», который по ряду причин не получил своего окончательного законодательного оформления.

Тем не менее, правовые основы государственной службы были созданы Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 г. № 202 «О государственной службе в Кыргызской Республике».

Организационные основы государственной службы были созданы в 1997 г., когда начала функционировать Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики.

Законодательные основы государственной службы в Кыргызстане были созданы принятием Закона от 30 ноября 1999 г. № 132 «О государственной службе».

Совершенствование параметров государственной службы происходило по двум направлениям: правовой и организационной.

В правовой сфере, в частности, 3 июля 2000 г. был издан Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики».

В организационной сфере, в частности, в 2000 г. Национальная комиссия была преобразована в Национальный совет по реформе государственного управления и государственной службы, руководство которым возлагалось на одного из руководителей Администрации Президента Кыргызской Республики, а организационно-техническое обеспечение было возложено на Администрацию Президента Кыргызской Республики.

Также в 2001 г. была образована Комиссия по вопросам этики государственных служащих при Президенте Кыргызской Республики, рабочим органом которой являлся секретариат, который функционировал в составе отдела организационной работы Администрации Президента Кыргызской Республики. Аналогичные территориальные комиссии были созданы во всех областях, районах и органах местного самоуправления.

Одновременно, в сфере государственной службы параллельно функционировали две государственно-общественные структуры: Национальный совет по реформе государственного управления и государственной службы, а также Комиссия по вопросам этики госслужащих, что приводило к дублированию функции и разобщенности усилий.

Деятельность данных подразделений имела в большинстве своем общественный характер и поэтому принимаемые данными органами рекомендации не были обязательными для государственных структур.

Это не позволяло обеспечить стабильную, профессиональную и соответствующую организационную основу для функционирования государственной службы в целях проведения единой государственной политики в рассматриваемом направлении, решения комплекса задач по

формированию демократичной, объективной и конкурентоспособной государственной службы.

Поэтому было принято решение о создании Агентства по делам государственной службы и его региональных подразделений. Также во многих центральных органах государственного управления был введен институт статс-секретарей и создан Совет по государственной службе.

Агентство по делам государственной службы являлось постоянно действующим государственным и одновременно рабочим органом Совета. Агентство было подконтрольно и подотчетно президенту страны и не входило в состав правительства. Назначение руководителя Агентства производилось президентом с согласия парламента.

Компетенция Агентства по делам государственной службы и его региональных подразделений была направлена на решение следующих вопросов:

- разработка и реализация единой государственной политики в сфере государственной службы;

- внесение проектов нормативных правовых актов по вопросам государственной службы на рассмотрение президента и правительства;

- разработка и принятие нормативных актов и единых правил, которые являются обязательными для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные должности;

- осуществление мониторинга соблюдения законодательства о государственной службе и внесение предложений правительству;

- разработка и ведение Реестра административных государственных должностей;

- отбор на конкурсной основе кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов и внесение на рассмотрение Совета рекомендованных кандидатур;

- установление формата и процедур заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций о доходах и имуществе госслужащих;

- принятие и рассмотрение декларации лиц, занимающих политические государственные должности, включая президента, премьер-министра, министров, народных депутатов и т.д.;

- возложение координирующих функций по вопросам повышения квалификации и переподготовки госслужащих;

- разработка предложений по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правового обеспечения госслужащих по согласованию с правительством;

- создание кадрового резерва, состоящего из национального и внутреннего состава государственных служащих, претендующих на занятие вышестоящих должностей по схеме карьерного роста.

Агентство по делам государственной службы состояло из центрального аппарата и трех региональных подразделений, его штатная численность была не более 100 сотрудников.

Как уже выше отмечалось, в республике также был сформирован институт статс-секретарей в центральных государственных органах. Указом от 24.02.2005 г. № 58 был утвержден перечень государственных органов, в которых предусматривалась должность статс-секретаря. В этот список вошли около 20 министерств и ведомств. В настоящее время данная должность учреждена в 31 центральном и исполнительном органе, кроме силовых, правоохранительных и фискальных структур.

*Справочно. Статс-секретарь — это высшая административная государственная должность, которая является постоянной, независимой и несменяемой в связи с отставкой руководителя и приравнивается к первому заместителю руководителя. По своим функциональным обязанностям статс-секретарь призван обеспечивать бесперебойную работу государственного органа вне зависимости от перемещения руководителя, контролировать целевое использование средств государственного бюджета, осуществлять анализ эффективности государственного органа, минимизировать политическое вмешательство в кадровые вопросы и т.д.*

*Советом по государственной службе производится отбор на замещение вакантной должности статс - секретаря и он осуществляется на конкурсной основе. Статс-секретарь в органах исполнительной власти назначается и освобождается премьер-министром Кыргызской Республики по рекомендации Совета и с согласия руководителя государственного органа, а в центральных органах — президентом страны. Освобождение статс-секретаря от занимаемой должности осуществляется премьер-министром по представлению руководителя и с согласия Совета по государственной службе.*

Введение института статс-секретарей позволило улучшить работу с управленческим персоналом государственных органов, повысить прозрачность и объективность кадровых назначений через конкурс, снизить текучесть кадров, на плановой основе проводить аттестацию сотрудников аппарата, улучшить декларирование доходов госслужащих, наладить обучение и повышение квалификации кадров.

Произошедшие кардинальные изменения в сфере государственной службы позволили усилить ее как с правовой точки зрения, так и с организационных позиций. Это проявилось в соответствии предпринятых на национальном уровне реформ зарубежным стандартам и образцам, что дополнительно позволило придать проводимому реформированию новый импульс и возможности. Так, между Правительством Кыргызской Республики и Международной ассоциацией развития Всемирного банка о кредитах GSAC/GTAC было подписано Соглашение по реформированию государственного управления, которое было утверждено Указом Президента.

По данному Соглашению, реформирование государственной службы планировалось осуществить по трем основным

направлениям: законодательно-нормативной, институциональной и внедрение принципиально новых управленческих технологий.

Одновременно, на законодательном уровне в 2004 г. принимаются следующие законы: «О государственной службе» и «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников».

Законом «О государственной службе» в полной мере был усовершенствован механизм правового регулирования государственной службы и созданы условия для ее эффективного функционирования. К числу концептуальных постулатов данным законодательным актом были отнесены следующие: верховенство Конституции, приоритетность прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю; объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; подконтрольность и подотчетность государственных служащих, соблюдение ими исполнительской дисциплины; персональная ответственность за исполнение своих обязанностей; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность, как государственных органов, так и должностных лиц: профессионализм, компетентность, инициативность и честность государственных служащих.

В качестве замечания отметим об отсутствии в данном Законе юридического механизма, обеспечивающего эффективную реализацию принципов демократизма, подконтрольности и ответственности государственной службы перед гражданским обществом. Подконтрольность государственных служащих осуществляется в основном по линии подчиненности служебному распорядку, вышестоящему руководителю, а их юридическая ответственность обычно выражается в наложении определенных дисциплинарных взысканий. Это обусловлено тем, что в статье 4 Закона Кыргызской Республики от 11 августа 2004 г. № 114 «О государственной службе» говорится лишь о гласности и доступности для общественности информации о деятельности государственного служащего.

Кроме законов, в Кыргызской Республике были приняты ряд подзаконных актов, среди которых наиболее важными являются следующие:

- Указ от 18.09.2004 г. №301 «Об Агентстве Кыргызской Республики по делам государственной службы»;

- Указ от 03.11.2004 г. №376 «Об учреждении высшей административной государственной должности статс-секретаря государственного органа»;

- Указ от 21.04.2005 г. №130 «Об учреждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики»;

- Указ от 28.02.2007 г. №77 «О мерах по дальнейшему совершенствованию кадровой политики и системы мониторинга исполнения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе»;

- Указ от 25.05.2005 г. №200 «О политической государственной службе в Кыргызской Республике».

Что касается последнего правового акта, то его издание было произведено в целях урегулирования основ организации политической государственной службы до принятия соответствующего законодательного акта. В нем установлено следующее: «политическая государственная служба — это деятельность политических государственных служащих Киргизии, осуществляемая на возмездной и профессиональной основе по определению и обеспечению реализации внутренней и внешней политики государства; политический государственный служащий — это гражданин Киргизии, занимающий политическую государственную должность, деятельность которого в соответствии с наделенными полномочиями носит политико-определяющий характер».

Также в этом Указе определено, что:

- к политическим государственным должностям относятся должности Президента, депутата Жогорку Кенеша, члена Правительства и другие должности, предусмотренные специальными разделами Реестра государственных должностей Киргизии;

- поступление на политическую государственную службу осуществляется путем избрания или назначения на политическую государственную должность в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией и законами Киргизии;

- политический государственный служащий имеет соответствующие полномочия, обязанности и права, установленные Конституцией КР и законами Киргизии;

- если иное не предусмотрено Конституцией и законами Киргизии, началом осуществления полномочий лицом, поступившим на политическую государственную службу, является день избрания или назначения его на политическую государственную должность;

- за ненадлежащее исполнение политическим государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение трудовой дисциплины, нарушение норм этики государственной службы, нарушение присяги (клятвы), а также за несоблюдение установленных законами ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе, на него в соответствии с законодательством могут налагаться дисциплинарные взыскания Президентом, Жогорку Кенешем, Премьер-министром или Правительством соответственно в отношении лиц, по которым ими осуществлено назначение или избрание на должность;

- лицо, поступившее на политическую государственную службу, вправе иметь штат профессиональных помощников и советников, подбор

которых осуществляет самостоятельно и вне конкурсного отбора, а их назначение в пределах штатов осуществляется в установленном порядке должностным лицом, наделенным правом нанимать работников;

- полномочия лиц, замещающих политические государственные должности, прекращаются в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией и законами Киргизии;

- помимо оснований для освобождения лица от занимаемой политической государственной должности в органах исполнительной власти, установленных Конституцией и законами Киргизии, политический государственный служащий может быть освобожден от занимаемой должности в случае несоответствия его деятельности принятым решениям и политике, проводимой политическим руководством;

- решение об освобождении лица от занимаемой им политической государственной должности не подлежит обжалованию;

- политические государственные служащие, освобожденные в связи с совершением ими должностных и уголовных преступлений, не могут занимать государственные должности в течение сроков, установленных киргизскими законами;

- смена политического государственного служащего влечет за собой освобождение от должности его помощников и советников, осуществляемое в установленном порядке.

Несмотря на принимаемые меры, следует сказать, что не все инновации в сфере государственной службы воспринимались государственными служащими позитивно. Имелись факты непринятия новых подходов и демократических процедур, что было связано с имевшимися фактами правового нигилизма, доминированием местных обычаев и устоев, остатками в сознании «советского прошлого», местного менталитета, связанного с отождествлением некоторых чиновников с полновластным хозяином и абсолютным единоначальником на вверенной ему территории. Данные препятствия проявлялись не только в объективных действиях, но и в сознании некоторых должностных лиц и местного населения.

Негативно воспринимались проверенные зарубежные управленческие практики по отбору граждан на государственную службу, их аттестации, выдвижения на вышестоящие должности, повышения квалификации, проведения дальнейшей подготовки и переподготовки. Требовалось изменить отношение к положительно зарекомендовавшим государственно-служебным практикам и процедурам, с помощью которых определялось соответствие профессиональных знаний и навыков работы госслужащего занимаемой должности.

Большие проблемы исходили из регионального уровня, где зачастую не выполнялись следующие требования: замещение вакантных административных государственных должностей без проведения конкурсного отбора; несвоевременное и некачественное рассмотрение жалоб и заявлений граждан; продвижение по служебной лестнице в

нарушение норм Закона; несоблюдение установленных процедур проведения конкурсного отбора; необоснованное присвоение классовых чинов и т.д.

Внедряемые подходы в государственную службу Кыргызской Республики требовали усиление международного сотрудничества. Так, были установлены рабочие контакты с такими странами как Франция, Япония, Литва, Латвия и Эстония. Например, совместно с Агентством международного сотрудничества Японии была начата реализация проекта обучения молодых служащих по магистерским программам в университетах Японии на грантовой основе. В страны Прибалтики были направлены государственные служащие для повышения квалификации.

Полученный зарубежный опыт плодотворно сказался на разработке и внедрении на центральном и региональном уровнях управленческих технологий с применением программного обеспечения, с формой завершения в виде соответствующих правил, положений и методических указаний. Активизировалась деятельность по формированию национального кадрового резерва на основе конкурсов из выпускников высших учебных заведений, госслужащих, претендующих на служебное продвижение или освобожденных от должности по сокращению штатов, ликвидации учреждения, а также лиц, не состоящих на государственной службе.

В свою очередь, внутренний резерв создается непосредственно из служащих, рекомендованных по результатам аттестации на повышение и подавших заявки на включение их в резерв.

На сегодня зачисление в Национальный резерв кадров на основе конкурсов происходит как в столице, так и в областных центрах.

Однако и здесь возникали объективные трудности и проблемы. Так, возникло противоречие — какой из двух типов резерва имеет приоритет при выдвижении кадров. Кроме того, возникали вопросы при формировании внутреннего резерва кадров в государственных органах и его соответствия современным требованиям.

В итоге реформирование государственной службы направлено на привлечение в нее законопослушных и креативных лиц, способных профессионально и эффективно выполнять задачи, поставленные перед органами государственной власти и управления.

Таким образом, Кыргызская Республика в сфере государственной службы достигла следующих результатов:

- создана комплексная правовая основа государственной службы, представленная как законодательными, так и подзаконными актами;
- создана профессиональная организационная основа государственной службы с четкой вертикалью управления для обеспечения ее устойчивости и стабильности;

- выработаны организационно-правовые механизмы и процедуры для обеспечения согласованного функционирования государственных органов, их взаимодействия и координации;
- разработаны и внедрены управленческие технологии;
- модернизирована процедура отбора на государственные должности путем проведения конкурса, проведения аттестации и др., а также внедрены другие механизмы реализации принципов меритократии;
- налажено международное сотрудничество в сфере государственной службы.

То есть, можно констатировать, что в Кыргызской Республике кардинально изменены подходы к формированию и функционированию государственной службы, повышена эффективность ее институциональных структур и усовершенствованы управленческие технологии, механизмы и процедуры.

В завершение рассмотрения вопроса о государственной службе Кыргызстана отметим, что задачи и функции государства не только данной республики, но и любого другого государства, являются многогранными и осуществляются не только сквозь призму государственной службы, но и воплощаются через деятельность государственных органов и организаций — учреждений образования, здравоохранения, социальной защиты населения и т.д. Несмотря на то, что служащие этих учреждений реализуют основное социальное назначение государственной власти, и их труд, бесспорно, имеет высокую публичную значимость, к государственной службе их профессиональная деятельность не относится, так как не связана с реализацией функции государственного управления.

Как и в других центрально-азиатских республиках постсоветского пространства, становление государственной службы **Туркменистана** взаимообусловлено с провозглашением новой государственности.

В частности, 22 августа 1990 года в Туркменистане был провозглашен государственный суверенитет, 27 октября 1991 года — Независимость, 18 мая 1992 года — принята новая Конституция суверенного и независимого Туркменистана.

С принятием Основного закона начала формироваться национальная система государственного управления, нацеленная на решение задач по развитию «молодого» государства.

Первоначальный этап становления и развития Туркменистана, как и в других постсоветских странах, был достаточно активный и динамичный, что было связано с начальными инициативными и продуктивными шагами по государственному строительству ранее не известных и апробированных подходов на территории государства по собственному национальному строительству.

Не стала исключением и сфера государственной службы.

Регламентация сферы государственной службы, прежде всего, указана в статье 46 Конституции, согласно которой «граждане Туркменистана в соответствии со своими способностями и

профессиональной подготовкой имеют равное право на доступ к государственной службе».

Другими словами, на конституционном уровне провозглашен равный доступ граждан к государственной службе, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.д.

Схожая норма указана и в статье 28 Конституции Туркменистана, где закреплено право граждан «на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации».

В статье 67 Конституции Туркменистана регламентировано, что в регионах государственная власть возложена на местные представительные и исполнительные органы. Система органов власти в региональном разрезе представлена: а) местными представительными органами — халк маслахаты (статья 109 Конституции), местными исполнительными органами — хякимы (статья 111 Конституции), а также органами местного самоуправления (статья 115 Конституции).

Для местных представительных органов функции, полномочия и порядок деятельности халк маслахаты и их членов регламентированы Законом Туркменистана «О местных представительных органах государственной власти» от 1 октября 2011 года.

Ранее на территории областей районов, районов в городах, городах, поселках и селах в связи с провозглашением государственной независимости в 1991 году в Туркменистане были упразднены Советы народных депутатов. Взамен были сформированы органы местной исполнительной власти и генгеши, которые являются представительными органами местной власти, формируемой на территории села, поселка и города.

Согласно статье 7 Конституции в Туркменистане функционирует также и местное самоуправление, которые не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, конституционные нормы заложили прочную правовую основу для становления и развития основ государственной службы в Туркменистане, стали началом создания качественно нового государственного аппарата и, следовательно, государственной службы с преобразованными функциями и соответствующий новым законам и подзаконным актам характером и стилем работы [40].

Следует отметить, что наряду с преобразованиями в сфере государственной службы, активно осуществлялись кардинальные преобразования и концептуальное развитие, прежде всего, в экономической, социальной, правовой, политической и в других областях Туркменистана, усиление рыночных начал в экономике, внедрение новых форм собственности и параметров хозяйствования, корректировка стилей и методов государственного управления технологическими и производственными процессами. Модернизированная и более масштабная

экономическая политика сопровождалась улучшением социальной жизни граждан, усилением демократизации общественной жизни, предоставления трудовой, профессиональной и творческой инициативы гражданам, повышением социальной активности рядовых граждан и общественных объединений, усилению их взаимодействия.

Вышеуказанные новшества потребовали коренного пересмотра целей и задач государственной службы, ее предназначения для более эффективного обеспечения происходящих реформ и процессов, более четкого разграничения форм, методов и уровней государственного управления различными процессами, демократизации ее основ и функциональных направлений.

Более того, в целях решения поставленных задач возникает острая потребность в конструктивной и слаженной деятельности всех уровней государственной службы.

Между тем, правовая основа государственной службы представлена законами «О государственной службе» и «Об этике и служебном поведении государственных служащих» [41].

В соответствии с Законом «О государственной службе» в ее системе установлены должности государственной службы различных видов, распределенных по группам. Различают следующие реестры: а) Сводный реестр должностей государственной гражданской службы; б) Реестр должностей государственной гражданской службы; в) Реестр государственных служащих органов местной власти.

Каждая категория государственных служащих, в соответствии с положениями Закона Туркменистана «О государственной службе», имеет собственный правовой статус. Государственными служащими являются также лица, проходящие службу в иных органах государственного управления, их территориальных подразделениях, дипломатических представительствах, консульских учреждениях и миссиях Туркменистана за рубежом.

Другими словами, все должности государственной гражданской службы включаются в соответствующие перечни либо реестры. В свою очередь, Реестр должностей государственной гражданской службы — это перечень должностей государственной гражданской службы, классифицированных по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам. Благодаря данному Реестру имеется возможность классифицировать государственных служащих на соответствующие категории и группы.

Значение Реестра должностей государственных служащих Туркменистана заключается в том, что он позволяет достаточно верно определить роль и место каждой категории или группы государственных служащих, разграничению по имеющимся признакам и особенностям государственных гражданских служащих, государственных служащих органов местной власти (муниципальных служащих), установлению круга их обязанностей.

Важность Реестра должностей государственных служащих Туркменистана прослеживается и в том, что облегчается формулирование квалификационных требований к каждой категории или группе государственных служащих по уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Вместе с тем, государственная гражданская служба относится к одной из видов государственной службы, в рамках которой граждане Туркменистана работают на должностях, указанных в Реестре должностей государственных служащих и обеспечивают исполнение полномочий государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности.

Прохождение государственной гражданской службы в государственных органах осуществляется на государственных должностях и должностях государственных служащих. Из данного массива государственных служащих ее отдельные члены принимают на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана. Эти ограничения и обязательства не позволяют совершать действия, которые могут привести к использованию статуса государственного служащего и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах.

Отличительными признаками государственных служащих от других категорий работающих лиц являются:

- 1) занятие должности только в государственных органах (органах государственной власти, в органах местного самоуправления, военных и правоохранительных органах);
- 2) осуществление властной деятельности (руководящей, контрольной и распорядительной) и наличие соответствующих полномочий;
- 3) применение мер государственного принуждения;
- 4) выполнение служебных обязанностей за денежное вознаграждение из средств государственного или местного бюджетов и других источников финансирования, предусмотренных законодательством Туркменистана.

В системе государственной службы Туркменистана государственные служащие работают в Аппарате Президента Туркменистана, Государственном совете безопасности, Управлении делами Аппарата Президента Туркменистана и Кабинета Министров Туркменистана, Национальном Совете (Парламенте) и его палатах (Халк Маслахаты и Меджлисе), Кабинете Министров Туркменистана и его Аппарате, Верховном Суде, Арбитражном суде и их аппаратах, Высшей контрольной палате, органах прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и ее аппарате, а также в министерствах и ведомствах и иных государственных органах, непосредственно обеспечивающих деятельность Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана и их Аппарата.

Вместе с тем, в качестве основного ядра государственной службы в Туркменистане выступают административные государственные служащие, которых можно определить как государственные гражданские служащие, не относящиеся к числу высших государственных должностных лиц, и осуществляющих должностные полномочия на профессиональной основе в государственном органе.

Следует сказать, что законодательные нормы «О государственной службе» действуют и в отношении муниципальных служащих. Это обусловлено тем, что государственные служащие местных органов государственной власти и местного самоуправления и их аппаратов (муниципальные служащие), служащие государственных нотариальных контор, таможенных органов, иных государственных органов и государственных организаций, приравненных к ним в соответствии с законодательством Туркменистана, относятся к числу государственных служащих.

В Законе Туркменистана «Об этике и служебном поведении государственных служащих» определены основные понятия «профессиональная и служебная этика», «служебное поведение». Так, статья 1 Закона определяет, что профессиональная этика — это система моральных принципов, норм и правил поведения специалиста с учетом особенностей его профессиональной деятельности и конкретной ситуации. Служебная этика — это нормы и правила поведения, которые основываются на общественном мнении и традициях и направлены на сплочение трудового коллектива, создание здорового психологического климата и обеспечение высокого качества работы. Служебное поведение — совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности государственной службы, которые являются основой для формирования правил поведения государственных служащих в ходе осуществления ими служебной деятельности. Кроме того, в этом Законе предусмотрены этические правила служебного поведения государственных служащих (глава III, ст. ст. 12-13).

Выражается согласие на принятие запретов, ограничений и обязательств лиц, поступающих на государственную службу, которое закрепляется в письменной форме, а их непринятие является основанием для отказа при поступлении на государственную службу.

К числу таких обязательств относятся занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, получение в связи с выполнением обязанностей по государственной должности вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплата отдыха, транспортных и иных расходов) и подарков от физических и юридических лиц, открытие счетов в иностранных банках и т.д. Вышеназванные ограничения и обязательства урегулированы законом «О государственной службе».

Аналогичные запреты содержатся и в Законе Туркменистана «О противодействии коррупции» (часть 1 статьи 13).

Следует подчеркнуть, что в Туркменистане осуществляется системная и постоянная работа по своевременному выявлению и пресечению правонарушений, связанных с коррупцией, ее причин и условий, выявлению и устранению ее негативных последствий, обеспечению реализации принципа неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения.

Развивается международное сотрудничество Туркменистана против коррупции в рамках подписанной 31 октября 2003 г. за №58/4 Международной конвенции против коррупции, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеей ООН.

Следовательно, национальное законодательство Туркменистана по противодействию коррупции коррелирует с международными нормами права. Одно из подтверждений этому является принятие 1 марта 2014 г. Закона Туркменистана «О противодействии коррупции», содержащего 4 главы и 24 статьи.

В указанном Законе четко прописаны основные принципы противодействия коррупции, ее правовые и организационные основы борьбы с ней, ее предупреждения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с коррупцией, и ликвидации их последствий.

В рамках противодействия коррупционным проявлениям государственный служащий, который принял на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана, обязан представлять сведения о доходах. К числу запретов также относится: запрет на получение для себя или для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, недвижимости и иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав или передачи имущества в аренду путем злоупотребления должностными полномочиями (часть 1 статьи 14 Закона Туркменистана «О противодействии коррупции»).

Также существует запрет на службу близких родственников, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью. Данные лица подлежат переводу на другую работу или в другую местность, а также увольнению с нее.

Кроме Закона «О противодействии коррупции», в 2019 году в соответствии с постановлением Президента Туркменистана была утверждена Государственная программа по противодействию коррупции в Туркменистане и план по претворению ее в жизнь на 2020–2024 годы.

При выдаче заработной платы государственным служащим соблюдается принцип равного вознаграждения за труд равной ценности путем установления минимального и максимального размеров должностных окладов для каждой группы должностей государственной службы.

Руководитель государственной службы в государственном органе в пределах установленного фонда оплаты труда имеет право устанавливать

повышенный размер должностного оклада отдельному государственному служащему с учетом его профессии, квалификации, сложности труда, количества и качества выполненной работы.

За добросовестное, творческое исполнение должностных обязанностей, продолжительную и безупречную государственную службу, выполнение поручений особой важности и сложности государственные служащие подлежат поощрению в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

В отношении всех категорий государственных служащих законодательством Туркменистана могут устанавливаться гарантии их материального и социального обеспечения, неприкосновенности и личной безопасности. Наряду с основным местом службы в свободное от основной работы время им не запрещается заниматься научно-исследовательской и преподавательской работой с получением соответствующего вознаграждения. Например, 50% — при наличии ученой степени доктора наук, 30% - за наличие ученого звания профессора, 20% — за наличие ученой степени кандидата наук, 10% — за наличие ученого звания доцента.

В соответствии с общепринятой международной практикой в сфере государственной службы к государственным служащим не относятся лица, работающие в государственных органах и осуществляющие их техническое обслуживание или выполняющие вспомогательные функции.

В Туркменистане большая работа проводится по подготовке и переподготовке государственных служащих. Эта работа проводится в специализированном учебном центре — в Академии государственной службы при Президенте Туркменистана, которая была образована Указом Президента Туркменистана от 12 сентября 2008 года.

Основной миссией, возлагаемой на данную Академию, является создание и становление единой учебной, научной и методической базы или комплексного центра для обучения, подготовки и переподготовки государственных служащих, повышения их квалификации.

Двухгодичная учеба в данной Академии приравняется ко второму высшему образованию.

К числу основных направлений деятельности Академии относятся: повышение потенциала государственных служащих в сфере законодательных и правовых основ, изучение полномочий, прав и обязанностей представителей системы органов государственной власти и управления.

Другая часть работы – это улучшение профессиональных навыков государственных служащих в разработке и реализации планов социально-экономического развития, в сфере государственного управления, планирования, контроля и проверки принимаемых решений.

Предусмотрены следующие категории слушателей Академии: переподготовка служащих государственного аппарата — срок обучения 2 года с отрывом от производства; повышение профессионального уровня

служащих государственного аппарата — срок обучения 5 месяцев без отрыва от производства; повышение профессионального уровня служащих государственного аппарата по коммерческому арбитражу — срок обучения 4 месяца без отрыва от производства; повышение профессионального уровня служащих органов местной власти и самоуправления — срок обучения 2 месяца без отрыва от производства.

В рамках обучения слушатели Академии имеют возможность совершенствовать навыки делового общения, поведения в кризисных ситуациях, пройти специальную подготовку по различным направлениям административно-управленческой деятельности. Для каждой категории слушателей имеются учебные программы, которые условно делятся по следующим тематическим направлениям: философия, социология, политология, иностранный язык, этика делового общения, основы дипломатического протокола, делопроизводство, риторика, полемика, право, экономика, менеджмент, социальная статистика, демография.

В целом, за прошедшие годы Академия государственной службы приобрела большой опыт сотрудничества с международными организациями. Так, совместный проект Академии и Программы Развития ООН «Оказание содействия Академии государственной службы при Президенте Туркменистана», начавшийся в 2010 году, был направлен на совершенствование системы государственной службы, в частности, нормативно-правовой базы государственной службы, и поддержание институционального развития Академии.

В свою очередь, Программа развития ООН продолжает оказывать содействие Академии государственной службы по совершенствованию системы управления в контексте достижения и реализации совместных проектов в данной сфере.

Академия государственной службы также сотрудничает и с другими подразделениями ООН, в частности, с Фондом народонаселения ООН, оказывающий техническую поддержку в создании мультимедийных учебных материалов. Профессорско-преподавательский состав и слушатели Академии участвуют в зарубежных поездках по обмену опытом в сфере подготовки государственных служащих.

Среди других международных организаций, сотрудничающих с Академией государственной службы, это Европейский Союз. К примеру, с 2017 года ими реализуется совместный проект по теме: «Повышение потенциала государственной службы в Туркменистане», направленный на повышение профессионального уровня государственных служащих и совершенствование образовательного процесса в данной сфере, в частности, на изучении международного опыта, ознакомления с инновационными методиками европейских высших школ и научно-исследовательских центров.

В подготовке и повышении квалификации кадров государственных органов принимают участие и другие высшие учебные заведения страны. В частности, в соответствии с постановлением Президента Туркменистана

«Об открытии факультетов повышения профессиональной квалификации в высших учебных заведениях», часть вузов страны стала представлять специалистам соответствующих министерств и ведомств возможность повышать профессиональный уровень в своей области деятельности. Целью программы по повышению квалификации и переподготовки руководящих педагогических кадров, реализуемой, например Министерством образования и Национальным институтом образования Туркменистана, является обеспечение высокого потенциала педагогических кадров в образовательных учреждениях.

Повышение квалификации госслужащих системы здравоохранения осуществляется на соответствующих курсах, функционирующих при Медицинском университете, на которых слушатели осваивают новые методы и технологии организации работы медицинских учреждений. Подобные же программы реализуются и другими министерствами и ведомствами на базе соответствующих ВУЗов [42].

Современное развитие государственной службы в **Республике Узбекистан** заслуживает внимания ввиду произошедших изменений, связанных с принятием Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017 - 2021 годах, согласно которым произошло усиление роли парламента и политических партий, реформирование системы государственного управления, развитие организационно-правовых основ государственной службы, а также реформирование судебной-правовой системы.

Следует отметить, что проблемы развития государственной службы в Узбекистане являлись актуальными с момента обретения Республикой своей независимости. Неопределенность и бессистемность в проведении реформ в сфере государственной службы способствовали «размытости» в вопросах определения структуры, должностей, классов, квалификационных требований, чины и уровней государственных служащих, их социальных гарантий, формирования новых государственных органов и подразделений, не отвечающих государственным потребностям, неконтролируемое разрастание числа государственных служащих.

Не решался данный вопрос и путем принятия нормативных правовых актов, так они были неоднородны по своей структуре и фрагментарны в своем содержании. То есть, были направлены на решение отдельных задач, без их учета в единстве и на одной унифицированной основе.

В этой связи, руководством Узбекистана неоднократно предпринимались попытки переломить негативную ситуацию, складывающуюся в системе государственной службы.

В первую очередь, были приняты меры по сокращению большого числа госслужащих. Так, в 1996 и 2003 годах руководством республики были инициированы 2 масштабных сокращения персонала высших и региональных органов исполнительной власти, что позволило добиться

соотношения числа госслужащих по отношению к численности населения страны до 6 к 1000 жителей.

Однако, эти меры не могли решить системных проблем, связанных с недостаточным нормативным регулированием вопросов отбора и принятия граждан на государственную службу.

Поэтому в 2016 году предпринималась попытка установить профессиональные критерии для граждан, принимаемых на работу в государственные органы, путем принятия постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении Типовых правил этического поведения работников государственных органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах».

Согласно данному постановлению, были установлены единые принципы служебного поведения для всех видов госслужащих. В частности, пунктом 5 Положения государственные служащие должны были осуществлять свою профессиональную деятельность на основе следующих принципов:

- законность;
- приоритет прав, свобод и законных интересов граждан;
- патриотизм и верность служебному долгу;
- преданность интересам государства и общества;
- справедливость, честность и беспристрастность;
- недопущение конфликта интересов.

Наряду с этим, в тексте Положения раскрывалось понятие конфликта интересов, ранее не включавшееся в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность государственных служащих, хотя его регламентация была необходима для многих должностей государственной службы. Кроме того, в Положении оставались нерешенными вопросы поступления на службу, порядок проведения квалификационных экзаменов при продвижении по карьерной лестнице; материальные, организационные, правовые и трудовые гарантии государственных служащих.

В целях решения вышеназванных задач в 2017 году в Узбекистане были приняты «Стратегия пяти действий» и «Концепция административной реформы в Республике Узбекистан». При этом Концепция включает в себя пункт о разработке закона «О государственной службе», а также ряда подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией и регулированием системы отбора кадров на замещение должностей государственной службы.

Принятие указанных нормативных правовых документов позволило урегулировать в правовом отношении все вопросы государственной службы, которые были не урегулированы с момента объявления Республикой Узбекистан государственного суверенитета.

Лейтмотив принятых документов нормативно-правового характера заключается и в том, чтобы наладить непосредственную связь

государственных служащих (депутатов, министров, других чиновников) с гражданами с целью активизации диалога и «обратной связи». Это необходимо и для защиты прав и свобод человека и гражданина от чиновничьего произвола и бюрократических проволочек.

Подобная социальная площадка необходима и для развития общественного контроля, поддержания постоянной связи депутатов со своими избирателями, обсуждения законопроектов, выражения мнения по наиболее важным общественным вопросам и т.д.

Таким образом, была создана эффективная и надлежащая система диалога власти с обществом, изучения социальных проблем простых граждан, определены подходы к свободному выражению собственного мнения, в том числе в части обеспечения свободы печати и подотчетности государственных органов народу.

В целях взаимобмена опытом государственной службы активизировалось международное сотрудничество Республики Узбекистан с другими государствами. Так, был принят Указ Президента Республики Узбекистан «О кардинальном совершенствовании системы организации подготовки специалистов за рубежом и развитии потенциала государственных гражданских служащих», в котором было предложено в качестве мест иностранных стажировок 56 государств мира, включая такие развитые страны Европы, Азии и Америки, а также сопредельные страны (Казахстан и Российская Федерация).

В части развития международного сотрудничества в сфере госслужбы Узбекистан активно взаимодействует со многими авторитетными международными межпарламентскими объединениями, в числе которых Межпарламентский союз, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств. Должностные лица от Узбекистана также избираются в этих организациях на руководящие должности.

В рамках совершенствования системы государственной службы в Узбекистане большая работа была проведена по улучшению кадровой политики.

К примеру, 3 октября 2019 года вступил в силу Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан» (далее-Указ), в соответствии с которым было создано Агентство развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан (далее-АРГОС), и подотчетного непосредственно ему.

Основными задачами АРГОС были определены следующие:

- выработка основных направлений развития и реформирования государственной службы;

- разработка государственных программ, концепций, стратегий, проектов и других руководящих документов по вопросам развития и реформирования государственной службы;

- координация деятельности государственных органов и организаций в сфере реализации и обеспечения государственной службы и кадровой политики;

- аналитическое, кадровое, информационное, научное и материально-техническое обеспечение вопросов реализации единой политики в сфере государственной службы с выработкой предложений по нейтрализации проблем, угроз и вызовов в этой сфере;

- проведение правовой экспертизы поступающих нормативных правовых актов по вопросам государственной службы, в том числе ее финансового, социального и материально-технического обеспечения;

- разработка и внедрение инновационных методов управления персоналом и развитие человеческих ресурсов;

- обеспечение управлением Национальным кадровым резервом;

- организация работы по формированию Государственного реестра должностей государственной гражданской службы и контроль за его ведением;

- аудит и реализация системы измеримых индикаторов (ключевых показателей) оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих;

- организация и реализация деятельности по выявлению и привлечению квалифицированных и опытных специалистов;

- организация и проведение открытого конкурсного отбора наиболее достойных кадров на государственную службу;

- внедрение, обеспечение, реализация и улучшение информационно-коммуникационных технологий в сфере государственной службы;

- поддержка и обеспечение содействия защиты прав, свобод и законных интересов госслужащих;

- организация и проведение международных стажировок госслужащих.

Что касается последней задачи, то она относится к числу приоритетных и соответственно достаточно важных, так как позволяет повысить имеющийся уровень подготовки госслужащих и усилить международное сотрудничество с другими странами в данной сфере. В целях реализации упомянутой задачи АРГОС совместно с Министерством иностранных дел, Министерством инвестиций и внешней торговли, Министерством финансов и Академией государственного управления при Президенте Республики Узбекистан приняты меры по ежегодному и поэтапному направлению не менее 1000 наиболее перспективных работников среднего и низшего звена государственных органов и организаций на стажировку от 3 до 6 месяцев. Лицам, которые командируются на стажировку, выплачивается зарплата в размере 60

процентов от размера заработной платы посла Республики Узбекистан в стране пребывания.

Задачи, поставленные перед АРГОС, свидетельствуют, что роль данного агентства является весомой и имеет важное значение для всей сферы государственной службы. Достаточно сказать, что лица, поступающие на госслужбу на основе независимого конкурсного отбора, не могут быть освобождены от должности без согласования с АРГОС и его филиалами. Аналогичное требование содержится и к руководству кадровых подразделений государственных организаций, которые назначаются и освобождаются от должности по согласованию с АРГОС и его филиалами.

Между тем, с 1 января 2021 г. прием на госслужбу в государственных органах и организациях будет осуществляться на основе открытого и независимого конкурсного отбора. Данное положение четко регламентировано и в Указе, где установленный им порядок охватывает все государственные органы и организации Республики Узбекистан, в которых предусмотрено прохождение государственной службы.

Большая работа в Узбекистане проводится по отбору перспективных и квалифицированных управленческих кадров. Большую помощь в решении этого вопроса оказывает академическое сообщество Республики Узбекистан.

В этих целях, в частности, проводятся различные деловые встречи и конкурсы. К примеру, регулярно проводится (1 раз в 3 года) республиканский конкурс по отбору талантливых госслужащих «Тараккиёт». Организаторами конкурса стала Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан и некоммерческая организация «Буюк келажак».

В конкурсе могут принимать участие граждане Республики Узбекистан в возрасте от 30 до 45 лет включительно, имеющие высшее образование и не менее 3 лет опыта работы на руководящих должностях в соответствующей сфере. Победителей конкурса могут назначить на руководящие должности в государственных организациях по конкретным отраслям и ввести в резерв управленческих кадров.

В завершение отметим, что за последние годы в Узбекистане был осуществлен целый ряд реформ по повышению эффективности государственного управления. В частности, в рамках выполнения Концепции административных реформ было создано 12 новых государственных органов, кардинально преобразована деятельность 20 министерств и ведомств. За последние пять лет было принято свыше 30 концепций и стратегий по ускоренному развитию приоритетных направлений социально-экономической сферы на среднесрочную и долгосрочную перспективу. На перспективу стоят важные цели по повышению профессионального уровня госслужащих, что также будет способствовать решению задач по обеспечению высокого экономического роста, развитию отраслей промышленности и социальной сферы,

увеличению валового внутреннего продукта и повышению жизненного уровня населения.

### **Вопросы и задания для самоконтроля:**

1. Назовите правовую основу государственной службы в Республике Таджикистан?

2. Кто осуществляет общее руководство государственной кадровой политикой в Республике Таджикистан?

3. Каких результатов достигла Кыргызская Республика в сфере государственной службы?

4. Назовите основные положения Закона Туркменистана «О противодействии коррупции», принятого 1 марта 2014 года?

5. Назовите основные задачи Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан?

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показывает зарубежный опыт государственной службы, в различных странах существуют собственные и определенные формы и традиции, регламентирующие статус, организацию и прохождение государственной службы.

В приведенных зарубежных практиках четко просматриваются общие тенденции развития государственной службы: усиление правового обеспечения служебных отношений; рационализация и повышение эффективности управления человеческими ресурсами аппарата государственной власти; придание государственной службе большей мобильности, слаженности, поиск более совершенных форм ее организации; упрощение схем и технологий карьерного продвижения; упрощение и повышение системы денежного содержания служащих, создание единой шкалы оплаты труда на основе независимой оценки квалификации и трудозатрат по каждой должности; создание конкретной структуры профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

В большинстве развитых стран приняты специальные законы или кодексы управления государственной службой, созданы специальные уполномоченные органы с соответствующими полномочиями. Например, в Австралии, уполномоченный по делам государственной службы должен ежегодно отчитываться перед парламентом страны о состоянии дел в этой сфере, давать оценку приверженности ведомств ценностям государственной службы страны, достаточности их систем и процедур для обеспечения соблюдения Кодекса норм поведения. В Финляндии правительство ответственно за пересмотр критериев и порядка отбора государственных служащих высшего ранга, поскольку высшие чиновники играют важную роль в выработке стратегии развития страны, в ряде стран созданы Службы высших чиновников (Новая Зеландия, Великобритания, США, Южная Корея, Венгрия, Австралия), с соответственно более высоким уровнем оплаты их труда.

Особый статус государственных служащих вызывает неравноценную оценку среди граждан в разных странах. Если в Сингапуре государственная служба считается привилегией и общество этим гордится, то в ФРГ, как и в ряде других западноевропейских стран, все чаще поднимается вопрос о ликвидации чиновничества как специального вида государственных служащих, имеющих особый статус. Нередки требования отменить или существенно ограничить привилегии чиновников. Общественность этих стран выступает за то, чтобы независимость, беспристрастность, надежность административной деятельности, открытость, принцип служения своей стране и своему народу, ответственность, составляющие основу этического поведения государственного служащего, рассматривались как

важнейшие ценности государства при пересмотре критериев отбора государственных служащих высшего ранга.

Тем не менее, общим и характерным признаком мировой практики государственной службы остается поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией, усилении открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества. Деполитизация государственной службы – это на сегодняшний день наиболее значимая тенденция в практике государственного управления большинства стран мира.

В целом, анализ международного опыта показывает, что основой государственной службы демократических государств является меритократия — система, основанная на личных заслугах государственного служащего, включающая такие элементы, как:

- обязательный конкурсный отбор при поступлении и продвижении по государственной службе;
- правовую и социальную защищенность государственных служащих;
- равную оплату труда за выполнение равнозначной работы;
- поощрение государственных служащих, достигавших эффективных результатов в своей деятельности;
- постоянное обучение государственных служащих в целях улучшения результатов их деятельности.

Модель «нового государственного менеджмента», принципы меритократии в государственном аппарате, активно используемые в Восточной Азии, предопределили в последние десятилетия превращение ряда стран этого региона в экономических «локомотивов».

Также опыт других стран не оценим и в деле укрепления нравственных основ государственной службы, воспитания служащих не только как высококвалифицированных государственных и правоведов, но и людей, для которых государственная служба — не только профессия, но и призвание.

В этой связи, вспоминается высказывание А.Кони, который был глубоко убежден в том, что служение обществу «только тогда будет полезным, когда в него будет внесена строгая нравственная дисциплина, и когда интерес общества и человеческое достоинство личности будут ограждаться с одинаковой чуткостью и усердием...» [43, с.26]

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Послание Главы государства К.К.Токаева народу Казахстана «Справедливый Казахстан: закон и порядок, экономический рост, общественный оптимизм» // Официальный сайт Президента Республики Казахстан: <https://akorda.kz/ru/addresses>, дата обращения 2 сентября 2024 года.
2. Обращение Президента РК К.К.Токаева к народу по результатам республиканского референдума по предложенным поправкам в Конституцию Республики Казахстан // [https://tengrinews.kz/kazakhstan\\_news/tokaev-gosslujba-eto-ne-mesto-dlya-lichnogo-obogascheniya-470378/](https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/tokaev-gosslujba-eto-ne-mesto-dlya-lichnogo-obogascheniya-470378/), дата обращения 16 апреля 2024 года.
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями, по состоянию на 19 сентября 2022 года // Официальный сайт Президента Республики Казахстан: [https://akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](https://akorda.kz/ru/official_documents/constitution), дата обращения 24 апреля 2024 года.
4. Жанузакова Л.Т., Турисбек А.З. Функции и виды государственной службы на современном этапе // <https://cyberleninka.ru/article/n/funksii-i-vidy-gosudarstvennoy-sluzhby-na-sovremennom-etape>, дата обращения 10 мая 2024 г.
5. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №416-V ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан» Справочная правовая система ЮРИСТ: ТОО «Компания ЮрИнфо». – [www.prg.kz](http://www.prg.kz).
6. Жукова С.М. Государственная гражданская служба в Российской Федерации: монография. - Оренбург: ООО ИПК «Университет», 2014. – 116 с.
7. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. - М.: Дело, 2000. - 440 с. // <https://mysocrat.com/book-card/17849-gosudarstvennaya-sluzhba-kompleksnyj-podhod/>, дата обращения 10 мая 2024 года.
8. Государственная и муниципальная служба: курс лекций / М. А. Баринов; Владим. гос. ун-т им. А.Г. и Н. Г.Столетовых. – Владимир: Изд-во ВлГУ, 2014. – 72 с.
9. Башуров, В.Б. Понятие должности государственной гражданской службы Российской Федерации / В.Б. Башуров // Инновационное образование и экономика. –2015. –№ 20. – С. 71-74.; Дякина И.А. Службное право как комплексная отрасль права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук (12.00.14) / И.А. Дякина. - Ростов н/Д, 2007. – 26 с.
10. Иванов С.А. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы / С.А. Иванов [и др.] // Электронный Журнал - Юрист. - 2012. - № 6. - С. 10-12.
11. Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для вузов / Г.А. Борщевский. - 3-е изд., испр. и доп. - Москва: Издательство Юрайт, 2020. - 480 с.

12. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н.Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков // 5-е изд. пересмотр. и доп. - М.: Норма, 2011. - 816 с.
13. Крозье М. Организационные изменения в системе государственного управления // Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт. – М.: РАГС, 1994. Вып. 1. – 124 с.
14. Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. – М.: Фонд «Развитие парламентаризма в России», 2003. – 117 с.
15. Государственное управление зарубежных стран: Учеб.пособие // Пронкин С.В., Петрунина О.Е. - М.: КДУ, 2011. – 496 с.
16. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.
17. Загладин Н.В. Государственная служба в США: современное состояние // Государственная служба Российской Федерации: концепция, опыт, проблемы. - М., 1993. - 187 с.
18. Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт США // Российский экономический журнал. - 1992. - №7. - 82 с.
19. Государственная служба ФРГ // Государственная служба основных капиталистических стран. - М.: Наука, 1977. – 292 с.
20. Конституция Германии от 17 октября 1953 года // [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014gm&object=translation&1](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014gm&object=translation&1), дата обращения 14 мая 2024 года.
21. Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 года в новой редакции от 27 февраля 1985 года. Ключевые документы по Германской истории. Режим доступа: <https://www.1000dokumente.de/>, дата обращения: 01.05.2020.
22. Беккужин Р.Ж. Влияние моделей планирования карьерного роста государственных служащих на качество государственного управления развитых стран // Экономика и статистика. — 2015. — № 3. — 44-48 с.
23. Муцалов С.И. Государственная служба в Германии // Инновационная наука. 2016. №11-3 // <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-sluzhba-v-germanii> (дата обращения: 07.05.2020).
24. Силин А. Кадровые службы и методы оценки работников (зарубежный опыт) // Человек и труд.- № 2. — С. 46-57.
25. Что можно и чего нельзя иностранным чиновникам // Журнал «Коммерсантъ Власть». 2015. № 11. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/2153061>, дата обращения 7 мая 2024.
26. Франция. Подготовка высших административных кадров // 12-й международный конгресс. - М., 1993. – 218 с.
27. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Штадиной. - М.: Спарк, 2003. – 464 с.
28. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации: учебник / Под общ. ред. И.Н.Барцица. - М.: РАГС, 2007. - 560 с

29. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В.Атаманчук. – 4-е изд. стер. - М.: Омега-Л, 2006. – 579 с.
30. Градовский А.Д. Начала русского государственного права // Собр. соч. СПб., 1908. - Т.8. – 580 с.
31. Коркунов П. М. Русское государственное право: в 2 т. 6-е изд. - СПб., 1908. - Т.1. - С.400-401. – 623 с.
32. Ивановский В.В. Русское государственное право. Ч. 1. Верховная власть и ее органы. - Казань, 1896. – 681 с.
33. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и Устава о службе по определению от правительства. - Киев, 1890. – 83 с.
34. Государственная служба в Российской Федерации: учебник для магистров // А.А.Демин. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Изд-во Юрайт; ИД Юрайт, 2015. – 425 с.
35. Список стран по Индексу восприятия коррупции // <https://ru.wikipedia.org/wiki/>, дата обращения: 01.06.2020.
36. Ким А.Е. Государственный аппарат КНР, 1967-1981. – М.: Наука, 1982. – С.235-239.
37. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая (6 в. до н. э.- 80-е годы XX века). — М.: Наука, 1981. — 332 с.
38. Количество государственных служащих в Китае // <http://www.epochtimes.ru/content/view/76218/4/>, дата обращения 12 июня 2024 года.
39. Конституционные основы государственной службы Кыргызстана // <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnye-osnovy-gosudarstvennoy-sluzhby-kirgizii>, дата обращения – 3 июля 2024 года.
40. Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2016. № 2. ст. ст. 82, 87, 90; там же, № 3. Ст. 112.
41. Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2016. Часть II. № 1. Ст. 49.
42. Хаитов М.О. Становление и развитие государственной службы в Туркменистане. Политика и Общество. Научно-теоретический журнал. 2017. № 5. С.90-98.
43. Кони А.Ф. Уголовный процесс: нравственные начала. - М.6 Современный гуманитарный институт, 2000. – 132 с.

**Ещанов А.Ш., Муратжан З., Талкибаев А.Б.**

*Под общей редакцией  
доктора юридических наук, профессора Ещанова А.Ш.*

**Зарубежный опыт государственной службы**

Учебное пособие

Подписано к печати 01.07.2025 г.

Формат 60x80/16.

Объем 8,5 п.л.

Тираж 800 экз.

