Дмитриева А.А., Сергеева П.А.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ: СРАВНИТЕЛЬНО- ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Dmitrieva A.A., Sergeeva P.A.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF A PUBLIC OFFICER IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

В статье проводится анализ опыта Федеративной Республики Германии в области организации и правового регулирования института государственной службы. Проанализировав основные нормативные акты, определяющие административно-правовой статус государственного служащего, систему кадровой политики ФРГ, выделен ряд мер по совершенствованию модели государственной службы в Российской Федерации. В частности, обращено внимание на вопросы необходимости совершенствования механизма обучения государственных служащих, системы оплаты их труда, а также порядка продвижения по служебной лестнице.

Ключевые слова: государственная служба, реформа, модель правового регулирования, кадровая политика.

The study focuses on reviewing experience of the Federal Republic of Germany in organizing and regulating public service. Having analyzed the basic regulations defining the administrative and legal status of the public servant and the system of personnel policy of Germany, the author highlights a number of measures to improve the model of public service in Russian Federation. In particular, the author draws attention to the need of improvement of the system education, remuneration and promotion of public servants.

Keywords: public service, reform, model of legal regulation, personnel policy.

На сегодняшний день для России продолжает сохранять актуальность проблема формирования эффективной модели государственной службы. Большую роль в этом может сыграть изучение опыта других стран. Рассматривая конкретные правовые институты и механизмы, существующие в других странах, мы можем выявить их достоинства, адаптировать для рецепции в национальное законодательство или же выявить их недостатки, противоречия, избавив тем самым национальное законодательство от повторения аналогичных ошибок.

В контексте исследования современных моделей государственной службы

представляется полезным изучить и по возможности перенять опыт других стран с федеративной формой государственного устройства. Для достижения указанных выше целей автор анализирует опыт ФРГ, так как Германия, как и Россия, представляет собой федеративное государство, законодательство которого содержит объемный и детализированный перечень норм, регулирующий вопросы государственной службы.

Как отмечает А.Г. Гуринович, «современная Германия – это не только добротные авто марки БМВ, стабильно крепкая национальная футбольная сборная, стройная судебная система, продуман-

ное дифференцированное налогообложение, эффективное правовое регулирование бюджетного процесса, но и в том числе престижная государственная служба» [3].

Детализированное нормативное регулирование – одна из отличительных характеристик государственной службы в Германии. Тот факт, что нормы, регулирующие данную сферу, содержатся не только в профильных законах, но и в Основном законе ФРГ, говорит о значимости института государственной службы. В соответствии с пп. 4 и 5 ст. 33 Основного закона ФРГ, государственные служащие связаны «узами публично-правовых отношений службы и верности». Более детализированное регулирование статуса чиновника содержится в Федеральном законе о чиновниках 1953 г. В данном законе определены принципы назначения чиновников, принципы их продвижения по службе, характеристики, которым чиновники обязаны соответствовать, а так же их права и обязанности.

Важными источниками являются законы «О жаловании чиновников» 1986 г., «Об оплате ежегодных отпусков» 1987 г., «О возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих» 1973 г., множество иных законов и правительственных распоряжений. Столь широкий перечень источников регулирования государственной службы говорит о том значении, которое Германия придает данному вопросу. §7 Закона о федеральных чиновниках содержит перечень требований к государственному служащему. Лицо, претендующее на государственную должность, должно быть немцем по национальности, иметь устойчивое финансовое положение. §7 гласит следующее: «Государственный служащий должен быть достаточно здоровым физически и морально». В России таких норм в законодательстве, к сожалению, не содержится.

Немецкие чиновники назначаются, трудовое соглашение при этом с ними не заключается [8]. Чиновники проходят конкурсный отбор, обязательным является прохождение испытательного срока – его длительность зависит от ранга чиновника. Минимальная длительность испытательного срока – 1 год, её сокращение запрещено [4]. Немецкие чиновники получают не заработную плату, а жалование, как военнослужащие.

В ФРГ отсутствует институт резерва кадров. Вместо этого предусмотрена специальная система карьерного роста, способствующая повышению талантливых служащих. М.Г. Стукало отмечает сле-

дующее: «Конкретное направление карьеры определяется правилами карьерной структуры, экзаменом и образованием, которые принимают форму распоряжения. Это распоряжение определяет требования по приему, процедуру отбора, образовательный процесс в подготовительной службе, процедуру проведения карьерного экзамена» [9]. Система продвижения по служебной лестнице детально регламентируется законодательством Германии. В её основе лежат такие принципы, как повышение квалификации служащих и постепенное продвижение [5]. В Германии нет понятия «резервный» сотрудник, при этом вся система продвижения служащих способствует повышению квалификации специалиста и построению службы с возможностью продвинуться на более высокую должность [1].

Чиновник назначается пожизненно. Завершить карьеру он может только по собственному желанию. Единственный возможный случай увольнения чиновника вопреки его желанию – явное злоупотребление своим служебным положением, доказанное в дисциплинарном разбирательстве.

Государственные служащие имеют право на получение жалования и защиту, ежегодный отпуск, а также отпуск, направленный на повышение уровня квалификации служащего. Чиновник имеет право на доступ к своему личному делу. Служащий в обязательном порядке информируется о жалобах или отрицательных заключениях касаясь его деятельности. Мнение чиновника на соответствующую жалобу или заключение заносится в его личное дело. Чиновник вправе в судебном порядке удостовериться или опровергнуть законность и обоснованность мер, принимаемых ведомством в его отношении [6].

Чиновник обязан быть беспристрастным, справедливым и добросовестным при выполнении своих должностных обязанностей. Служащий подлежит личной ответственности за неправомерное выполнение своих обязанностей.

Служащий обязан сохранять служебную тайну, он не вправе сообщать любому третьему лицу, включая чиновников иного ведомства, информацию, которая стала ему известна в процессе выполнения чиновником его служебной деятельности. Основываясь на изложенном немецком опыте, можно рекомендовать некоторые меры по совершенствованию государственной службы в Российской Федерации.

Во-первых, при реформировании го-

сударственной службы в России следует стремиться к формированию централизованной, более прозрачной системы оплаты труда лиц, состоящих на государственной службе. В Германии этот вопрос реализован путём формирования чрезвычайно простого порядка выплат служащим, включающего в себя: заработок, пособия, премиальные выплаты. Закон подробно регулирует вопрос повышения заработной платы по мере продвижения служащего. За осуществление чиновником обязанностей, требующих большого вклада и относящихся к более высокому уровню, обязательной является выплата надбавки до 30%.

Пособия за сложные условия работы не подлежат учёту при расчете пенсии и при болезни. Премию выплачивают всего 10% служащих, большей частью за выдающиеся успехи в служебной деятельности[2]. В России система оплаты труда государственных служащих не лишена некоторых изъянов. В частности, большую трудность в расчете итоговой заработной платы чиновника представляет наличие множества дополнительных выплат и льгот.

Во-вторых, в Российской Федерации государственный служащий проходит обучение в следующих случаях: 1) для сохранения уже занимаемой должности. В таком случае повышение квалификации осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года; 2) повышение государственного служащего в должности. В контексте данного вопроса необходимо отметить, что в Российской Федерации не хватает реальных механизмов, способствующих качественному обучению сотрудников. В Германии же при центрах обучения имеются опекуны-советы, а союзы работодателей, профессиональные союзы и ассоциации активно участвуют в управлении учебными заведениями.

В-третьих, важным условием мотивации для служащих является карьерный рост. В Российской Федерации сформировалась традиция продвижения «по старшинству». Оценка трудовой деятельности служащего во многом зависит от соответствия его деятельности положе-

ниям должностного регламента. В соответствии с действующим законодательством средствами оценки деятельности служащего являются аттестация, квалификационный экзамен. Представляется, что это недостаточно. В Германии существует следующий принцип – когда качественные характеристики выполнения функций служащего находятся на высоком уровне, он продвигается к следующему этапу в карьерной лестнице в два раза быстрее. Если же качество выполнения работы ниже требуемого, то повышения не будет, пока служащий не достигнет обозначенного уровня [7]. Для применения данного принципа в Российской Федерации, видится необходимым осуществление построения порядка оценки трудовой деятельности и результатов выполнения должностных функций каждым служащим, а также создание перечня конкретных условий для продвижения по службе.

В-четвертых, коррупционные риски в Российской Федерации являются теми издержками, которые определяют статус чиновника как нарицательно-ругательный. В Германии же с коррупцией удаётся успешно бороться путём ужесточения законодательства на общеевропейском и национальном уровне. Также к коррупции немецкое общество в целом относится негативно, что является результатом разъяснительной работы правительства и средств массовой информации.

В заключение отметим, что немецкая практика в области регулирования государственной службы не лишена определенных изъянов, что, тем не менее, не является поводом для ослабления интереса к ней. Изучение немецкого опыта в области регулирования рассматриваемых правоотношений поможет избежать возможных ошибок при проведении реформ государственной службы в Российской Федерации. При этом не возникает сомнений в том, что Российская Федерация должна, учитывая собственный исторический, культурный, экономический и политический опыт, разрабатывать методы, способные сконструировать эффективный институт государственной службы.

Литература

1. Абраменко А.В. Специфика кадровой политики в зарубежных странах с развитой экономикой. URL: <http://scbist.com/xx3/20225-07-2012-specifika-formirovaniya-kadrovogo-rezerva.html> (Дата обращения: 08.09.2020).
2. Васильева Е.И. Сравнительный анализ стимулирования государственных служащих: актуальный зарубежный опыт для российской практики. URL: <http://journal-management.com/issue/2008/02/08> (Дата обращения: 08.09.2020).

3. Гуринович А.Г. Некоторые особенности регулирования бюджетных правоотношений: опыт ФРГ и российские реалии // Юридическая мысль. 2016. № 4. С. 73-78.
4. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран. Спарк, 1996. URL: <http://be5.biz/pravo/a005/4.html#2> (Дата обращения: 08.09.2020).
5. Коновалова В.Г. Развитие моделей управления карьерой государственных гражданских служащих в странах Европейского союза: тенденции, проблемы, полезный опыт // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление, 2013. №2. С. 81-88. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf> (Дата обращения: 08.09.2020).
6. Литвинцева Е. А. Социальный статус гражданских служащих в зарубежных странах. URL: <http://etnosocium.ru/litvintseva-e-sotsialnyi-status-grazhdanskikh-sluzhashchikh-v-zarubezhnykh-stranakh> (дата обращения: 09.09.2020).
7. Малышева М.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования. Диссертация, 2012. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/malysheva_disser.pdf (дата обращения: 09.09.2020).
8. Петрова В.И. Государственная и муниципальная служба. (Public and municipal service). Учебник для бакалавров, 2014. URL: https://studme.org/66719/pravo/gosudarstvennaya_sluzhba_germanii (Дата обращения: 08.09.2020).
9. Стукало М. Г. Зарубежный опыт организации работы с кадровым резервом на государственной (публичной) службе // Молодой ученый. 2017. № 51. С. 247-249. URL: <https://moluch.ru/archive/185/47434/> (дата обращения: 09.09.2020).

References

1. Abramenko A.V. Specifika kadrovoj politiki v zarubezhnykh stranah s razvitoj ekonomikoj. (Special features of personnel policy in foreign countries with developed economies). URL: <http://scbist.com/xx3/20225-07-2012-specifika-formirovaniya-kadrovogo-rezerva.html> (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
2. Vasil'eva E.I. Sravnitel'nyj analiz stimulirovaniya gosudarstvennykh sluzhashchih: aktual'nyj zarubezhnyj opyt dlya rossijskoj praktiki. Comparative analysis of incentives for public servants: current foreign experience for Russian practice. URL: <http://journal-management.com/issue/2008/02/08> (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
3. Gurinovich A.G. Nekotorye osobennosti regulirovaniya byudzhetnykh pravootnoshenij: opyt FRG i rossijskie realii. (Some features of the regulation of budget legal relations: German experience and Russian reality). Yuridicheskaya mysl'. 2016. № 4. S. 73-78.
4. Kozyrin A.N. Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran. (Administrative law of foreign countries). Spark, 1996. URL: <http://be5.biz/pravo/a005/4.html#2> (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
5. Konovalova V.G. Razvitie modelej upravleniya kar'eroj gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchih v stranah Evropejskogo soyuza: tendencii, problemy, poleznyj opyt. (Development of career management models for civil servants in the European Union: trends, challenges, useful experience). Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika i upravlenie. 2013. №2. S. 81-88. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/econ/2013/02/2013-02-12.pdf> (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
6. Litvinceva E. A. Social'nyj status grazhdanskikh sluzhashchih v zarubezhnykh stranah. (Social status of civil servants in foreign countries). URL: <http://etnosocium.ru/litvintseva-e-sotsialnyi-status-grazhdanskikh-sluzhashchikh-v-zarubezhnykh-stranakh> (data obrashcheniya: 09.09.2020).
7. Malysheva M.A. Gosudarstvennyye garantiigrazhdanskikh sluzhashchih: sovremennoe administrativno-pravovoe regulirovanie i napryavleniya sovershenstvovaniya. (State guarantees for public servants: modern administrative and legal regulations and improvements). Dissertatsiya, 2012. URL: http://www.law.vsu.ru/structure/admlaw/personal/books/malysheva_disser.pdf (data obrashcheniya: 09.09.2020).
8. Petrova V.I. Gosudarstvennaya i municipal'naya sluzhba. Uchebnik dlya bakalavrov, 2014. URL: https://studme.org/66719/pravo/gosudarstvennaya_sluzhba_germanii (Data obrashcheniya: 08.09.2020).
9. Stukalo, M. G. Zarubezhnyj opyt organizatsii raboty s kadrovym rezervom na gosudarstvennoj (publichnoj) sluzhbe. (Foreign experience in the organization of personnel policy in the State (public) service). Molodojuchenyj. 2017. № 51. S. 247-249. URL: <https://moluch.ru/archive/185/47434/> (Data obrashcheniya: 09.09.2020).

ДМИТРИЕВА Анна Александровна, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права, криминологии, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: dmitrievaaa@susu.ru

DMITRIEVA Anna Alexandrovna, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Criminal and Penal Law, Criminology, South Ural State University

(National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. Lenin, 76. E-mail: dmitrievaaa@susu.ru

СЕРГЕЕВА Полина Андреевна, студентка, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации. 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: sergeevapa@yandex.ru

SERGEEVA Polina Andreevna, Student, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 119454, Moscow, Vernadsky prospect, 76. E-mail: sergeevapa@yandex.ru