

**Национальный открытый институт**  
**г. Санкт-Петербург**  
кафедра государственного  
и муниципального управления

**Государственная служба  
в зарубежных странах**

Учебное пособие

Санкт-Петербург  
2016

**УДК 351**  
**ББК 67.401**  
**А76**

**Апон М.Е.**

Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие. / М.Е. Апон – Санкт-Петербург: НОИР, 2016. – 73 с.

*Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом НОИР.*

Современный зарубежный опыт организации института государственной службы включает в себе много интересного и поучительного. В пособии предпринята попытка рассмотреть основы организации института государственной гражданской службы в следующих ведущих странах Запада: Франции, Германии, Великобритании, США.

Учебное пособие «Государственная служба в зарубежных странах» предназначено для студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление».

*Рецензенты:*

Масленников Д.В. – доктор философских наук, профессор

Тарасова Е. В. – кандидат юридических наук, доцент

**УДК 351**  
**ББК 67.401**

© Апон М.Е., 2016  
© Национальный открытый институт, 2016  
© ООО ИКЦ, 2016

## Оглавление:

Введение .....	4
Глава 1. Общая характеристика государственной службы за рубежом.....	6
1.1 Модели государственной службы .....	6
1.2 «Система добычи» и «система заслуг».....	11
Контрольные вопросы и задания.....	15
Глава 2. Основы организации государственной службы в Великобритании.	16
2.1. Общая характеристика государственной службы в Великобритании...	16
2.2. Гражданские служащие Великобритании.....	21
Контрольные вопросы и задания .....	24
Глава 3. Основы организации государственной службы в США .....	25
3.1. Общая характеристика государственной службы в США .....	25
3.2. Государственные служащие США .....	28
3.3. Руководство государственной службой в США .....	32
Контрольные вопросы и задания .....	35
Глава 4. Основы организации государственной службы во Франции.....	36
4.1. Общая характеристика государственной службы во Франции .....	36
4.2. Государственные служащие Франции .....	37
4.3. Руководство государственной службой Франции .....	42
Контрольные вопросы и задания .....	44
Заключение .....	45
Литература .....	46
Глоссарий .....	48

## ВВЕДЕНИЕ

«Государственная служба в зарубежных странах» как учебная дисциплина представляет собой специальную управленческую компаративистскую (сравнительную) дисциплину, которая играет значительную роль в подготовке современного государственного служащего. *Специальная* – значит, направленная на формирование специфических, необходимых лишь для государственного или муниципального служащего, знаний и навыков. *Управленческая* дисциплина означает то, что она не входит ни в группу правовых, ни в группу социально-политических дисциплин, а относится к группе государственно-управленческих наук и, соответственно, использует их категориально-методологический инструментарий. *Компаративистская* дисциплина та, которая строится на сравнительном анализе сходных процессов и отношений. Основным методом познания здесь выступает сравнение.

*Значение данной дисциплины* заключается в том, что для создания наиболее оптимальной и эффективной системы государственной службы необходимо учитывать опыт других государств.

Целью освоения дисциплины «Государственная служба в зарубежных странах» является получение обучающимися прочных теоретических знаний об основных концепциях и моделях организации государственной службы в зарубежных странах; развитие профессиональных компетенций в сфере государственного и муниципального управления; воспитание культуры публичного управления и навыков поведения гражданина на государственной гражданской службе.

Государственная служба в зарубежных странах как учебная дисциплина призвана сформировать следующие знания и умения:

- знание основных терминов и понятий из области правовых, политических и организационных основ государственной гражданской службы в зарубежных странах;
- знание особенностей организации государственной службы за рубежом;
- знание специфики теории и практики функционирования государственной службы в различных странах;
- знание истории реформирования государственной гражданской службы в зарубежных странах;
- знание тенденции совершенствования и развития основ организации государственной службы в зарубежных странах.
- умение толковать и применять понятийно-категориальный аппарат, основные законы гуманитарных и социальных наук в профессиональной деятельности;
- умение применять методы и средства познания для интеллектуального развития, повышения культурного уровня, профессиональной компетентности;
- умение самостоятельно анализировать вопросы становления и развития государственной гражданской службы за рубежом;

- умение оценивать состояние государственных органов власти и профессионализм управленческого звена зарубежных стран;
- умение анализировать и сравнивать модели государственной службы разных стран;
- умение применять на практике принципы современного государственного и муниципального управления;
- умение определять задачи государственных служащих в области принятия и исполнения решений, опираясь на зарубежный опыт.
- умение оценивать зарубежный опыт с точки зрения тех задач, которые сегодня решает Россия по совершенствованию института государственной службы.

Перечисленные знания и умения входят в состав основных компетенций современного государственного служащего, рассмотрению которых и посвящено данное учебное пособие.

# Глава 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ЗА РУБЕЖОМ

## 1.1. Модели государственной службы

В зарубежной литературе по государственному управлению широко употребляются термины «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service»). Часто эти понятия используются как синонимы, но иногда в специальной литературе по теории политики проводится разграничение. На гражданской (общественной) службе заняты постоянные профессиональные служащие, которые не могут быть смещены с должности, на правительственной службе – высшие государственные чиновники, которые сменяются на основе «системы добычи»: чиновники назначаются на государственные должности за политические заслуги и срок их службы зависит от времени нахождения во главе правительства лидера партии, сторонниками которой они являются.

Таким образом, в системе государственной службы действуют и политические чиновники, и профессиональные государственные служащие, и даже работники государственных учреждений. Традиции и законы каждой страны предусматривают особый порядок действия государственной службы, который имеет ярко выраженную социокультурную специфику.

Особенности становления и функционирования государственной службы в странах различных государствах во многом определяются самой спецификой их развития. Так, на выбор модели государственной службы в конкретной стране влияет ряд *факторов*, среди которых следует выделить такие, как:

1. *Специфика исторического развития* этих стран (появление и нормативно-правовое регулирование института профессиональной государственной службы).

Раньше всего институт профессионального чиновничества появился во Франции и Германии. Именно в этих странах сформировались основные элементы континентальной модели государственной службы: централизация, жесткая иерархия, унификация, нормативная регламентация.

В отличие от континентальной Европы, Англия гораздо дольше обходилась без профессиональной государственной службы в современном смысле этого слова. Ее место занимала полупрофессиональная 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). В Великобритании и США законы (статуты, акты) о государственной службе и статусе государственных служащих появились только в конце XIX века.

Подобная ситуация сложилась в силу ряда исторических и географических причин (в том числе - отсутствия постоянной необходимости обороняться от внешних врагов), вследствие чего в Великобритании сформировалась децентрализованная система управления с развитым местным самоуправлением, на уровне которого традиционно решалось большинство практических вопросов. Некоторые элементы данной уникальной модели государственной службы распространились затем в английские колонии, где были существенно скорректированы и доработаны. В США принцип самоуправления получил еще более последовательную реализацию, чем в Англии.

2. *Специфика правовой системы* (англосаксонская или романо-германская правовые системы).

Для стран англосаксонской правовой системы (Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия) характерно отсутствие унифицированной системы законодательства по вопросам государственной службы и наличие большого количества разрозненных нормативных правовых актов. В странах романо-германской правовой системы (Франция, Германия, Италия) основными регуляторами государственной службы являются Конституция и комплексные законы.

3. *Специфика государственного устройства* (государство федеративное или унитарное, тоталитарного или демократического типа.).

В настоящее время в научных кругах и среди юристов-практиков преобладают две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы. Одни считают необходимым следовать «открытой» англосаксонской модели государственной гражданской службы (новый государственный менеджмент). Другие - являются приверженцами «закрытой» модели государственной службы, характерной для стран континентальной Европы. «Закрытая» и «открытая» модели государственной гражданской службы подразделяются каждая еще на две модели в зависимости от формы государственного устройства: модель государственной службы в федеративных и унитарных государствах.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы: *централизованная закрытая модель*, реализуемая в унитарном государстве; *относительно децентрализованная закрытая модель*, реализуемая в федеративном государстве; *относительно децентрализованная открытая модель*, реализуемая в унитарном государстве; *децентрализованная открытая модель*, реализуемая в федеративном государстве.

Приведем характеристики основных моделей государственной службы, основанные на данных современных исследователей:

***«Закрытая» модель государственной гражданской службы.***

В соответствии с «закрытой» моделью сформирована государственная гражданская служба в большинстве стран континентальной Европы. Она характеризуется наличием следующих признаков:

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. «закрытая» система подбора кадров на государственную гражданскую службу;
4. высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;
5. сложная процедура увольнения государственного гражданского служащего;
6. преобладание на государственной службе узкоспециализированных специалистов (с юридическим, экономическим или техническим образованием).

В пределах этой модели приведем описание двух подтипов «закрытой» государственной гражданской службы в унитарном государстве – Франции и федеративном – ФРГ.

*Французская модель государственной гражданской службы  
(централизованная закрытая модель):*

Формируется в период французской революции при Наполеоне. Преобладает тенденция к усилению служебной централизации, дисциплине, к кастовости служащих. Современная государственная гражданская служба Франции получает окончательное оформление к 1945 году. Реформы 1981–1983 годов были направлены на децентрализацию управления страной, повышение эффективности и результативности государственного аппарата. Итог реформы - принятие Закона от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях служащих и Закона от 11 января 1984 года, содержащих положения общего статута центральной государственной службы.

*Характерные черты:*

- ✓ Высокий уровень централизации с жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;
- ✓ Конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы;
- ✓ Элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.



## *Современная модель государственной гражданской службы Германии (относительно децентрализованная закрытая модель)*

Одной из важнейших особенностей современного состояния государственной гражданской службы в ФРГ является существенная роль политических партий в решении кадровых вопросов и широкое развитие института политических назначений (принципов партийного «патронажа»).

### *Характерные черты:*

- ✓ Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы.
- ✓ Разграничение компетенции в системе организации государственной гражданской службы по уровням управления.
- ✓ Многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью.
- ✓ Высокий социальный статус государственного гражданского служащего, существование института почетного чиновника.
- ✓ Полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения».

### **«Открытая» модель государственной гражданской службы.**

Такая модель характерна для англосаксонских стран. Она характеризуется наличием следующих признаков:

1. Отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений;
2. открытая конкурсная система набора претендентов на государственную гражданскую службу;
3. зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного гражданского служащего;
4. упрощенная процедура увольнения;
5. преобладание специалистов общегуманитарного профиля.

В пределах этой модели приведем описание двух подтипов «открытой» государственной гражданской службы в унитарном государстве – Великобритании и федеративном – США.

### *Относительно децентрализованная открытая модель, реализуемая в унитарном государстве (Великобритания):*

Масштабная реформа государственной службы началась с программного доклада *Норткота–Тревелияна* британскому парламенту в 1854 году. В процессе реформы была унифицирована система государственной службы: введены три класса служащих – *администраторы, исполнители и клерки*), на службу пришли высококвалифицированные кадры. Завершением реформы можно считать введение в 1870 году открытых конкурсных экзаменов, прово-

димых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы). 1979 год - административная реформа (сокращение расходов министерств и ведомств, в том числе и за счет увольнения части государственных служащих). 1988 год - программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения разделены на *центры формирования политики и учреждения, исполняющие решения*, которые были преобразованы в неправительственные организации (QUANGO), работающие с центрами формирования политики на основе договоров. В QUANGO широко распространилась служба по контракту.

Данная реформа: с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации; с другой стороны, была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата в QUANGO все равно осталась существенно меньшей, чем в частном секторе.

*Децентрализованная открытая модель, реализуемая в федеративном государстве (США):*

Большое распространение получила введенная в 1829 году президентом Э. Джексонем «*victor's spoils system*» - должности получали представители победившей партии. Конец XIX – начало XX века - необходимость введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца. В 1883 году была введена *единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих*, что нанесло удар по «*victor's spoils system*». Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 году - запретил госслужащим участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии. В 1960–1970-х годах в США вновь доминирующей стала тенденция «политизации» государственной службы. В 1978–1979 гг. - введение принципов «*merit system*» («системы заслуг»), введение регулярной аттестации и контроля результативности государственных служащих.

Упорядочена система органов управления государственной службой:

- Федеральное управление кадров
- Совет по защите системы заслуг

*Характерные черты модели государственной гражданской службы в США:*

- ✓ Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;
- ✓ Наличие «системы заслуг»;
- ✓ Упрощенные процедуры увольнения государственных гражданских служащих;
- ✓ Высокая децентрализация системы государственной службы;
- ✓ Дифференциация в системе государственной гражданской службы: *публичные служащие* - все работающие по найму в учреждениях США,

*правительственные служащие* – высшие политические назначенцы, *гражданские служащие* – профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60% госслужащих.

Элитарные и открытые системы не взаимно исключают друг друга. Когда высококвалифицированные кадры в дефиците, более предпочтительными считаются элитарные системы как более избирательные. Открытые системы опираются на более гибкий, децентрализованный подход к комплектованию персонала.

## 1.2. «Система добычи» и «система заслуг»

Общепризнанными являются два способа комплектования государственного аппарата - система добычи и система заслуг.

Система добычи заключается в том, что победивший на выборах президент страны или лицо, совершившее государственный переворот и захватившее власть, считает вполне заслуженным поставить на все государственные должности своих сторонников. Это оперативная и эффективная система захвата власти и её удержания. Система заслуг предполагает, что на государственные должности приходят лица, победившие на организованных государством открытых и независимых конкурсах по выбору специалистов.

Таблица 1. Типы систем государственной службы

Источники комплектования	Главный критерий определения пригодности	
	Лояльность	Компетентность
Для всех должностей – и внешние, и внутренние	Spoils system («система добычи»)	Merit system («система заслуг»)
Для самых младших должностей - внешние, для остальных - только внутренние	Номенклатурная система	Карьерная система

Основным отличием системы заслуг от системы добычи являются специальные требования к качествам государственного служащего, к его квалификации в области государственного управления. При системе добычи квалификация государственного служащего тоже является привлекательным фактором для руководителя государства, однако не она является определяющим критерием; более важным в этом случае критерием является возможность руководителя осуществлять реальный контроль над таким лицом, преданность служащего своему патрону. Для минимизации таких издержек в некоторых странах, например, во Франции система организации подготовки и отбора кадров государственной службы предполагает обязательное получение специализированного образования для государственной службы наряду с общим образованием. Во Франции такое

образование предоставляется в Национальной административной школе.

В систематизированном виде проявление основных способов комплектования государственного аппарата можно представить в виде таблицы 2:

Таблица 2. Способы комплектования госаппарата

	<b>Система добычи</b>	<b>Система заслуг</b>
Оперативность формирования государственного аппарата	Быстро	Медленно
Служебная верность руководителю	Предан	Самостоятелен
Квалификация служащего	Решающего значения не имеет	Высокая
Образование	Не требуется	Специальная профессиональная подготовка
Отношение к политической системе	Лояльность	Нейтральность
Стоимость системы	Дешево	Дорого
Демократичность (доступность)	Из любых слоев общества	Только специалисты
Организационные последствия	Препятствует закрытой касте чиновников	Образуется каста специалистов
Постоянство (стабильность)	Нестабильна	Стабильна
Способ замещения должностей (по преимуществу)	Назначение	Выборы, конкурс
Ответственность	Перед начальником	В судах административной юстиции перед гражданином
Субъект отбора	Начальник	Специальный государственный орган
Преимственность	Нет	Есть
Финансирование	По усмотрению руководителя	Бюджет, система тарифов
Замкнутость	Закрытые группировки (только свои)	Открытые группы (всегда возможен приток профессионалов)
Эффективность	Для группировки — высокая, так как власть захватывается легко и быстро. Для государства — низкая в связи с низкой квалификацией аппарата	Для целей развития общества высокая, так как кадры квалифицированные. Система более перспективная

Исторически система добычи возникла первой и применяется до сих пор, но направление исторического прогресса лежит в плоскости движения к системе заслуг. Начиная с реформ Макколея в Великобритании (1834 г.) мир постепенно перешел на более открытое, демократическое комплектование кадров государственной службы. Особенно наглядно исторически неизбежный процесс перехода от системы добычи к системе заслуг можно проследить на примере развития этого процесса в США.

Систему добычи в США завел президент Д. Вашингтон, а его преемники укрепляли ее. Доктрина президента США Джексона в 1829 г.

гласила, что все государственные должности настолько просты, что любой человек может с ними справиться. Каждый следующий президент США считал своим естественным правом после победы на выборах компенсировать свои затраты за счет государственной казны. Для этого он назначал на должности государственного аппарата лиц, которым считал себя обязанным своим успехом на выборах.

Однако скоро ситуация изменилась. Связано это было с событиями 1881 года, когда в США в результате президентских выборов победил Президент Д. А. Гартфилд. Считая, что в силу правил системы добычи он может свободно распоряжаться государственными должностями и капиталами, он назначил на ряд государственных должностей своих сторонников на выборах. Однако один из таких «блатных» чиновников Ч. Гито оказался настолько неудовлетворенным новой должностью, что застрелил своего патрона. Этот факт всколыхнул общественное мнение в США, и в 1883 году здесь был принят закон *Пэндлтона*, реформировавший всю систему комплектования кадров государства и который, в сущности, действует до сих пор. Он отверг систему добычи (spoils system), а на ее место предложил систему заслуг (merit system).

*Внешними проявлениями системы заслуг были:*

- Учреждение специализированного государственного органа для подбора кадров на государственную службу, своеобразного министерства государственной службы, которое в США получило название Комиссия гражданской службы; эта Комиссия является первым в истории США независимым агентством, которое под названием Управления кадровой службы (УКС) действует до сих пор. Устанавливалось, что никакое министерство не может само себе подбирать кадры, минуя УКС;
- Претенденты на государственные должности должны ознакомиться с должностными требованиями, сдать письменные и другие экзамены на соответствие государственной должности;
- Пригодность претендента на государственную должность определяет конкурсная комиссия УКС;
- Споры по процедуре и существу конкурсного отбора разрешаются в специализированных административных судах и судах общего права с возможностью любого претендента знакомиться с материалами конкурсного производства;
- Установлена классификация государственных должностей, построенная по таким принципам, что она сама по себе является стимулом государственному служащему для повышения своей квалификации и продвижения по службе, это достигается четким разделением уровней служащих по стажу службы, уровню оплаты труда, ограничением нахождения в должности по сроку пребывания без продвижения и т. д.

Таким образом, с законом Пэндлтона перевернута серьезная страница в истории способов комплектования кадров государственного аппарата в «цивилизованном» государстве. Принцип отбора кадров по профессиональным признакам и качествам возобладал. Однако и до настоящего времени в мире, пожалуй, нет государства, которое применяло бы только один из указанных способов, систему добычи или систему заслуг. В реальности практически в любом государстве применяются и тот и другой способы, различие заключается лишь в их соотношении. Так, в США по классификации должностей общего расписания только должности от 1 до 15 ступеней являются должностями конкурсными, а должности от 16 до 18 ступени до сих пор являются должностями, замещаемыми лично победившим на выборах Президентом США, то есть являются должностями системы добычи.

В результате существенных изменений в мировой социально-экономической жизни в 60-90-х годах XX века основные модели государственной службы перестали соответствовать потребностям времени. Начиная с 70-х годов ряд государств приступил к проведению реформ государственной гражданской службы, что обычно сопровождалось принятием нового законодательства. Главными целями этих реформ являются, как правило, преодоление основных недостатков государственной службы, повышение эффективности государственного аппарата и его адаптация к управлению быстро изменяющимися социально-экономическими отношениями. Реформы законодательства о государственной службе идут по пути сближения, взаимообогащения и взаимопроникновения различных моделей государственной службы. В англосаксонской модели основным недостатком стала ее излишняя запутанность и несистематизированность; в романо-германской – замкнутость, высокая изолированность от общества. В процессе реформирования в странах с англосаксонской правовой системы происходит унификация государственной службы, построение ее целостной системы, повышается роль системообразующего закона в регулировании государственной службой. В странах романо-германской правовой системы основной акцент делается не столько на структурную перестройку, сколько на увеличение открытости государственной гражданской службы, расширение сферы применения конкурса при поступлении на нее. Постепенно идет отказ от сложившейся практики предоставления государственных должностей по формальному принципу и переход на более демократическую систему.

*Контрольные вопросы и задания:*

**1. Институт государственной службы существует:**

- 1) во всех странах
- 2) только в демократических странах
- 3) только в странах с высоким уровнем экономического развития

**2. Государственная служба как социальный институт - это:**

- 1) профессиональная деятельность
- 2) совокупность целей и норм
- 3) исполнение полномочий государства

**3. Современные тенденции развития общества:**

- 1) ставят перед государственной службой новые задачи
- 2) не меняют сущность государственной службы как социального института
- 3) полностью переориентируют государственную службу на экономизацию деятельности

**4. Значение государственной службы как социального института по мере становления демократии:**

- 1) возрастает
- 2) снижается
- 3) остается неизменным

**5. Большинство систем государственной службы основываются в настоящее время на принципах:**

- 1) системы «добычи»
- 2) системы «заслуг»
- 3) волюнтаризма

## Глава 2. ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

### 2.1. Общая характеристика государственной службы в Великобритании

Государственная служба королевства Великобритании всегда являлась эталоном с точки зрения эффективности и координации государственных органов и грамотной реализации государственной политики в области государственного управления. Учитывая тот факт, что институт публичной государственной службы сложился в Великобритании относительно недавно, в 70-е годы 20 века, стоит отметить, что за этот период было сделано большое количество административно - бюрократических реформ и корректировок, которые вошли в план реорганизации государственной гражданской службы Великобритании.

Исходя из исторического наследия, государственная служба Великобритании является последовательницей англо - саксонской организации государственной службы. Отличительной чертой британской административной системы является сложившаяся разделение политической и административной сфер. Данный опыт принят на «вооружение» и в других европейских государствах, что позволяет сделать промежуточный вывод о том, что Великобритания проводит юридическое разграничение как бюрократической сферы, так и административно - директивной.

Этимология термина государственная служба в Великобритании имеет неоднозначное происхождение и обладает отличительными от других европейских государств признаками. Во - первых, институт государственной службы с юридической точки зрения носит понятие «гражданской службы». Данное понятие закреплено в нормативно - правовых актах и альтернативных трактовках не предусматривает. Во - вторых, в Англии не существует понятий публичная, государственная или иная служба. Связано это с историческими традициями, которые сложились еще в 17 веке. В те времена, существовали только гражданские слуги Короны и военные слуги. Именно с этого момента и пошла такая узкая классификация понятия государственной службы Великобритании.

Итак, в отличие от других зарубежных стран в законодательстве Англии используется понятие «гражданская служба». В Великобритании (п. 2 Кодекса гражданской службы с изменениями от 2010 г., Закон о конституционной реформе и управлении 2010 г.) гражданская служба – неотъемлемая и ключевая часть правительства Соединенного Королевства, оказывающая ему поддержку в повседневном развитии и осуществлении политики и оказании публичных услуг.

В противопоставление гражданской службе – разведывательные службы, штаб-квартиры правительственных коммуникаций, гражданская и судебная службы Северной Ирландии, внешние государственные службы. Выде-



ление гражданской службы Великобритании производится на основе противопоставления гражданской службы Короне (целью которой является служение всему Соединенному Королевству в целом) службам, осуществляющим внешнюю деятельность (разведывательная, коммуникационная, дипломатическая), а также, в силу исторических особенностей взаимоотношений, гражданской и судебной службам Северной Ирландии<sup>1</sup>.

Законодательство этой страны представляет собой несистематизированную и своеобразную систему норм, которая в основном состоит из ряда парламентских статутов и актов делегированного законодательства, таких как: приказов о Совете, постановлений, инструкций отдельных министерств и ведомств. В связи с этим важно отметить, что в Англии отсутствует единый консолидированный закон о государственной службе.

Традиционно система государственной службы в Великобритании отличается рядом специфических особенностей:

1. Аполитичность. Гражданские служащие должны обладать беспристрастностью в любых аспектах, которые возникают на гражданской службе.
2. Иерархичность. Британская система обладает структурной классификацией, которая обладает тремя позициями: это канцелярский класс, исполнительный и административный. Относительно недавно появился класс специалистов и обеспечивающего персонала. В свою очередь каждый класс делится на многочисленные должности и подкатегории.
3. Кастовость. Неравенство при поступлении на гражданскую службу, которая выражается в продвижении и принятии на службу лиц из привилегированных университетов.
4. Несменяемость. Определенная квота гражданских служащих сохраняет за собой свои должности в случае отставки действующего правительства.<sup>2</sup>

Структура института государственной службы в Англии сложилась сравнительно недавно, примерно 70-е года XXI века, когда проводились крупные административные реформы, в сфере государственной службы. Комитет по реформе гражданской службы возглавил лорд Фултон. Он представил правительству доклад «Гражданская служба», в котором содержалось 158 рекомендаций. Все они были приняты правительством.

Одной из реформ того времени стала отмена системы классов и образование трех основных групп чиновников.

---

<sup>1</sup> Кодекс гражданской службы Соединенного Королевства Великобритании. Закон о конституционной реформе и управлении Великобритании. Лондон, 2010.

<sup>2</sup> Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. / Е.А. Литвинцева, - М., РАГС. - 2003. - С. 56.

К первой группе государственных служащих относятся старшие политические и административные руководители, которые являются вершиной гражданской службы. В данный состав включены следующие должностные лица, как чиновники административного класса, постоянный секретарь, заместители постоянного секретаря, которые имеют право в любой момент вмешиваться в государственные дела, а также исправлять решения местных властей. Такое вмешательство на практике происходит крайне редко, так как британские служащие высоко ценят местную автономию.

Вторая группа чиновников состоит из двух ступеней, в которую входят следующие государственные служащие: ученик администратора и старший исполнитель. В компетенции административной группы находится большой круг вопросов - от координации деятельности государственного аппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей.

Третья группа объединяет технических специалистов и научно-профессиональных работников. К ней можно отнести архитекторов, ученых, инженеров, занятых проблемой образования и подготовки чиновников.

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»<sup>3</sup>.

После выступления комитета Фултона организационная структура министерств была перестроена таким образом, чтобы гражданские служащие могли иметь понимание, каким образом происходит принятие и решение политических задач. Для того чтобы повседневные политические решения в министерствах принимались с учетом долгосрочных политических решений, были созданы специальные отделы по планированию политики. Также появилась должность старшего советника министра по вопросам политики, который назначался министром из числа лиц, не входящих к гражданским служащим.

Министру представилось право самостоятельно определять и нанимать количество экспертов, которые исполняют свои обязанности на временной основе.

Схожесть черт менеджеральной модели государственной службы, весьма близка к той, которая применяется в настоящее время во Франции и в США. Они заключаются в том, что премьер-министр имеет право приводить

---

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления/ Г.В. Атаманчук. – М.: Юридическая литература, 2008. – С.326.

с собой политических советников, которые в свою очередь образуют его кабинет, а в случае его отставки покидают свои посты вместе с ним.

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».<sup>4</sup>

В настоящее время управление гражданской службы в Англии осуществляется Премьер-министром, Кабинетом министров и Парламентом. Она регулируется в основном не законами, а приказами короны в Совете, а также распоряжениями министерства финансов и других министерств, в рамках своей компетенции. Ключевую роль в руководстве играет Премьер-министр, в обязанности которого входит контроль над гражданской службой и решение важнейших вопросов государственного управления. Также он является Министром по делам гражданской службы. Свои функции Премьер-министр реализует через Секретаря Кабинета, который непосредственно подчиняется ему, и является руководителем аппарата Кабинета министров.

Гражданская служба подразделяется на внутреннюю и дипломатическую.

С 1983 года в Англии Секретарь Кабинета возглавляет внутреннюю гражданскую службу и обязан следовать указаниям Премьер-министра, а дипломатическую - государственный секретарь (министр) иностранных дел и по делам Содружества.

Министерство по делам гражданской службы также проводит отбор административных и политических руководителей. При нем действует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Назначение на другие должности осуществляется самостоятельно руководителями соответствующих министерств, но под контролем Комиссии по делам гражданской службы, которая осуществляет набор кадров на гражданскую службу.

Система набора предполагает проведение письменных экзаменов общего типа и обязательного собеседования по программе ведущих университетов - Оксфордского и Кембриджского. Данные университеты обеспечивают большую часть кандидатов на руководящие посты. При наборе на высшие и руководящие должности большое предпочтение отдается устному собеседованию, которое проводится совместно с Премьер-министром.

При поступлении на гражданскую службу в административный класс существует возрастной ценз. Заявления принимаются только у лиц, достигших возраст 20 – 28 лет. Лицам, желающим поступить в третью группу гражданской службы формально образовательного ценза не существует, но

---

<sup>4</sup> Василенко И.А. Институт госуправления в Великобритании/ И.А. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №6. – С.28–37.

все равно предпочтение делается тем, кто получил образование по соответствующей программе экзаменов.

Система продвижения по службе на всех уровнях ограничена, так как возможность перехода из одного министерства в другое осуществляется жесткими критериями отбора. Старшинство чиновников в министерской иерархии является главным критерием в найме, а не их профессиональные заслуги. Также основным требованием считается, что гражданские служащие обязаны сохранять сдержанность в политических вопросах. Нарушением такого требования является членство в других партиях.

Таким образом, вся система найма, обучения и продвижения в Англии построена так, чтобы создать тип профессионального администратора широкого профиля. Как упоминалось выше, такая система применяется и во Франции.

По мнению знаменитого политолога Д. Стил гражданские служащие мало подходят для административной работы. Он считает, что администраторы должны нейтрально, относиться к любой проблеме, и благодаря своим профессиональным знаниям находить баланс между различными интересами. Данный профессионализм высоко ценится политическими руководителями министерств, так как они не всегда являются специалистами по управлению в своей сфере деятельности. Поэтому им важно иметь рядом квалифицированного специалиста, который может трансформировать мнения экспертов в предложения и проекты, которые будут легко понятны министру.

В связи с этим, в Великобритании в последние десятилетия роль специалистов в государственном администрировании возросла и упрочилась.

Исторически в Англии сложилось четыре основные формы контроля над системой административно-государственного управления: парламентская, судебная, система административных трибуналов и институт парламентского уполномоченного<sup>5</sup>.

Парламентский контроль основан на доктрине министерской ответственности, которая заключается в том, что если в случае обнаружения упущений в работе своего министерства, министр подает отставку с вынесением вотума недоверия Палаты общин. Данная форма контроля на сегодня не эффективна, так как существует господство в парламенте двух партий и наличие партийной дисциплины, при которой министр защищен правительственным большинством.

В Великобритании не существует собственно административного права как отдельной системы норм и принципов.

Судебный контроль выводится из доктрины общего права, так как юрисдикция судов основана на превышение полномочий. То есть действия, которые совершаются в пределах своих полномочий, считаются действительными, если же происходит превышение, то недействительными.

---

<sup>5</sup> Василенко И. В. Институт гражданской службы в Великобритании // Государственное управление экономикой. – 2009. №6/97. С. 19

В контроль парламентского уполномоченного входит рассмотрение административных действий, которые совершаются министрами и ведомствами от имени Короны, при осуществлении ими административных функций. Таким образом, ограничивается сфера деятельности парламентского уполномоченного. Именно поэтому парламентского уполномоченного называют в Великобритании «тихим омбудсменом», имея в виду незначительную практическую эффективность этого института.

Таким образом, английская система прохождения государственной службы Великобритании представляет собой плюрализм по реализации деятельности от лица органов исполнительной власти на должностях государственной службы.

## **2.2. Гражданский служащий Великобритании**

Гражданскими (государственными) служащими Великобритании являются работники министерств (департаментов) и центральных ведомств, получающие заработную плату из средств, выделяемых Парламентом<sup>6</sup>.

В соответствии с принципом разделения политических и административных сфер, все государственные служащие подразделяются на две категории: политиков и администраторов-профессионалов, которые нанимаются на постоянную работу Комиссией гражданской службы. К числу политиков относят высшие руководящие должности, такие как: премьер-министр, все министры и государственные секретари и некоторые другие высокопоставленные чиновники. Администраторы-профессионалы к их числу относятся высший слой профессиональных служащих, которые участвуют в разработке политических решений, но не несут никакой политической ответственности за их последствия.

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 требований.

И наконец, по уровню принимаемых решений гражданские служащие делятся на старших, средних и младших администраторов.

Гражданские служащие, занимающие высшие административные посты, относятся к числу старших администраторов. Данная группа включает в себя семь высших ступеней в иерархии должностей гражданской службы, которая начинается с постоянного секретаря (высшая) и заканчивая руководителем подразделения министерства.

Премьер-министр назначает на должности постоянных секретарей, но только по рекомендации Главы внутренней гражданской службы. Другие назначения в этой группе осуществляются Главой внутренней гражданской службы, но при одобрении данной кандидатуры Премьер-министром.

---

<sup>6</sup> Чубинский-Надеждин В.В. Государственное управление и государственная служба за рубежом: учеб пособие/ 2-е изд., испр. и доп.; Сев.-Зап. Ин-т упр. – фил. РАНХиГС.-СПб:ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2013 – С. 81

Гражданские служащие, относящиеся к средним и младшим группам, объединены по профессиональному признаку и являются специалистами в узкоспециализированном направлении. К ним относятся такие должности, как главный исполнитель, старший исполнитель, экономисты и вспомогательный научно-технический персонал.

Государство гарантирует гражданским служащим ряд существенных льгот. Прежде всего, им гарантируется пожизненная занятость, а увольнение возможно только в случае несоблюдения трудовой дисциплины. Также они не платят налоги, взимаемые Пенсионным фондом, но в случае выхода на пенсии им выплачивается ежемесячно одна треть заработной платы при стаже работы в 10 лет и достижении минимального возраста ухода в отставку.

Помимо гарантий у государственных служащих имеются и некоторые ограничения. К таким ограничениям относятся следующие: высшим должностным лицам запрещено заниматься политикой, им запрещается заниматься в финансовых операциях и в сделках с акциями и земельными участками, которые могут повлечь к столкновению частных и служебных интересов. Для участия в политической деятельности им необходимо получить специальное разрешение, которое требуется и после выхода в отставку.

Подготовка кадров для государственной службы в Великобритании ориентирована, прежде всего, на повышение качества предоставляемых услуг государственными служащими, которые должны развивать в себе навыки управленца и иметь лидерский потенциал.

Государственные служащие среднего и высшего звена в основном учатся в специализированном учебном заведении. Данное заведение было образовано в 1970 году, которое называется Колледж государственной службы. Все программы пишутся для подготовки будущих руководителей. После окончания государственные служащие получают квалификацию, которая им позволяет при продвижении по службе достичь 3 класса включительно. В Англии существует 7 классов, высший из которых является 1-ый класс.

Помимо обучения в Великобритании делает большой упор на повышение квалификации гражданских служащих и всех служащих общественного сектора. Поэтому в каждом министерстве создан соответствующий отдел и специальные менеджеры, которые занимаются подготовкой программ, функционируют курсы, которые подготавливаются для данного ведомства.

Для повышения квалификации составляются специальные программы для руководителей, относящихся с 4 по 7 класс. Руководители, занимающие высшие посты посещают специальные «мастер-классы», которые разрабатываются индивидуально.

Подготовка кадров в Великобритании считается одним из важнейших направлений. Поэтому существует широкая система курсов, которые несут ответственность за подготовку кадрового резерва для выдвижения их на более высокие должности.

Таким образом, мировая система организации государственной службы имеет значительные различия, которые во многом зависят от специфики ис-

торического развития. Так, в отличие от других стран в Англии исторически принято понятие «гражданская служба» (civil service).

И так, проводимое исследование государственной «гражданской» службы в Великобритании, позволило сделать следующие выводы:

1. Под государственной «гражданской» службой в Англии обычно понимается неотъемлемая и ключевая часть правительства Соединенного Королевства, оказывающая ему поддержку в повседневном развитии и осуществлении политики и оказании публичных услуг.
2. В законодательстве содержание понятия «государственный служащий» понимается лицо, состоящее на гражданской службе, занимающий должность за вознаграждение, которое выплачивается из средств Парламента. Важной особенностью является то, что гражданский служащий рассматривается в качестве «слуги Короны», которые назначаются непосредственно от Короны, либо зачисляются по итогу прохождения отборочной процедуры. По характеру своей работы и должностному статусу все гражданские служащие разделены на категории, группы и разряды.
3. Подготовка кадров для государственной службы в Великобритании ориентирована прежде всего на повышение качества предоставляемых услуг государственными служащими, которые должны развивать в себе навыки управленца и иметь лидерский потенциал. Государственные служащие среднего и высшего звена в основном учатся в специализированном учебном заведении. Данное заведение было образовано в 1970 году, которое называется Колледж государственной службы.

Изучив системы гражданской службы Великобритании, можно подытожить, что она имеет сравнительные отличительные черты от Российской государственной службы. Главной такой чертой является разделение политической и административной сфер в административной системе.

Все дела министерств осуществляются самими министерствами, а чиновники рассматриваются лишь как клерки.

Вопросы государственной службы регулируются не законами, а нормативно-правовыми актами, принимаемыми по инициативе правительства.

*Контрольные вопросы и задания:*

**1. Институт современной гражданской службы Великобритании сложился:**

- 1) в начале XX столетия
- 2) в 80-е годы XIX столетия
- 3) в 70-е годы XX столетия

**2. Государственные служащие имеют право на забастовку:**

- 1) во Франции
- 2) в Великобритании
- 3) в Японии

**3. В Великобритании добровольными чиновниками называют:**

- 1) мировых судей
- 2) членов судов присяжных
- 3) генеральных-атторнеев

**4. Переход из одного министерства в другое и из одной группы в другую в Великобритании:**

- 1) свободен
- 2) предпочтителен, поскольку способствует приобретению опыта
- 3) ограничен

**5. Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим Великобритании:**

- 1) компетентность;
- 2) покорность
- 3) лояльность
- 4) исполнительность



## **Глава 3.**

# **ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В США**

### **3.1. Общая характеристика государственной службы в США**

Государственная служба США уникальна и не похожа ни на одну другую систему публичной службы Европы. Это исключительный институт, порожденный американской политической системой, не имеющий аналогов в мировом пространстве. В основе формирования государственной службы США лежат ключевые нюансы системы государственной службы Великобритании. Основным принципом, который лежал с самого начала становления института государственной службы США была система заслуг и «силовая» система, опирающаяся на жесткие традиции защиты и охраны государственных ценностей. Со временем, заимствованные принципы интегрировались и подстраивались под американскую почву, в частности, принципы организации государственной службы строились на основе вышеупомянутой системы заслуг, и дополненной к ней системы добычи. Система добычи основывается на предпочтении управления определенных лиц, именуемых как просвещенными, так и знатоками.

Во времена становления института государственной службы США сформировались две группы государственных гражданских служащих, в первую группу входили высшие должностные лица, которые обладали представительными качествами и в чьих руках была сосредоточена компетенция по поводу принятия административных решений, например, руководители федеральных агентств.

Вторая группа состоит из лиц, которые представляют собой средний класс. Это таможенники, почтовые служащие и клерки. Основным критерий для избрания на такие должности - это наличие высшего образования, также «слуги» народа из данной группы характеризуют государственную службу как социальный долг перед государством.

В период своего становления государственная служба США «базировалась» на гражданах, которые дорожили общественным статусом и государственным привилегиями. Стоит отметить, что граждан, которые занимали государственные должности были назначены с позиции той самой системы добычи, то есть лиц, которые «пробились» собственными силами на государственную службу, попросту не было. Однако, организация государственной службы была эффективной, отличалась своим престижем, который сохраняется за ней и по сей день, а коррупция среди чиновников была очень низкой.

Публичная служба США пережила большое количество реформирований. Были попытки «демократизации» государственной службы, которые вылились в приток всех слоев населения на государственные должности. Из-за этого нововведения произошла тотальная регрессия и деградация государственной службы. Попросту она находилась в процессе стагнации. Система не только не могла отвечать запросам гражданского общества, но и выпол-

нять повседневную рутинную работу. В связи с этим, население изъявило желание к реформам.<sup>7</sup>

Следующие реформы были связаны с настроениями «мирового социализма», а именно, был введен принцип общественного или общего блага. Ключевым нюансом данной реформой было создание представления, что государственная служба - это отражение общества в целом. Основными нюансами здесь являются принципы прозрачности и открытости государственной службы, каждый из приведенных положений закреплялись нормативно. Итогом данной реформы было принятие закона Пендлтона. Смысл его состоит в том, что направления политических целей, а также государственной политике должны определяться в тандеме с лицами, которых выдвинуло население, именуемыми народными представителями или выдвинутыми. Народные представители вправе назначать определенное количество лиц на определенные посты. Впрочем, способы достижения поставленных и выдвинутых целей остаются в руках профессиональных служащих.

Закон узаконил методы защиты и охраны прав государственных служащих от прямых посягательств на их права и свободы, а также от политического давления. Также, одним из послаблений явилась процедуры замещения вакантной государственной должности без проведения вступительных испытаний. Стоит отметить, что такая практика пропагандировалась на определенные, «лимитированные» должности и посты.

Подытоживая данный подпункт, стоит отметить, что теоретические основы идеологии государственной службы в США находились в процессе постоянного реформирования. Случались незначительные корректировки и кардинальные изменения, а также было установлено, что такая организация государственной службы отличалась своей эффективностью и независимостью от конгресса и президента, то есть обладала самостоятельностью.

Обращаясь к опыту Соединенных Штатов Америки в обеспечении государственной политики в области государственной службы нельзя не отметить тот нюанс, что государство во благо исполнения обязательств, взятых перед населением, вынуждено нести ответственность за их социально - экономическое благосостояние. Выражено это в стабилизации доходов, повышении качества жизни, удовлетворении всесторонних потребностей. Каждая процедура требует больших финансовых затрат, и зачастую, та часть частного капитала, которая осуществляет, например гарантии экономической безопасности или социального обеспечения - недостаточно, поэтому все финансовые затраты лежат на казне государства.

Федеральный государственный орган управления государственной службой США занимается определением и составлением задач и направлений деятельности, таких как: международное сотрудничество в области обмена опытом по организации функционирования государственной службы, совершенствование нормативно - правовой базы в области государственной службы, взаимодействие с населением, посредством

---

<sup>7</sup> Граждан В.Д. Государственная гражданская служба / В.Д. Граждан. - М.: КноРус, 2007. - С 47.

создания институтов гражданского общества, модернизация система кадрового набора лиц на должности гражданской службы, разработка стратегического плана по развитию государственной службы в перспективе на долгие годы.

Каждый аспект приведенный выше должен быть обеспечен вспомогательными комитетами, которые формируются из представителей органов государственной власти. К комитетам, также направлены комиссии, которые состоят из лиц, привлеченных на общественных началах.

Данные направления в тандеме с комитетами и комиссиями, способны решать задачи связанные с:

1. Оценкой состояния кадрового потенциала системы государственной управления, способами и методами её комплектации;
2. Проведением мероприятий по аттестации и принятии экзаменов для определенных групп должностей;
3. Обеспечением мобильности и ротации государственных служащих;
4. Обеспечением принципа субсидиарности, на основе взаимодействия государственных служащих на разных уровнях;
5. Формирование кадрового резерва на государственной службе;
6. Осуществлением научной деятельности по вопросам, затрагивающих государственную службу;
7. Оценкой эффективности кадровых технологий в системе государственной службы.

Приведенный перечень не является исчерпывающим, в настоящее время существует большой список задач, которые должен решать федеральный орган государственного управления государственной службы. Совершенствование провозглашенного перечня должно осуществляться скоординированно с участием министерств и ведомств, что отразит на практике реализацию системного подхода и принцип узковедомственного подхода отойдет на задний план.

В соответствии нормативными документами, регламентирующими государственную службу США, в категорию государственных служащих входят должностные лица и обеспечивающий персонал, которые связаны с реализацией государственных полномочий, и обладают определенной компетенцией. В данную категорию, также входят работники по найму, это преподаватели, сотрудники государственных предприятий и лица, занятые в сфере коммунального обслуживания. Государственный служащий США или служащий общественного сектора является лицом, которое получает заработную плату из бюджета штата или из учреждений местных органов власти. Служащий общественного сектора - разностороннее понятие, которое включает в себя преподавателя, полицейского, фискальщика и почтальона. Данная интеграция понятия государственный служащий связано с тем, что американские власти преследуют цель создания единого социального слоя всех государственных гражданских служащих. В условиях глобализации и унификации всех сфер жизнедеятельности, этот нюанс играет особую роль.

Интегрируя данное понятие, американские власти стирают формальные различия между профессиями, но на практике они остаются унифицированными государственными служащими.

США - федеративное государство и имеет свои структурные особенности, которые навеяны государственно - территориальным устройством.

Лица, являющиеся государственными работниками подразделяются на следующие категории:

1. Федеральные государственные служащие, лица, занимающие государственные должности в учреждениях федерального правительства;
2. Персонал или работники штатов, лица, занятые в органах правительств штатов;
3. Местные служащие, лица, работающие на предприятиях в учреждениях местной администрации, муниципалитетах и др.<sup>8</sup>

Государственная служба в США, также подразделяется на виды, классификация представляет из себя следующие ранжирование: федеральная государственная служба, государственная служба отдельного штата и государственная служба аппарата управления органа местного самоуправления.

Современная проблема государственной службы США - это регуляция и контроль постоянного роста численности высшего звена государственной службы. Также, установлены ограничения по отношению к другим категориям государственных служащих, в частности, общая численность лиц, которые подпадают под не карьерных государственных служащих, не должна превышать 10% от общей численности высшего руководящего состава, а общее число государственных служащих, которые имеют срочный контракт, то есть нанимаемые на определенный срок, не может превышать 5% от общей численности высшего руководящего звена.

Одним из ключевых принципов государственной службы США является равенство возможностей при трудоустройстве на государственную службу. В других государствах, данный принцип интерпретируется как принцип доступности и открытости государственной службы. Законодательство США устанавливает определенные льготы для некоторых категорий, это ветераны войны, инвалиды и бывшие военнослужащие.

### **3.2. Государственный служащий США**

В законодательстве США скупы описаны, либо не содержат специального раздела, который регламентирует правовой статус

---

<sup>8</sup> Новиков А.В., Правовые формы организации государственной службы в США, / А.В. Новиков, М. 1979. - С 134.

государственного служащего. Определенные нормы содержатся в некоторых главах свода законов США.

Законодательство США особо регулирует вопрос о назначении должностных окладов в соответствии с вышеупомянутой системой заслуг. Здесь учитываются качество исполнения должностных обязанностей, которая строится на принципе эффективности и интенсивности труда, размер должностного оклада зависит от оценки профессиональной деятельности полученной от своего руководителя. Также в данный аспект входят вопросы об объективности и справедливости системы оценивания деятельности государственных служащих, а также установления необходимых механизмов контроля за показателями как труда, так и оценивания его эффективности.

Заработная плата зависит от места, занимаемого в структуре иерархий и его должностной классификации. Данная градация регулируется количеством должностных окладов, которые изменяются в зависимости от вашего опыта, образования, качества и профессионализма знаний, а также качества выполнения поставленных задач. Например, для лиц замещающих высшие должностные позиции установлена шкала в пять градаций по каждой степени должностной классификации.

Не только в законодательстве описана регламентация должностных окладов, к ним, также прикладывает свой очерк и Управление государственной службы. Управление вправе уменьшить должностной оклад в следствие неудовлетворительного выполнения должностных обязанностей. При этом государственные служащие должны быть за 15 дней оповещены об этом решении.

Для высших должностных лиц разработаны особые критерии, в связи с которыми регулируются размеры их должностных окладов. Во главе стоит качество исполнения и достижение целей, которые поставлены перед ведомством. Основные критерии по которым оценивают эффективность высших должностных лиц - улучшение эффективности управленческого труда, то есть повышение эффективности деятельности административного аппарата, экономия государственных средств и своевременное исполнение обязанностей, возложенных на высших должностных лиц. К стандартному окладу, государственные служащие вправе рассчитывать на поощрения и компенсацию убытков, а также на другие льготы. Государственные служащие имеют право на возмещение средств, потраченных на медицинскую помощь и отслеживание, например на социальное страхование.

Для государственных служащих, которые отличаются исполнительностью, предусмотрены следующие поощрения: премирование, присвоение почетных званий, повышение должностного оклада и другие благодарности. Основным критерием для премирование и выделения благодарности является успешность выполняемой деятельности. Размер единовременных выплат составляет 20% от суммы текущего оклада и не может его превышать, а количество поощряемых не более 50% служащих

высшего руководящего состава. Также, в США существует денежное поощрение за особые заслуги по защите общественных интересов.

Почетные звания заслуженного и выдающего государственного служащего присваиваются сроком на один год и не чаще одного раза в четыре года, а общая численность таких служащих, не должна превышать 5%, а общая численность - 1% от общего числа служащих высшего руководящего состава.

Государственные служащие обладают компетенцией и обязанностями, которые поражают сферу ответственности. Поэтому государственные служащие несут дисциплинарную ответственность, административную и уголовную ответственность. К ним могут быть применены следующие санкции: замечание, понижение в должности, дисквалификация или отстранение от работы на определенный срок, и невозможность занятия определенной должности, выговор, отпуск без содержания на срок до 30 дней, понижение в должностной квалификации, удержание денежных средств из должностного оклада и сокращение должностного оклада, а также увольнение с государственной службы.

Государственный служащий, в отношении которого применяются вышеперечисленные санкции, имеет право на:

1. Уведомление (письменное) за 30 дней, за исключением только тех случаев, когда имеется состав преступления по отношению к данному государственному служащему, и за которое предусмотрено в судебном порядке такая мера наказания, как лишение свободы;
2. Предоставление времени для объяснения в письменной форме и подкрепление данной информации теми документами, которые подтверждают факты, приведенные в объяснение государственным служащим;
3. Представление собственных интересов адвокатом или доверенным лицом.

В обязанности государственных служащих входят стандартные постулаты:

1. Быть беспристрастным, ставить преданность моральным принципам и государству, выше преданности партии;
2. Поддерживать законы и разделять положения Конституции;
3. Обладать лояльностью, не обращаться к актам дискриминации для предоставления каких-либо привилегий;
4. Не разглашать сведения о государственной тайне;
5. Не использовать государственную информацию в корыстных целях;
6. Не заниматься предпринимательской деятельностью.

Стоит отметить, что государственный служащий или кандидат на занятие государственной должности обладает правом на рассмотрение дела с участием собственного адвоката или лица, который будет представлять его интересы. Рассмотрение жалоб и претензий по делам об увольнении или сокращении государственных служащих осуществляется Советом по

вопросам защиты системы заслуг. Жалобу обязан рассмотреть судья единолично, либо должностное лицо Совета. Стороны по данному делу представляют обоюдные доказательства или документы по факту того или иного проступка и участвуют в слушании дела. Решения об взыскании могут быть отменены, если обнаружены серьезные проступки при совершении процедуры вынесения решения, или если решение подпадает под понятие в случае, когда решение не основывается на требованиях законодательства. Решение Совета по вопросам защиты системы заслуг является окончательным и может быть оспорено в судебном порядке.

На государственной службе США существуют процедуры по изменению должности или освобождению от ее занимания. Общим основанием здесь будет являться комплексная оценка профессиональной деятельности государственного служащего. В каждом департаменте административного ведомства действуют свои собственно разработанные системы оценки профессиональной деятельности, которые подкреплены рекомендациями Управления государственной службы.

Система оценок ранжируется по уровню должностей государственной службы, например для высшего руководящего состава государственной службы система оценок профессиональной деятельности содержит следующие позиции:

1. Предоставление возможности точного оценивания деятельности государственного служащего с учетом требований, предъявляемых к его должности и ее основных характеристик;
2. Обеспечить систематическую оценку деятельности государственных служащих высшего руководящего состава;
3. Должностное лицо вправе рассчитывать на поощрение при отличном исполнении своих профессиональных должностных обязанностей;
4. Система оценок может служить основанием для продолжения службы в высшем руководящем составе и предоставление привилегий.

Система оценки профессиональной деятельности может иметь следующие характеристики: успешная профессиональная деятельность, удовлетворительная, либо неудовлетворительная, увольнение из состава руководящего состава, либо перевод на другую должность. Стоит отметить, что перевод невозможен в том случае, если лицо в течение пяти лет уже дважды оценивалась как неудовлетворительная. Увольнение из состава руководящего аппарата, также наступает в случае, если деятельность государственного служащего уже дважды оценивалась не выше чем удовлетворительно в течение 4 лет.

Основание для продвижения или повышения по службе может служить успешное прохождение учебных программ и стажировок, разработанных в тандеме с руководством Управления государственной службы. В целом государственная политика США в области государственной службы направлена на постоянное поддержание стабильного экономического положения государственных служащих, а всевозможные условия для

премирования накладывают благоприятную позитивную мотивацию для публичных служащих, что в дальнейшем может сказаться на росте эффективности деятельности государственных служащих.

### **3.3. Руководство государственной службой в США**

Законодательство США регламентирует управление государственной службой специализированными органами, в частности Управление по делам государственной службы, Специальная комиссия по управлению государственной службой и Совет по вопросам системы заслуг. Во главе Управления по делам государственной службы стоит директор, который назначается непосредственно президентом по совету и с согласия сената на четырехлетний срок деятельности.

В соответствии с законом, директор управления уполномочивается следующими полномочиями:

1. Содействие высшему должностному лицу, т.е. президенту по совету в подготовке правил гражданской службы, в которых будет нуждаться президент а также консультирование президента по вопросам государственной гражданской службы,
2. Контроль за исполнением законов и Конституции,
3. Осуществление и реализация правил и требований гражданской службы, а также контроль за исполнением законодательства,
4. Руководство подготовкой осуществления средствами управления,
5. Контроль и руководство за деятельностью служащих управления, других подразделений и распределение обязанностей между ними, директор вправе назначать на должности в аппарате управления и обеспечивать точность и справедливость в организации деятельности управления.

Совет по вопросам защиты системы заслуг назначается президентом и состоит из трех членов. Основным критерием избрания данных членов - политическая беспристрастность. Совет принимает и рассматривает обращения, его решения обязательны к исполнению каждым органом исполнительной власти и каждым государственным гражданским служащим.

Специальная комиссия Совета по вопросам защиты системы заслуг формируется Президентом по совету и с согласия Сената на пятилетний срок.

Оценивая эффективность государственного управления в области государственной службы принято выделяться техническую эффективность данного процесса и его экономическую эффективность. В совокупности можно сказать, что под эффективностью понимается пропорция затраченных ресурсов на осуществление государственного управления в области государственной службы и теми результатами, которые были получены по окончании проведенной политики. Техническая составляющая определяется степенью достижения целей социальной или общественной направленности. Экономическая эффективность отражает суммарную стоимость



предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных ресурсов и затраченных ресурсов для осуществления данной деятельности.

Безусловно, основываясь на опыте Западных государств, можно сказать, что руководство государственной службой не стоит отождествлять только с экономической составляющей этого процесса. Она безусловно важна, но не стоит забывать про структурность и системность института государственной службы. Ведь именно от системной целостности зависит сохранение общества, его поддержка, взаимовыгодное сотрудничество, суверенитет и безопасность государства, поддержание устойчивого и справедливого климата. Исходя из этого подход к рассмотрению государственного управления в каждой сфере должен строиться из образующих и организующих составляющих, а также детальное обращение к вопросам социальной направленности государства, и прежде всего его политики в области социальной эффективности, как государства так и государственной службы, ведь одна из основополагающих функций государственной службы является именно удовлетворение социальных потребностей общества.

Таким образом, система государственной службы в Соединенных Штатах Америки охватывает все сферы общественной жизни, но ключевыми аспектами обладают социальная и экономическая направленность публичной службы США. Одним из определяющих моментов реализации государственного управления социальной сферой является политика государства, которая направлена на удовлетворение потребностей общественного сектора. Данная политика призвана обеспечить стабильность общества и улучшение материального положения каждого слоя населения. Также, государство играет важную роль в обеспечении законодательной базы и реализации её на практике. Ведь контрольная деятельность уполномоченных органов в следствие увеличения коррупциогенных факторов играет всё возрастающую роль. Стоит отметить, что в отличие от других европейских государств, нормативно - правовая база не изобилует огромным количеством законов, постановлений и других актов бюрократического ужимания в административных рамках. США достаточно тех нормативно - правовых актов, которые у них имеются по сей день, это Свод Законов, Закон Пендлтона, Этический кодекс государственной службы и Закон о реформе гражданской службы.

В главе была представлена структура системы государственной службы, в которой ярко была показана децентрализованная система государственного управления по принципам комплементарности и целостности. Данный аспект описывает вовлеченность в процесс управления каждого элемента и посвященность в административную иерархию каждого отдельного государственного служащего.

На систему государственной службы в США оказали большое влияние её форма территориально - административного деления субъектов, её форма правления, конституционные ценности и традиции, а также система сдержек

и противовесов, которая подкреплена принципом разделения властей. Федеральная государственная служба и государственная служба субъектов строится на федеральном законодательстве, а вот местные органы, впрочем как и в Российской Федерации обладают самостоятельной компетенцией и их деятельность строится на независимой от властей штата основе. Получается, что в США не существует единой системы государственной службы. И каждый субъект, а именно штат обладает собственной компетенцией и некоторыми законодательными полномочиями, на что можно сделать вывод об автономности субъектов и широкие политические полномочия штатов.

*Контрольные вопросы и задания:*

**1. Деятельность чиновников США регулирует:**

- 1) Закон о гражданской службе
- 2) Закон о службе в федеральных органах власти
- 3) Закон о государственной и гражданской службе США

**2. Более 90% все государственных служащих США назначаются на государственную службу:**

- 1) по исключительной системе
- 2) по конкурсной системе
- 3) по «системе заслуг»

**3. Система «заслуг» впервые была применена на практике:**

- 1) во Франции
- 2) в США
- 3) в Великобритании

**4. В число «исключительных» служащих входят:**

- 1) служащие Агентства по национальной безопасности, ЦРУ, ФБР, Госдепартамента, представительств США в международных организациях
- 2) служащие органов местного самоуправления
- 3) служащие Администрации Президента США, его представители в органах федерального значения

**5. Правительственные департаменты США подразделяются на:**

- 1) бюро
- 2) службы
- 3) комитеты

## **Глава 4.**

# **ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВО ФРАНЦИИ**

### **4.1. Общая характеристика государственной службы Франции**

Суть французской государственной службы - закрытая и подробно регламентированная система административной карьеры с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству.

Законодательство Франции достаточно полно регулирует организацию публичной службы. Полнота нормативного закрепления выражена в жесткой административных рамках, в которые «заковывают» нелюбимые прецеденты, которые могли бы возникнуть, и тем самым подвергнуть под сомнение престиж и функционирование публичной службы. Огромное количество нормативно-правовых актов, направленных на регламентацию отношений на публичной службе, связано с всесторонним желанием государства узаконить каждое действие, происходящее на государственной службе. Похожие нюансы имеет и административная реформа, по итогам которой появились административные регламенты, в которых четко были прописаны действия каждого лица, находящего как на периферии, так и непосредственно при оказании каких-либо действий по каналу связи Государство – Человек. Основные идеи, принципы и права описаны в Конституции Французской Республики от 1958 года. Дополнением к Конституции идет Декларация прав человека и гражданина от 1789 года, Кодексе Государственной службы от 1999 года, Декрете Государственного совета и Общем Статуте от 1983 года, в котором закреплены права и обязанности государственных служащих и основы организации государственной службы Французской Республики.

Перечисленные выше нормативно-правовые акты не исчерпывают себя на последнем, из этого можно сделать вывод, что количество административных воздействий, которые регламентируют публичную службу очень велико. Отличительным положительным моментом данной правовой базы, будет то, что все приведенные документы – уникальны, неповторимы и не являются дубликатами, то есть Французское законодательство не плодит безмерное количество законов, и не старается быть жандармом в каждом нюансе. Такая регламентация лишь показывает, что любые отношения, должны быть регламентированы и юридически закреплены и объяснены.

Ключевое место в иерархии законных и подзаконных актов регулирования публичной службы Французской республики занимают особые статуты. Это азбука для государственного служащего, в которой описаны профессиональные права, обязанности, компетенция, которая возникает на основе представленных прав, а также ответственность, которая порождается посредством компетенции. Как и вся юридическая база государственной службы, статуты имеют большую классификацию,

различают статуты особые и специальные, общие и обобщающие. Статут общий применяется ко всем лицам, занимающихся профессиональной деятельностью на публичной службе. Общий статут закрепляется в законах о правах и обязанностях служащих, о центральной публичной службе Французской республики, о положении местной публичной службы и о медицинской государственной службе.

Существуют особые статуты, в из задачу входит регламентация применения общего статута к государственным служащим. В них зафиксированы права и обязанности служащих, условия и порядок поступления на государственную службу, продвижения и повышения по лестнице рангов и присвоение наград и благодарностей. Особый статут принимается декретом Государственного совета после консультации и одобрения Высшего совета центральной государственной службы.

Стоит также отметить, что некоторые положения, регламентирующие публичную службу Французской республики содержатся и описаны в решениях Конституционного совета. Функции Конституционного совета схожи с функциями конституционного суда других стран, однако в некоторых вопросах компетенция его уже. Ограничение в правах заключается в следующем: совет не может отменить действующий закон и конституционный совет не имеет право проверять на признаки конституционности законов по собственной инициативе.

## **4.2. Государственный служащий Франции**

Правовая доктрина и административная практика различают два понятия в государственном управлении: *чиновник* и *служащий*.

В Законе Франции от 13 июля 1983 года дается определение, что лица, обладающие правами и обязанности в центральной государственной администрации и региональных департаментов, а также коммун и учреждений называются лицами, которые обладают статусом чиновника. Из этого следует вывод, что во французском праве отсутствует юридически закрепленное понятие «публичный служащий».

В законодательстве Франции имеется четкое административно и юридически закрепленное определение понятия - чиновник. Чиновник – это лицо, назначенное на государственную должность, которое включено в административный штат и получившее отличительный ранг управленческой иерархии. Служащий - это лицо, которое принимает участие в несении административной службы на благо того государственного органа, в котором занимает определенную должность. Следовательно, все чиновники во Франции – это лица, занимающие государственные должности, и значит государственные служащие, но не все государственные служащие обладают правами чиновника. Чиновник является долгосрочным по определению и связан с государственной службой на всю профессиональную жизнь, а вот другие категории государственных служащих рассматриваются как

временные кадры, например обеспечивающий персонал, из которых можно отметить следующих:

1. Сдельно - аккордные работники (почасовики), т.е. лица, привлеченные под определенную работу, задачу, исследование, разработку, и когда поставленные условия выполняются, то государственный орган прощается с таким работником;

2. Работники, занимающиеся определенными контрактами, нанимаемые на среднесрочный период с возможностью его однократного продления. Должности, как правило технические, обеспечивающие, либо узкоспециальные. Нормативно, контракт может быть как административно-правовой, если предполагается участие работника в управленческом процессе, либо частно-правовой договор;

3. Помощники, т.е. лица, которые не имеют на руках контракта. Зачастую, это временная работа, которая появляется у администраций, на практике такие трудовые отношения не пользуются защитой ни положений трудового права, ни статута государственной службы.

4. Чиновники – стажеры, т.е. лица, недавно выпустившиеся из образовательного учреждения, и поступающие на государственную службу, но с испытательным сроком. Срок испытаний – от 6 месяцев до двух лет. По итогам стажировки, лица сдают тесты и экзамены, и после успешного прохождения испытаний, могут быть зачислены в штат. Также, такие лица могут быть зачислены в категорию служащих «второго сорта», они могут работать в государственном органе, но не будут обладать гарантиями и привилегиями, предусмотренных законодательством для чиновника.

Таким образом, законодательство Франции различает понятия «чиновник» и «государственный служащий». Нормативно – правовые акты регламентируют, что чиновник характеризуется включением на постоянную службу в штат государственного органа на должность, соответствующую его квалификации, образованию, а также рангу в административной иерархии.

Французская государственная служба имеет три ветви – государственную, территориальную и государственные медицинские учреждения.

Ключевым понятием публичной службы Французской Республики является штат. Иногда понятие штат интерпретируется как корпус. Государственные служащие Франции подразделяются на корпуса (corps), категории (categorie), ранги (rank) и ступени (échelon). Корпус состоит из государственных служащих, занимающихся одинаковой профессиональной деятельностью (учителя, клерки, инспекторы, гражданские администраторы, дипломаты, префекты и т.д.). После того как гражданский служащий поступает в какой-либо корпус, он может оставаться в нем в течение всей своей профессиональной жизни. В системе центрального аппарата публичной службы существует около тысячи корпусов. Корпуса подразделяются на четыре категории – А, В, С, В. Служащие определяются в корпус по категориям в зависимости от полученных функций и условий поступления на публичную

службу. Каждая категория характеризуется характером исполняемых функций.

Высшая категория – А – определяется штатом чиновников, обладающих магистерской степенью, и выполняющих задачи по созданию концепций и непосредственному управлению государственным органом.

Категория – В – объединение чиновников, входящих в среднее звено, обладающие дипломом бакалавра или равноценной образовательной «корочкой».

Категория С, D – объединяют корпуса работников практической направленности, с более низким образованием.

Карьера государственного служащего, как правило, прогрессирует путем продвижения по ступеням, рангам и должностям. Повышение в ранге не обязательно ведет к повышению в должности (также как в армии, где звание и должность это не одно и то же). Получение ранга определяется по результатам конкурсного экзамена и профессиональных квалификационных тренингов. Продвижение к следующему рангу зависит также от стажа и сертификации. Продвижение к более высокой категории возможно на основании решения руководства или после прохождения конкурса. Прохождение конкурса, как правило, также необходимо для перехода в другой корпус.

### *Концепция карьеры.*

Концепция карьеры или закрытой госслужбы значит, что, в отличие от системы найма или открытой госслужбы, (действующей, например, в США), правовой статус французского карьерного чиновника в большей мере учитывает отличную от всех прочих специфику его работодателя - государство - и потому регулируется нормами не трудового, а административного права и права государственной службы как его части, которое предусматривает неравенство сторон, особый порядок разрешения трудовых споров, а также дополнительные ограничения, налагаемые на работника в обмен на компенсацию - как моральную (возможность служить «самой» власти), так и материальную. Во-вторых, система ориентирована на то, что человек, однажды поступивший на госслужбу, как правило, останется на ней всю свою трудовую жизнь, постепенно продвигаясь по ступеням карьерной «лестницы» (отсюда – «концепция карьеры»).

Концепция карьеры имеет во Франции достаточно серьезное идеологическое обоснование. Прежде всего, она основана на понимании госслужбы как особой, отличной от всех прочих, профессии, требующей от человека особых качеств и полной отдачи в служении государству. Далее, она дает служащему уверенность, что добросовестное выполнение им служебных обязанностей гарантирует ему устойчивое и постепенно растущее материальное обеспечение. Кроме того, чтобы привлечь и закрепить на службе у государства наиболее ценные для нее кадры, нужно, чтобы она обладала высоким общественным престижем, а сами служащие - некоторыми привилегиями. Помимо всего прочего, считается, что стабильный госаппарат - единствен-

ный надежный балансир, обеспечивающий устойчивость государства в условиях периодически сотрясающих страну перемен политического курса и порой непредсказуемых изменений политических настроений и симпатий населения.

Очень важная черта французской госслужбы - корпоративная связанность ее членов, особенно в высшем эшелоне, т.е., прежде всего, в категории А. Помимо формальных моментов, этот круг людей объединяют сознание принадлежности к административной элите государства и долголетние неформальные связи. По сути, категория А делится на ряд неформальных «корпусов» («grand corps») - Финансовая инспекция, Государственный совет, Счетная палата, дипломатический корпус и корпус префектов, попадая в которые, люди остаются их членами на протяжении всей своей карьеры, даже если переходят на работу в частный сектор.

Во Франции существует три основных образовательных учреждения, которые готовят кандидатов на высшие административные должности: ENA, INET и EHESP. Специализация данных школ соответствует упомянутому делению государственной службы на три ветви. ENA готовит кадры преимущественно для государственной госслужбы, INET – для территориальной, а EHESP – для государственных медицинских учреждений. Все три школы предлагают курсы первоначального и непрерывного образования, а также обучение по конкретным темам (например, европейские вопросы, безопасность, культура, здравоохранение). Отбор очень строгий – как правило, конкурс проходит менее 10 % претендентов. Существует 3 вида конкурсов для поступления в указанные школы – внешний, внутренний и третий<sup>9</sup>.

Поступив в ENA, студенты становятся государственными служащими и получают зарплату (€ 1,397 в месяц для выпускников вузов, поступивших через внешний конкурс, € 2,138 для государственных служащих, поступивших через внутренний конкурс и для представителей частного сектора, прошедших через третий конкурс). В обмен на финансирование правительством их обучения студенты ENA соглашаются проработать на государственной службе в течение как минимум десяти лет. По завершению обучения ENA предлагает студентам должности в центральных и местных государственных органах, в том числе в министерствах, префектурах, посольствах и прочих административных органах. Подобный порядок назначения на должности способствует профессиональной мобильности и позволяет выпускникам обогащать свой опыт и способности по мере развития их карьеры. Большинство выпускников ENA поступают на должности, относящиеся к корпусу «administrateur civil», что предполагает работу в различных министерствах или государственных учреждениях, где они участвуют в формировании государственной политики, осуществляют ее реализацию, оценивают результаты,

---

<sup>9</sup> Некоторые особенности государственной службы и обучения государственных служащих Франции. Кайралапина Ж.Б./ Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития  
Выпуск № 24 / 2015



обеспечивают согласованность действий правительства и выполняют представительские функции<sup>10</sup>.

*Специфические права французского чиновника.*

Статус чиновника одновременно и как носителя частицы государственной власти, и как лица, несущего перед ней ответственность, требует специфических мер по его правовой защите. Прежде всего, он не несет материальной ответственности за ущерб, связанный с его служебной ошибкой, даже по приговору суда (так называемый принцип покрытия служебных ошибок). В этом случае госорган берет на себя покрытие расходов. Государство обязано защищать чиновника от угроз, насилия, оскорблений, клеветы или ущерба, жертвой которых он становится в связи со своей работой, а также возмещать понесенный им моральный и материальный ущерб.

Кроме того, поскольку отношения между госорганом и чиновником в основе своей неравноправны, предусмотрены меры защиты последнего от произвола, который госорган может осуществить по отношению к нему под предлогом защиты общественного интереса. К таким мерам относятся право на защиту и право на обжалование. Оба они обеспечены тщательно регламентированной процедурой, предполагающей, в частности, право чиновника на полный, конфиденциальный и обстоятельный доступ к своему досье, право на помощь защитника и «право суда равных себе», т.е. дело чиновника рассматривает орган, включающий представителей его служебного уровня (последнее, правда, не распространяется на налагаемые администрацией мелкие санкции – выговоры и предупреждения). Наконец, чиновник имеет «право на прощение», означающее, например, что выговор автоматически удаляется из его досье через три года, если за этот срок он не был подвергнут новым санкциям<sup>11</sup>.

Государственный служащий может быть отставлен с должности в качестве дисциплинарного взыскания. Данная мера автоматически накладывает потерю права на государственную пенсию. Чиновник может быть отчислен с государственной службы по доказанной профессиональной непригодности, и в таком случае служащий получит право на пособие.

Утрата отечественного гражданства, лишение определенных прав, запрещение уполномоченными органами заниматься профессиональной деятельностью на публичной службе и невосстановление в должности по причине служебного проступка несет за собой увольнение с государственной службы.

После прекращения профессиональной службы и карьеры, государственный служащий должен сохранять обязательства беспристрастности и хранения государственной тайны. Нельзя также

---

<sup>10</sup> Некоторые особенности государственной службы и обучения государственных служащих Франции. Кайралапина Ж.Б./ Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития  
Выпуск № 24 / 2015

<sup>11</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. Курс лекций / под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. - СПб.: издательство СЗИУ, 2013. С.174

забывать, про запрет на занятие определенными видами предпринимательской деятельности.

### 4.3. Руководство государственной службой Франции

Премьер - министр Французской Республики является лицом, которое ответственно за проведение государственной политики в области публичной службы. Статут регламентирует обязанности премьер - министра, а именно отслеживание за исполнением положений статута о государственных служащих, также он занимается выработкой основных направлений государственной политики в области публичной службы и ее координацией в тандеме с Генеральным управлением администрации. Организует межведомственные конкурсы на замещение должностей, опекает региональные институты администрации, Национальную школу, руководит межведомственными штатами. В помощь премьер - министру направлено Бюджетное управление Министерства экономики и финансов, проверяющее все акты, задействованные на государственной службе и затрагивающие финансовые нюансы публичной службы.

Статья 13 Конституции Французской Республики гласит, что Президент обладает уникальным правом назначения на некоторые, установленные законом ключевые посты, а по ряду государственных должностей может делегировать свои полномочия премьер - министру, который производит назначения государственных служащих своего уровня и тех, кого делегировал непосредственно сам Президент, также утверждает ряд назначений, сделанных министрами, управляет штатом межведомственных государственных служащих, а также отвечает за реализацию политики в аппарате центральной государственной службы.

Защита и охрана корпоративных интересов государственных служащих возложена на консультативные органы, такие как Высший совет центральной государственной службы, административные комиссии, паритетные технические комитеты и комитеты безопасности. Это коллегиальные органы образованы из равного числа представителей администраций и лиц, которые предлагают профсоюзные организации государственных служащих. Высший совет в обязательном порядке предоставляет свои заключения на законопроект, который затрагивает общего статута публичной службы, на любой проект особого статута, а также по любому вопросу, который ставит перед ним премьер министр, либо треть членов совета.

Таким образом, Французское законодательство достаточно полно и четко регулирует организацию государственной службы в стране. Ее основные принципы закреплены в Конституции Французской Республики 1958 года, в Декларации прав человека и гражданина 1789 года, а также в Преамбуле Конституции 1946 г., которые объединены в конституционные источники права Франции. Более детальная регламентация гражданской службы осуществляется «Общим статутом публичной службы», включающим четыре закона, которые являются его разделами:

1. Закон от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях чиновников;
2. Закон от 11 января 1984 года, содержащий положения статута о государственной публичной службе;
3. Закон от 26 января 1984 года, содержащий положения о местной публичной службе;
4. Закон от 6 января 1986 года, содержащий положения статута о государственной медицинской службе.

Правовая доктрина и административная практика различают два понятия в государственном управлении: чиновник и служащий. Чиновник - это лицо, назначенное на постоянную должность, включенное в штат и получивший ранг в административной иерархии. Служащим называют работника, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу государственного органа. К служащим относятся: почасовики (не более 120 часов в месяц), контрактники (сроком до трех лет), помощники (для выполнения временной работы) и чиновники-стажеры (сроком от шести месяцев до двух лет). Последние по итогам стажировки сдают тесты, после чего могут быть зачислены в штат чиновников или (если не выдержали испытания) уволены; иногда статус стажера может быть продлен.

*Контрольные вопросы и задания:*

**1. Французский чиновник, работающий в префектуре относится к**

- 1) государственным служащим
- 2) территориальным служащим
- 3) не является служащим

**2. Для замещения должностей государственной публичной службы во Франции кандидату необходимо:**

- 1) иметь диплом об окончании высшего учебного заведения
- 2) сдать конкурсные экзамены
- 3) доказать свою политическую лояльность

**3. Основным элементом бюрократической карьеры во Франции является:**

- 1) гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет
- 2) гарантия продвижения по карьерной лестнице наиболее лояльных служащих
- 3) гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет или по старшинству пребывания в данном учреждении

**4. Понятие «чиновник» во Франции употребляется:**

- 1) по отношению к лицам, стоящим на службе в органах государственного управления
- 2) по отношению к служащим гражданской (публичной) службы
- 3) по отношению к служащим государственной службы

**5. Во Франции споры между гражданскими служащими и государственными организациями рассматривают:**

- 1) суды общей юрисдикции
- 2) специальные административные суды
- 3) административные комиссии

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В настоящее время заслуживает внимания опыт развитых стран Запада по организации института государственной службы, который включает в себе много интересного и поучительного. Анализ данного опыта дает возможность определить какой опыт, какие из концепций реформирования и в какой мере могут быть адаптированы на российскую почву, позволяет лучше понять логику реформирования отечественной модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности. Безусловно, для условий России наиболее актуальным является опыт федеративных государств – США, ФРГ и других.

Во многих странах сегодня активно звучат аргументы в пользу дальнейшей реформы государственной службы по ее приспособлению к новым условиям. Традиционная иерархичность хотя и сохраняется, но играет меньшую роль, количество административных ступеней уменьшается, расширяются возможности альтернативных путей выдвижения на высокие государственные посты. Внедряются принципы «нового менеджизма», дискутируются вопросы внедрения в систему государственной службы «деловой философии». Постоянно идут поиски путей, методов, технологий повышения эффективности государственной службы, открытости деятельности служащих, подотчетности и подконтрольности институтам гражданского общества.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Валеев Х. А. Федерализм и государственная служба в условиях политико-правовых трансформаций в постсоветский период // Политика и общество. - 2011. - № 5. - С. 92-102.
2. Василенко, Ирина Алексеевна. Государственное и муниципальное управление: учебник для бакалавров, [обучающихся по специальности "Политология"] / И. А. Василенко; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2013. - 495 с.
3. Газетов В. Служба PR в вооруженных силах США // Власть. - 2009. - № 7. - С. 146-149.
4. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров, [обучающихся по направлению подготовки "Гос. и муницип. упр." / И. А. Алкаев и др.]; под ред. В. И. Петрова; Гос. ун-т упр. - М.: Юрайт, 2013. - 365 с.
5. Государственная служба в странах основных правовых систем мира: [сборник: в 2 т. / сост.: Д. И. Васильев, А. А. Демин, В. П. Иванский ; пер. и авт. вступ. ст. А. А. Демин и др.] ; под ред. и со вступ. ст. А. А. Демина. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Книгодел, 2010. Т. 2. - 426 с.
6. Государственное управление и государственная служба за рубежом: учеб. пособие / [В. В. Чубинский-Надеждин и др.; под общ. ред. В. В. Чубинского-Надеждина] ; Федер. гос. бюджетное образоват. учреждение высш. проф. образования Рос. акад. нар. хоз-ва гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Сев.-Зап. ин-т упр. - СПб.: Изд-во СЗИУ РАНХиГС, 2013. - 326 с.
7. Граждан, Валерий Дмитриевич. Государственная гражданская служба: учебник для бакалавров, [обучающихся по специальности "Гос. и муниципальное упр."] / В. Д. Граждан. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2013. - 641 с.
8. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки (специальностям) "Международ. отношения" и "Зарубеж. регионоведение" / [М. М. Бирюков и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин ; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Ун-т) МИД России, Ин-т европ. права. - 3-е изд., пересм. и доп. - М.: НОРМА [и др.], 2011. - 959 с.
9. Илышев, Александр Витальевич. Японская государственная служба / А. В. Илышев ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - М.: Изд-во РАГС, 2011. - 212 с.
10. Конституционное право зарубежных стран: [учебник для вузов: соответствует Федер. гос.образоват. стандартам 3-го поколения / И.Н. Зубов и др.]; под ред. Е.Н. Хазова, И.Н. Зубова. – М.: ЮНИТИ, 2013. – 543 с.

11. Литвинцева, Елена Ананьевна. Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах: учеб. пособие / Е.А. Литвинцева ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. - М.: Изд-во РАГС, 2010. - 123 с.
12. Оболонский А. В. Государственная служба Великобритании: традиции и поиск новой парадигмы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – №2. – С. 57-80.
13. Охотский, Е. В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание / Е.В. Охотский. - М.: Экономика, 2011. – 702с.
14. Пронкин, Сергей Владимирович. Государственное управление зарубежных стран: учеб. пособие / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Фак. гос. упр. - 4-е изд. доп. и перераб. - М.: КДУ, 2011. - 495 с.
15. Сморгун Л. В. Гражданская служба и политико-административные реформы в современной Великобритании/ Л. В. Сморгун // Вестник МГУ. Сер. Управление (государство и общество). - 2012. - № 1. - С. 3-15 Рассматривается современная реформа публичного управления и гражданской службы, проводимая коалиционным правительством Д. Кэмерона.
16. Филиппов, Виктор Владимирович. Антикоррупционные меры в системе государственной службы США: криминологический и сравнительно-правовой анализ: монография / В. В. Филиппов. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 199 с.
17. Черепанов, Виктор Вениаминович. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для вузов / В. В. Черепанов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ, 2010. - 679 с.

## ГЛОССАРИЙ

**Абсентеизм** (от лат. *absens* – отсутствующий) – 1) уклонение избирателей от участия в выборах в государственные органы; 2) уклонение служащего от выполнения своих обязанностей по службе в завуалированной форме

**Административная реформа** – комплекс мер по совершенствованию системы органов исполнительной власти, оптимизации ее основных функций, а также ее структуры. Результатом административной реформы является создание системы эффективного осуществления государственных функций, которые обеспечивали бы высокие темпы экономического и социального развития страны и повышение качества жизни населения.

**Бюрократизм** – искаженная форма государственного управления, система политического и социального руководства, основанная на отрыве исполняющего власть органа или должностного лица от воли членов общества и направленная на удовлетворение собственных корпоративных узкокорыстных интересов.

Ветви власти – в соответствии с принципом разделения властей, власть в государстве разделяется на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную. Предложенный Дж. Локком, данный принцип был введен в научный оборот Ш.-Л. Монтескье в 18 столетии.

**Внешняя среда** – определяется как комплекс факторов, воздействующих на организацию извне. Это относится в полной мере и к системе государственной службы или к системе муниципальной службы. В структуру «внешней среды» включаются политические, экономические, правовые и социальные элементы. Для системы государственной службы и системы муниципальной службы особое значение имеет система права, а также социальная среда, которая является непосредственным объектом воздействия обеих систем.

**Внутренняя среда** – представляет собой комплекс ситуационных факторов, действующих внутри организации. Различные классификации включают в состав внутренней среды цели, задачи, работников организации, используемую технологию и другие. В более систематизированном варианте элементами внутренней среды становятся организационная структура и организационная культура.

**Государственная гражданская служба** – вид государственной службы, являющийся профессиональной деятельностью граждан на должностях гражданской службы по обеспечению полномочий государственных органов (федеральных и субъектов федерации) и лиц, замещающих государственной должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ



**Гражданское общество** – общество с развитыми экономическими, политическими, социальными и культурными отношениями, независимые от государства, но взаимодействующее с ним. Общество с высоким моральным, экономическим и социальным статусом. В определенном смысле, идеальное общество, к созданию которого следует стремиться.

**Группа интересов** – термин введен в оборот в 1905 году американским ученым А. Бентли, конкретизировавшим понятие «социальная группа». Для «группы интересов» характерно наличие определенной цели и выдвижение определенных требований политической власти.

**Девиация** (от лат. deviation отклонение, de – от, via – дорога) – отклонение от принятых в обществе норм поведения. Нормативное поведение индивидов соответствует ролевым ожиданиям и ориентировано на признанные обществом ценности и нормы, отклоняющееся или девиантное поведение – любое отклонение от общепринятых и регламентирующих норм, принципов: единичные действия или поступки индивида, не соответствующие принятым в данном обществе нормам, а также социальные явления более широкого плана (криминализация общества, коррупция чиновников, увеличение числа разводов и пр.).

**Закрытая система государственной службы** – сформирована в большинстве стран континентальной Европы, характеризуется следующими чертами: 1) субординационной структурой с четким разделением государственной службы на уровни и жесткой нормативной правовой регламентацией каждого уровня; 2) закрытой системой отбора и подбора кадров для государственной службы; 3) сложной процедурой увольнения государственного служащего; 4) образовательной монополии учебных заведений, включенных в систему государственной службы на подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих; 5) непосредственной взаимосвязью оплаты труда с должностным статусом и выслугой лет без непосредственного учета результатов деятельности.

**Инновация, нововведение** (лат. novation – изменение, обновление; in – в направлении) – новшество или нововведение, которое повышает эффективность действующей системы. Термин начал использоваться еще в XIX столетии, в начале XX века был введен в экономическую теорию американским экономистом австрийского происхождения Й. Шумпетером. Широко используется концепция реформ государственного управления и государственной службы.

**Кадровая политика** – целостная кадровая стратегия, объединяющая различные формы кадровой работы, стиль ее проведения и планы по использованию человеческих ресурсов организации, отрасли, муниципалитета, региона,

страны. основополагающими принципами определения кадровой политики являются: научность, комплексность, системность, эффективность.

**Корпоративизм (государственный)** – практика регулирования деятельности частных и общественных организаций со стороны государства как источника их легитимности посредством участия чиновников в их управлении. В ряде языков получило распространение значение слова «корпоративизм» как крайнее проявление лоббизма в государственных органах власти, осуществляемого крупным бизнесом за счёт всех граждан. Такое толкование созвучно понятиям «корпоратократия» и «плутократия».

**Коррупция** (лат. *corruptio* – подкуп, порча, продажность должностных лиц) – преступная деятельность в органах государственной власти, выражающаяся в использовании должностными лицами своих властных полномочий и служебного положения в целях личного обогащения.

**Лоббизм** – 1) практика реализации интересов различных групп (союзов и объединений) граждан путем организованного воздействия на законодательную и административную деятельность государственных органов, т.е. достижение политических средствами, прежде всего, экономических интересов; 2) лоббизм как совокупность практик, каналов и механизмов отстаивания и реализации интересов различных общественных групп в процессе формирования государственных политик.

**Местное самоуправление** – право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона под собственную ответственность и в интересах местного населения (Европейская хартия местного самоуправления). Право на местное самоуправление признается и гарантируется на всей территории РФ (Конституция РФ, ст.12).

**Модель «goodgovernance»** – определяется как модель эффективного управления, включающая интенсивное участие в процессе определения политики и ее реализации широких масс населения (на любом уровне управления) с целью максимально полного учета их интересов и потребностей, а также повышения уровня легитимности принимаемых политических и управленческих решений.

**Мораль** (лат. *mores, moralitas*, - общепринятые традиции, негласные правила; введен Цицероном) – принятые в обществе представления о хорошем и плохом, правильном и неправильном, добре и зле, а также совокупность норм поведения, вытекающих из этих представлений. В русском языке мораль и нравственность – тесно связанные понятия, часто считающиеся синонимич-

ными, однако, термин нравственность применяется для обозначения внутренних принципов человека, а мораль – для общественных взглядов.

**Муниципальная должность** – предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также в органах местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей

**Муниципальная служба** – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Институт муниципальной службы обеспечивает управленческие потребности муниципальных образований и в силу конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления отделен от института государственной службы.

**Непотизм** (от лат. *nepos* – внук) – 1) раздача римскими папами доходных должностей, высших званий, земель своим родственникам для укрепления собственной власти. Была широко распространена в XV – XVI вв. 2) служебное покровительство родственникам и своим людям; кумовство.

**Нормативный правовой акт** – акт правотворчества, принимаемый в особом порядке строго определенными субъектами права и содержащий норму права. В РФ и других странах романо-германской правовой системы является доминирующим источником права, составляется на основе определенной правовой техники. Нормативные правовые акты, действующие в стране, должны образовывать единую систему. Все нормативные правовые акты подразделяются по порядку принятия и юридической силе подразделяются на законы и подзаконные нормативные правовые акты.

**Организационная культура** – ценностей, норм, общих подходов к решению проблем организации, а также отражающих их символов, достаточно стабильных и реализуемых в течении достаточно длительного периода. В целом представляет собой важнейший элемент внутренней среды организации.

**Организационная среда государственной службы** – совокупность организаций и социальных групп, с которыми взаимодействует государственная гражданская служба.

Организационная структура–1) совокупность способов, посредством которых процесс труда сначала разделяется на отдельные рабочие задачи, а затем достигается координация в процессе решения этих задач (Минцберг Г. «Структура в кулаке»). Отображается в графическом виде в органограмме, включающей основные иерархически упорядоченные подразделения и связи между ними. 2) документ, отражающий организационную структуру организации, а также количественные параметры отдельных подразделений.

Открытая система государственной службы – типична для стран англосаксонской правовой системы, характеризуется следующими типичными чертами: 1) отсутствием жесткой правовой регламентации отношений в системе государственной службы; 2) открытым конкурсным отбором и подбором кадров на должности государственной гражданской службы; 3) зависимостью оплаты труда от результатов работы государственного гражданского служащего; 4) упрощенной процедурой увольнения государственных гражданских служащих; 5) подготовкой, профессиональной подготовкой и повышением квалификации государственных гражданских служащих в учебных заведениях, не входящих в систему службы.

**Принцип основной профессиональной деятельности**–принцип организации государственной службы, типичный для «закрытой системы», требующий от государственного служащего отказа от любой другой деятельности, кроме государственной службы. В современных системах государственной службы закрепляется законодательно в ограничениях и запретах для государственных служащих. Допускается, как правило, дополнительная профессиональная деятельность в форме преподавания, творческой деятельности. Для занятий дополнительной деятельностью обычно требуется разрешение непосредственного руководителя.

**Принцип полного государственного обеспечения** – принцип организации государственной службы, типичный для «закрытой системы», гарантирующий обеспечение работодателем (государство, муниципалитет и т.п.) достойного уровня жизни для государственного служащего и его семьи на среднем уровне, достигнутом конкретным государством. Работодатель не только устанавливает достаточно высокий уровень должностных окладов, но и оплачивает за служащего медицинскую страховку. В связи с высокой стабильностью рабочего места служащие также не делают отчисления на случай безработицы. Содержание служащих (например, в ФРГ) включает также территориальные надбавки, компенсирующие более высокую стоимость жизни в отдельных землях, а также выплаты на крупные приобретения (прежде всего, для создания оптимальных жилищных условий).

**Принцип пожизненного найма** – принцип организации государственной службы, типичный для «закрытой системы», определяющий особые условия ухода государственных служащих со службы: уход в отставку, который

предполагает иной порядок финансового обеспечения отставного служащего по сравнению с другими занятыми, а также большой по объему социальный пакет для самого служащего и членов его семьи, не имеющих достаточного уровня социальных гарантий. Денежное содержание и социальный пакет сохраняются после смерти служащего за членами его семьи в случае отсутствия у них собственных гарантий.

**Публичная служба** – служебная деятельность физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий и функций субъектов публичного права. Публичная служба представляет собой разновидность трудовой (в широком смысле) деятельности, но имеет ряд отличительных особенностей: а) публичная служба представляет собой деятельность по обеспечению и защите публичного интереса; б) функционирование институтов публичной службы состоит в исполнении или обеспечении исполнения публично-властных функций и полномочий; в) данная деятельность носит должностной характер, предполагает наличие статуса должности публичной службы; г) прохождение публичной службы осуществляется в организационных структурах субъектов публичного права: государствах, муниципальных образованиях и юридических лицах публичного права; д) финансовое обеспечение публичной службы осуществляется за счет государства или муниципального образования (федерального, регионального или местного бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда). Публичная служба имеет несколько основных видов: государственная служба, муниципальная служба, служба в государственных и муниципальных учреждениях.

**Рациональная бюрократия** – особый тип организации со строго иерархической структурой и определенными принципами функционирования. Понятие введено в оборот в начале прошлого столетия немецким социологом М. Вебером. К основным характерным чертам бюрократии М. Вебер относил следующие: 1) четкое разделение труда, приводящее в итоге к появлению на всех должностях высококвалифицированных специалистов; 2) наличие иерархических уровней управления с четким подчинением нижестоящего вышестоящему и контролю вышестоящего над нижестоящим; 3) система общепринятых формальных правил и стандартов, согласованных друг с другом и обеспечивающих однородность задач, обязанностей и координацию действий сотрудников при их решении; 4) независимость должностных обязанностей от исполняющих их лиц, т.е. обезличенность исполнения обязанностей должностными лицами; 5) прием на работу сотрудников, соответствующих квалификационным требованиям, и увольнение также по объективным причинам неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей.

**Реформа** (франц. *reforme* – преобразование) – преобразование, изменение, переустройство в способе функционирования тех или иных социальных институтов, учреждений, действующих в рамках данного общества, осуществ-

ляемое, как правило, с помощью новых законодательных актов. Реформа, таким образом, проводится «сверху» в целях совершенствования существующего строя.

**Реформа государственной службы** – преобразования качественного порядка в функционировании и развитии государственной службы, обеспечивающие реализацию целей государственного управления

**«Система добычи»** (англ. spoilsystem)–практика найма и продвижения государственных и муниципальных служащих, при которой победившие на выборах президент, мэр, партия формируют состав органов управления из своих сторонников и своего окружения. При этом во власть допускаются только хорошо знакомые политической элите люди или родственники, связанные круговой порукой. Использовалась в США до 1881 года.

**«Система заслуг»** (англ. meritssystem)–практика найма и продвижения служащих в зависимости от выслуги лет и компетентности, а не от их политических связей.

**Система государственной службы** – совокупность органов и учреждений и организационных связей, обеспечивающих посредством служебной деятельности государственное управление.

**Система муниципальной службы** – совокупность органов и учреждений и организационных связей, обеспечивающих посредством служебной деятельности муниципальное управление.

**Служба высших руководителей**–отдельный корпус карьерных и некарьерных служащих в США, замещающих ключевые должности в органах государственной власти. Создана в 1979 году для повышения уровня компетентности руководящих кадров. Прием на должности службы высших руководителей основан на принципах конкурентности и открытости.

**Социальная реформа** –политические и социальные меры, осуществляемые для решения социальных проблем. Социальную реформу часто рассматривали как форму социальной инженерии, направленную на предотвращение социального взрыва, революции (С. и Б. Вебб). Считается, что современное общество отличается от предшествующих постоянным стремлением к социальным реформам и созданию обеспечивающих их органов и организаций.

**Социальный институт**–относительно устойчивая форма организации социальной жизни, обеспечивающая устойчивость отношений и связей в рамках общества. Основные функции, осуществляемые социальными институтами: 1) создание возможностей для членов этих институтов удовлетворять свои

потребности и интересы; 2) регулирование деятельности членов общества в рамках социальных отношений; 3) обеспечение устойчивости общественной жизни; 4) обеспечение интеграции стремлений, действий и интересов индивидов; 5) осуществление социального контроля.

**Фаворитизм** – (от фр. favorite – благосклонность) – положение, при котором все обуславливается влиянием любимцев, фаворитом; выдвижение, поощрение фаворитов.

Чиновник–в России до 1917 года так называли государственных служащих, имевших чин. Термин начали употреблять после принятия в 1722 году Табели о рангах. Термин чиновник (Beamte) применяется в германской государственной службе для обозначения группы государственных служащих, обладающих наиболее важными властными полномочиями, деятельность которых регламентируется только законом. Данное регулирование, связанное с особой значимостью функций, разграничивает две категории занятых в публичной сфере «чиновники» и «служащие». В России термин прекратил свое существование после 1917 года.

**Этика** – научная дисциплина, предметом изучения которой является мораль как категория общественной жизни. Сформулированные ее нормы, законы и закономерности становятся основой нравственных принципов, определяющих поведение людей.

Этический кодекс–система правил и этических принципов, управляющих поведением членов определенного сообщества, выражающих понимание правил достойного поведения в соответствии с этическими принципами, мораль данного общества. Во многих системах государственной службы существуют этические кодексы как корпоративные соглашения или нормативные правовые акты.

**Эффективность государственной службы** – 1) профессиональное исполнение служебных функций государственными служащими, обеспечивающее достижение целей государственного управления в соответствии с четко сформулированными критериями эффективности; 2) относительная результативность деятельности системы государственной службы, обеспечивающая достижение целей государственного управления с наименьшими затратами ресурсов (материальными, информационными, интеллектуальными, психологическими, моральными) государственными служащими.

УДК 351  
ББК 67.401  
А76

Учебное пособие

**Апон М.Е.** Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие. / М.Е. Апон – Санкт-Петербург: НОИР, изд-во ИКЦ, 2016. – 57 с.

Подписано в печать 16.03.2016

Заказ 316/16

Формат 60x84 1/16

Ус. печ. л. 2,3

Тираж 100 экз.

Отпечатано в в ООО «Информационно-консалтинговый центр» по заказу  
ЧОУВО «Национальный открытый институт г. Санкт-Петербург»  
197183 Санкт-Петербург, ул. Сестрорецкая дом 6 тел. +7-812-430-07-16 доб. 224