УДК 351/354

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-2-78-85

А.З. Арсланбекова

Институт государственной службы: сравнительно-правовой аспект

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; tanima22@mail.ru*

В РФ продолжается реформа государственной службы, которая направлена на поиск механизмов, обеспечивающих эффективность государственной службы. Исследование проблем института государственной службы в РФ, ее сравнительно-правовой анализ с аналогичными институтами зарубежных стран позволяют определить проблемы реализации функций, принципов нормативно-правового регулирования и взаимосвязи между участниками государственно-служебных отношений.

Целью статьи является сравнительно-правовое исследование проблем института государственной службы.

При написании статьи были использованы следующие методы исследования: логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования и анализа.

В заключение делается вывод, что сравнительно-правовой анализ института государственной службы зарубежных стран позволяет заимствовать опыт реализации функций, принципов, нормативно-правового регулирования института государственной службы в России.

Ключевые слова: *государственная служба, Франция, управление, государственный аппарат, государственный служащий, президент.*

Исследование проблем института государственной службы в РФ, ее сравнительно-правовой анализ с аналогичными институтами зарубежных стран позволяют определить проблемы реализации функций, принципов нормативно-правового регулирования и взаимосвязи между участниками государственно-служебных отношений. Актуальность этой проблемы связана также с тем, что «пока в России отсутствует целостная система государственной службы в законодательстве и реальной практики управления организации государственной службы имеется немало противоречий и пробелов» [1, с. 466]. Определенную сложность вызывает высокий уровень коррупции и бюрократизм служебных отношений [1, с. 467; 2, с. 83–85; 3, с. 40–45].

В РФ продолжается реформа государственной службы, которая направлена на поиск механизмов, обеспечивающих её эффективность. Многие исследователи проводят анализ проблемы управления государственной службы: И.А. Воронина, С.Н. Дубик [4, с. 5–7], Т.Я. Хабриева [5, с. 3–13] и др. Большое внимание уделяется опыту зарубежных стран в выборе форм и методов управления государственной службой, хотя не всегда эти механизмы применимы в российских условиях.

В зарубежных странах используются следующие системы управления государственной службой. Прежде всего романо-германская система, которая характеризу-

ется кодификацией служебных норм. Эта система направлена на установление конкретной регламентации повседневных действий чиновников, высокой ответственности, иерархичности государственной службы.

Англосаксонская система основывается на судебной практике, законах и в основном на нормативных актах правительства. Государственные служащие Великобритании обладают большей самостоятельностью от властных структур, т. к. в англоязычных странах в системе государственного управления распространен плюрализм.

В США основываются на конституционном принципе самоуправления «свободных людей на свободной земле». Идея и практика самоуправления здесь преобладают над приказами и контролем, поэтому государственная служба основывается на интересах конкретного гражданина, а не государства, как это принято в странах «второго и третьего мира». При карьерном росте учитываются личные заслуги и служебные достижения чиновника.

Специфика французской системы заключается в относительной закрытости государственной службы, но иерархичности, профессионализму и четкой регламентации деятельности уделяется большое внимание. «Правовое положение чиновника определяется его местом в штате государственного административного органа на постоянной основе и соответствующим рангом в административной иерархии» [5, с. 3–13].

Во Франции, которая является унитарным государством, центральная власть имеет сильные позиции. Еще в середине XV века в стране сформировалось централизованное государство, в котором при министрах кардинале Ришелье (1624–1642) и Мазарини (1643–1651, 1653–1660) был создан бюрократический аппарат. После свержения монархий Бурбонов и Бонапартов правительство создало государственный аппарат, который включал чиновников, представляющих интересы государства.

Следует отметить, что современные европейские унитарные государства имеют государственный аппарат, образованный по примеру Франции [6, с. 161]. Государственная служба Франции носит классический характер. Для нее характерны иерархичность и кадровость [7, с. 281]. Внешне она является открытой, однако государственный аппарат образуется за счет представителей экономической и академической элиты. Об элитарности чиновничества свидетельствует тот факт, что в период пятой республики несколько президентов являлись представителями этой прослойки – Ж. Помпиду (1969–1974), В. Жискара д'Эстен (1974–1981), Ж. Ширак (1995–2007). Однако в последние годы можно отметить демократизацию республики.

Централизованный государственный аппарат был сформирован Наполеоном I (1804–1815), который заложил в основу бюрократического аппарата принципы, взятые из институтов армии и церкви. Как считал сам Наполеон, идеальный имперский чиновник должен быть «наполовину военным, наполовину священником». Поэтому бюрократический аппарат того периода был основан на принципах иерархии, дисциплины и унификации. Император мечтал создать корпус чиновников, которые служили бы только общественному интересу [6, с. 162].

Впервые специализированные учебные заведения, в которых готовили государственных служащих, появились во Франции: Политехническая школа, которая называлась в момент создания в 1794 г. Центральной школой государственных ра-

бот, Высшая нормальная школа (1794 г.), Национальная административная школа (1945 г.).

В настоящее время деятельность государственных служащих регулируется несколькими законами, которые включены в Общий устав служащих государства и территориальных коллективов. «Во Франции государственными служащими являются все служащие государства как публичного юридического лица – его законодательных, исполнительных и судебных органов, как в столице, так и за пределами. Помимо государственной службы Законом 1984 г. учреждена также публичная служба местных сообществ, регулируемая особо. Поскольку каждое публичное юридическое лицо – самостоятельный работодатель, в правовом положении его служащих имеются свои особенности» [8].

В период Четвертой республики (1946–1958) была проведена административная реформа, направленная на укрепление статуса государственной службы, установление ее структуры, а также принятие правовой основы государственной службы, в которую входят нормы, существенно отличающиеся от норм, регулирующих трудовые отношения в частной сфере. Таким актом стал Общий устав государственной службы, принятый в 1946 г. В последующем в этот закон включались нормы, которые расширяли статус государственных служащих, например право на забастовку, на объединение в профсоюзы, гарантии занятости государственных служащих после ликвидации должности [7, с. 286].

В период Пятой республики (1958 г.) государственные служащие принимали активное участие в политических процессах. Это было связано с желанием повысить эффективность государственного аппарата и сделать его более самостоятельным от представительных органов власти.

Согласно Конституции 1958 г. государственные служащие перешли в полный контроль президента и правительства, что явилось основой республики. В 1959 г. президент Франции принял новый ордонанс о статусе чиновничества, который не внес в Закон 1946 г. много поправок, но все они были направлены на обеспечение иерархичности и подчиненности государственных служащих политической власти [9].

Цели государственных служащих получили свое закрепление в трудах М. Дебре (1912–1996) – основателя Национальной административной школы (выходцами из которой являются несколько президентов и премьеров Франции), одного из составителей Конституции 1958 г., первого премьер-министра Пятой республики (1959–1962 гг.). Он считал, что «должно быть абсолютное подчинение приказам правительства, которое несет всю заботу о государстве; специализация, неизбежная в современном государстве, не должна мешать солидарному действию аппарата; выполняющие распоряжения правительства, чиновники должны проявлять самостоятельность; субординация должна сочетаться с их автономией, субординация существует внутри учреждения, автономия – во взаимодействиях с другими органами» [9].

Во Франции государственными служащими являются все лица, которые получают заработную плату из государственного бюджета. Они наделены особым статусом, включающим определенные права и обязанности. Государственная служба регулируется несколькими законами, которые были приняты в 1983–1986 гг. легли в основу Устава.

В 1981 г. с приходом к власти президента-социалиста и с большинством социалистов в парламенте, которые сформировали правительство, во Франции произошла децентрализация. «Часть полномочий экономического и социального планирования была передана от центральной администрации регионам. Налогообложение, образование, здравоохранение и экономическое развитие стали сферами полномочий администрации в 22 регионах и 96 департаментах. Закон 1982 г. переименовал назначаемых Парижем префектов в специальных уполномоченных Республики, их власть стала немного больше, чем власть полиции или пожарной охраны. Тем самым Франция после пяти веков неуклонной централизации пустилась в обратный путь» [6, с. 166].

Согласно нынешнему Уставу в систему публичной службы входят не только служащие государственных органов, но и сотрудники местных органов власти. К государственным служащим относятся также военные и сотрудники судов, однако их деятельность регулируется другими нормативными актами.

Для государственного служащего установлены следующие элементы его статуса:

- присвоение разряда, которое соответствует должности;
- должность, которой соответствуют определенные права и обязанности;
- иерархичность;
- корпус, т. е. объединение разных должностей в одной сфере деятельности;
- классы, определяющие положение служащего в государственном аппарате.

С введением в 1946 г. классов государственные служащие подразделяются на следующие группы:

– класс А – разрабатывает решения исходя из политических установок правительства;

– класс В – исполняет решения, разработанные классом А;

– класс С – специалисты;

– класс D – вспомогательный персонал.

В 1990 г. класс D объединен с классом С.

Классы подразделяются на подклассы, что приводит к делению государственных служащих на множество корпусов и в свою очередь затрудняет придание стройности системе государственной службы.

Особое значение придается высшим государственным служащим, которые являются ближайшими советниками политических назначенцев. Политические руководители и служащие, ими же назначенные, обладают широкими полномочиями, однако назначение и снятие их с должности не требуют объяснения, в отличие от профессиональных государственных служащих, которые защищены законами о государственной службе, что способствует обеспечению независимости их от правящей партии и политических деятелей.

Чиновники, являющиеся советниками политиков, не входят в публичную службу. Однако их служба характеризуется стабильностью, их редко увольняют, но даже при увольнении им предоставляют равную или даже более высокую должность. Во Франции, как и в России, происходит частый обмен кадрами между близкими ведомствами.

Управление публичной службой Франции редко подвергается изменениям. На высшие посты назначение осуществляют президент и премьер. Руководит государ-

ственной службой премьер-министр. Помощь ему оказывает созданная в 1945 г. Дирекция администрации и публичной службы. На практике премьер часто передает полномочия по управлению государственной службой одному из министров.

Важную роль в управлении государственной службой играет Министерство финансов, которое определяет штатное расписание и регулирует вопросы оплаты труда государственных служащих. В каждом министерстве руководство штатом служащих осуществляют министр и управление кадров.

В ведомствах создаются различные консультативные комиссии, которые в основном занимаются рассмотрением вопросов условий труда и разбирают возникшие конфликты. Наиболее значимым органом является Высший совет публичной службы, который возглавляется премьером или его уполномоченным с участием членов профсоюзов, служащих и администрации. На этом Совете рассматриваются проекты изменений, текущие дела, жалобы на решения администрации.

Публичные служащие делятся на две группы:

- гражданские служащие и служащие местных организаций;
- полицейские, служащие законодательных, судебных органов, связисты и т.

п. На вторую группу не распространяется Общий устав государственных служащих, их деятельность регулируется отдельными нормативными актами, которые предусматривают некоторые ограничения их прав, например запрет на забастовки. Однако служащие этой группы имеют широкие материальные гарантии.

Служащие первой категории наделены всеми политическими правами. Они вправе выдвигать свои кандидатуры на выборах, сохраняя при этом должность. В личное дело чиновников запрещается вносить информацию о его политических, религиозных, идеологических предпочтениях. Большое влияние имеют профсоюзы, которые участвуют в работе комиссий по решению вопросов условий труда, спорных вопросов, осуществлению кадровой политики.

Кроме заработной платы государственные служащие получают различные надбавки на жилье, на членов семьи и т. п.

Основными требованиями, предъявляемыми к государственным служащим, являются: их политическая нейтральность, соблюдение действующего законодательства, самоконтроль при осуществлении политических заявлений. Государственные служащие не имеют права заниматься совместительством, кроме осуществления преподавательской деятельности. Они также должны строго соблюдать нормы общественной морали, быть дисциплинированными, исполнять решения руководителей, обеспечивать конфиденциальность служебной информации. Им также запрещено заниматься предпринимательской деятельностью, иметь имущественные интересы в государственных и частных компаниях и др.

Государственные чиновники, совершившие должностные правонарушения, привлекаются к дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности. Мерами дисциплинарной ответственности являются: предупреждение, выговор, понижение в должности, временное увольнение до двух лет и т. д. Решение о привлечении к дисциплинарной ответственности рассматривается на смешанной комиссии, а окончательное решение принимает руководство. Служащего заранее уведомляют о предъявляемых к нему претензиях. Он может защищать свои интересы с привлечением адвоката и профсоюза.

В случае причинения государственным служащим материального ущерба интересам физических лиц, организаций, он обязан выплатить штраф. В случае наступления материальной ответственности или назначения крупного штрафа дело рассматривается Дисциплинарным судом или Счетной палатой. Последняя осуществляет контроль бухгалтерской отчетности различных организаций, которые входят в систему министерств [10].

Государственные служащие привлекаются к уголовной ответственности за получение взятки, извлечение выгоды из должностного положения, измену государству и т. п.

Во Франции провозглашены принцип равного доступа на общественные должности и запрет на дискриминацию по национальному, расовому, религиозному, половому признаку, однако на практике встречаются случаи такой дискриминации [7, с. 299]. Наиболее серьезной проблемой является отсутствие равных возможностей для представителей различных социальных слоев. Хотя во Франции в 1789 г. провозглашена Декларация прав человека и гражданина, которая является частью Конституции, представители менее обеспеченных слоев населения имеют меньше шансов на получение образования, которое необходимо для поступления на государственную службу. Поэтому правительством социалистов в 1983–1984 гг. было гарантировано резервирование мест в Национальной административной школе для выбранных руководителей местных органов, членов профсоюзов и общественных организаций, которые принимают участие в специальном конкурсе. В настоящее время резервируются должности для инвалидов.

В Национальной административной школе при подготовке предпочтение отдают не узкопрофильным специалистам, а лицам, получившим широкую общую подготовку. Все высшие чиновники Франции получили образование в этом заведении.

На государственную службу не принимаются лица без гражданства, а также ограниченные в правах в связи с совершением преступления или проступка; с нарушением закона о воинской обязанности; не имеющие необходимого образования или квалификации; граждане старше 40–45 лет [7, с. 291].

Кандидаты на должность поступают посредством конкурса, который проводится Национальной административной школой в форме экзамена. Для тех, кто уже состоит на службе, конкурс проводится в форме сравнения послужных списков кандидатов. Сложность конкурсного экзамена зависит от уровня должности (класса), на которую претендует кандидат. Порядок проведения конкурса и работы конкурсной комиссии регулируется законами и подзаконными актами.

Согласно Конституции назначения на высшие должности государственной службы осуществляет президент. Все остальные назначения осуществляют премьер, министры, префекты, руководители территориальных подразделений центральных органов. Перед назначением на должность устанавливается дополнительная подготовка в качестве стажера или слушателя специализированного учебного заведения.

Продвижение по службе осуществляется двумя способами:

- «горизонтальное» продвижение происходит одновременно с теми лицами, с которыми служащий был принят на службу, т. е. карьерный рост происходит постепенно – поднимая разряд, повышаясь в должности или в классе, что приводит к уве-

личению заработной платы [7, с. 293]. При этом учитываются выслуга, заслуги служащего, результаты его аттестаций;

- «исключительная» карьера, которая предусматривает быстрый рост за счет профессиональных качеств. Это возможно при обучении в Национальной административной школе; при осуществлении служебной деятельности в зарубежных службах, международных организациях.

В заключение следует сделать вывод, что сравнительно-правовой анализ института государственной службы зарубежных стран позволяет заимствовать опыт реализации функций, принципов нормативно-правового регулирования института государственной службы в России.

Литература

1. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. – М.: Юрайт, 2013.
2. Арсланбекова А.З., Кадималиев З.Б. Механизмы противодействия коррупции в системе государственной службы // Юридический вестник ДГУ. – 2014. – Вып. 3.
3. Мусаева Г.М., Мустафаева Н.Н. Проблемы противодействия коррупции и пути их решения (на примере Республики Дагестан) // Вестник ДГУ. – 2017. – № 2.
4. Дубик С.Н. Преемственность процесса реформирования государственной службы // Государственная служба. – 2009. – № 2.
5. Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: некоторые итоги и задачи юридической науки // Журнал российского права. – 2006. – № 11.
6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. – М.: Логос, 2001.
7. Пронин С.В. Государственное управление зарубежных стран; учеб. пособие. – М.: Книж. дом «Университет», 2011.
8. Гвоздева М.А. Реформа системы органов государственной власти в развитых странах: опыт Австралии, Франции и Германии – URL: <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p720/5629f098f2159.pdf>.
9. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран: учеб. пособие. – М.: Спарк, 1996.
10. Самойлова Л.М. Счетная палата Франции: 200 лет независимости. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?art=407&id=23>.

Literatura

1. Ohotskiy E.V. Teoriya i mehanizmyi sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya. – М.: Yurayt, 2013.
2. Arslanbekova A.Z., Kadimaliev Z.B. Mehanizmyi protivodeystviya korruptsii v sisteme gosudarstvennoy sluzhbyi // Yuridicheskiy vestnik DGU. – 2014. – Vyip. 3
3. Musaeva G.M., Mustafaeva N.N. Problemyi protivodeystviya korruptsii i puti ih resheniya (na primere Respubliki Dagestan) // Vestnik DGU. – 2017. – Vyip. 2.
4. Dubik S.N. Preemstvennost protsesssa reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhbyi // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2009. – № 2.
5. Habrieva T.Ya. Administrativnaya reforma v Rossii: nekotoryie itogi i zadachi yuridicheskoy nauki // Zhurnal rossiyskogo prava. – 2006. – № 11.

6. *Vasilenko I.A.* Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya: ucheb. posobie. – M.: Logos, 2001.

7. *Pronin S.V.* Gosudarstvennoe upravlenie zarubezhnykh stran: ucheb. posobie. – M.: Knizh. dom «Un-t», 2011.

8. *Gvozdeva M.A.*, Reforma sistemy organov gosudarstvennoy vlasti v razvitykh stranah: opyt Avstralii, Frantsii i Germanii / URL: <http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p720/5629f098f2159.pdf>.

9. *Kozyrin A.N.* Administrativnoe pravo zarubezhnykh stran: ucheb. posobie. M.: Spark, 1996.

10. *Samoylova L.M.* Schetnaya palata Frantsii: 200 let nezavisimosti // URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?art=407&id=23>.

Поступила в редакцию 21 марта 2019 г.

UDC 351/354

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-2-78-85

Institute of public service: comparative legal aspect

A.Z. Arslanbekova

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; tan-ima22@mail.ru

The reform of the civil service continues in the Russian Federation, which is aimed at finding mechanisms to ensure the effectiveness of the civil service. The research of the problems of the Institute of public service in the Russian Federation, its comparative legal analysis with similar institutions in foreign countries allow to define problems of realization of functions, principles, normative legal regulation and research of interrelations between participants of the public service relations.

The aim of the article is a comparative legal study of the problems of the Institute of public service.

When writing the article the following research methods were used: logical, formal legal, comparative legal, method of legal modeling and analysis.

The authors draw conclusions that the comparative legal analysis of the Institute of public service of foreign countries allows to borrow the experience of the functions, principles, legal regulation of the Institute of public service in Russia.

Keywords: *Public service, France, management, state apparatus, civil servant, President.*

Received 21 March, 2019