

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

М.В. Сидорова

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Учебное пособие

**Орел
ОрЮИ МВД России
2011**

УДК 34С33.1
ББК 67.99(2)116.1
С34

Рецензенты:

- Н.П. Балашова, к.ю.н.,
начальник управления федеральной миграционной службы по Орловской области;
- О.В. Зиборов, к.ю.н.,
доцент кафедры организации деятельности ГИБДД (Орловский юридический институт МВД России)

С34 Сидорова, М.В.

Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие / М.В. Сидорова. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2011. – 80 с.

В данном учебном пособии представлен институт государственной службы зарубежных стран, его место в системе государственного управления.

Учебное пособие предназначено для курсантов, слушателей, студентов и преподавателей, рассчитано на помощь не только в самостоятельном изучении обучаемыми данного вопроса, но и в преподавании ряда дисциплин.

Пособие обсуждено и одобрено на заседании кафедры административного права и административной деятельности ОВД «23» ноября 2011 г. (протокол №22)

УДК 34С33.1
ББК 67.99 (2) 116.1

Содержание

| | |
|--------------------------------------|----|
| Введение | 4 |
| 1. Публичная служба Франции | 5 |
| 2. Публичная служба ФРГ | 33 |
| 3. Гражданская служба Великобритании | 49 |
| 4. Публичная служба Италии | 53 |
| 5. Государственная служба США | 60 |
| 6. Государственная служба Японии | 63 |
| 7. Государственная служба Китая | 72 |
| Заключение | 78 |
| Список литературы | 80 |

Введение

Административно-государственное управление – быстроразвивающаяся область научного знания. В последние годы в нашей стране стремительно растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных государственных служащих становится настоятельным требованием времени. Страны Запада первыми встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обуславливает интерес специалистов к опыту этих стран¹.

В данной работе будут рассмотрены порядок создания института государственной службы в следующих ведущих странах западного мира: США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Японии и Китая.

Выбор этих стран не случаен: именно здесь сложились наиболее эффективные модели государственной службы; поскольку политологи этих стран внесли весомый вклад в создание и развитие административно-государственного управления.

Изменения в организации государственной службы происходили не сразу, а в течение длительного исторического периода. В западной Европе этот процесс начался в XV-XVI веках, а в России и Америке в XVIII веке.

Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончился во второй половине XIX века.

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

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

¹ Пронкин С.В. Государственное управление зарубежных стран / С.В. Пронкин, О.Е. Петрунина. М., 2007. С. 194.

1. Публичная служба Франции

Французская публичная служба — это закрытая и подробно регламентированная система администрирования с присущим ей духом иерархичности, кастовости и верноподданности государству. Ее основные принципы закреплены в Конституции, а также в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и в Преамбуле Конституции 1946 г., которые объединены в конституционные источники права Франции².

В Конституции (ст. 34) указано, что «основные гарантии, предоставляемые гражданским и военным государственным служащим» отнесены к сфере закона, т.е. компетенции Парламента. Декларация провозглашает принцип равного доступа граждан к публичной службе (ст. 6), а Преамбула предоставляет свободное определение условий труда и право на забастовку.

Публичная служба Франции объединяет государственную и местную публичные службы, для которых установлен единый табель классификации персонала, должностей и рангов.

Французское законодательство проводит различие между этими службами. «Общий статут публичной службы» включает четыре закона: о правах и обязанностях чиновников; о государственной публичной службе; о местной публичной службе; о государственной медицинской службе. Возможность перехода с государственной публичной службы в местную администрацию и наоборот рассматривается законом как основная гарантия передвижения человека по 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. Сюда относятся работники центральной государственной администрации и администраций регионов, департаментов, коммун и их учреждений. Служащим называют работника, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу государственного органа.

Отсюда следует, что все чиновники являются государственными публичными служащими, но не все служащие являются чиновниками. Чиновник связан с государственной публичной службой на всю свою профессиональную жизнь, тогда как служащие такого качества не имеют.

К ним 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 продлен³.

² См.: Франция. Конституция и законодательные акты. М., 2003.

³ Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 2009. С. 212.

Чиновники делятся на категории, ранги (классы) и ступени. Определяющую роль в карьерном процессе играют категории, которых четыре: А, В, С и Д. Каждая определяется уровнем найма и характером исполнения функций. В высшую категорию А входят чиновники, занимающиеся подготовкой управленческих решений или руководящей работой и имеющие диплом о высшем образовании (атташе, гражданские администраторы и т.д.). Они составляют 20% общего числа чиновников государственно-административного управления.

Категорию В составляют чиновники, которые реализуют исполнительные функции и набираются из лиц, имеющих специальное образование (диплом бакалавра или равноценный диплом). Обычно здесь работают административные секретари, инспектора, учителя и др., составляющие около 40% чиновников. Категория С занята специализированным исполнением административных функций и охватывает 31% чиновников. В категорию Д включают технических работников, которых насчитывается около 10%, но их численность постоянно сокращается. Чиновники категорий С и Д могут иметь среднее образование.

В зависимости от категорий формируются чиновничьи должности. Согласно штатному расписанию, должность — это конкретная рабочая позиция и соответствующая ей бюджетная ставка. Государственный орган самостоятельно назначает чиновника на должность согласно его рангу. Для чиновника ранг является важной гарантией стабильности его положения, защитой от превратностей административной жизни, таких, как упразднение должности или смена правящей партии: он не может в этих случаях просто быть уволен, ранг дает ему право занять другой пост. Иногда ранги называют классами. Каждый ранг делится на ступени. Карьера чиновника проходит, как правило, через повышение ступеней и рангов.

Вместе с тем статус «чиновника» не применяется к нескольким категориям государственных публичных служащих: судьям судов общей юрисдикции, служащим парламента, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции, гражданской авиации.

Концепция карьеры основывается на трех основаниях: 1) исходит из особого положения государственной публичной службы, требующей от человека специфических качеств и полной отдачи в служении государству; 2) дает служащему уверенность, что добросовестное выполнение им служебных обязанностей гарантирует ему устойчивое и постепенно растущее материальное обеспечение; 3) привлекает и закрепляет на службе наиболее ценные кадры, которые обеспечивают ей высокий общественный престиж, а самим служащим — определенные привилегии.

Президент Шарль де Голль в 1959 г. издал ордонанс о статусе чиновничества, по которому усилил иерархичность системы управления и подчиненность чиновничества политической власти. Однако в настоящее время на практике доминирует не теория пассивного подчинения чиновников политикам, предполагающая исполнение ими любого законного приказа без колебаний и неповиновения, а «теория разумного управления», признающая за чиновником право на представление начальнику своих замечаний до исполнения приказа. В случае его согласия чиновник имеет определенные возможности маневра при вы-

полнении данного приказа. Следовательно, теперь субординация должна сочетаться с относительной автономией чиновника.

Прием на государственную публичную службу проводится на конкурсной основе. Конкурсы бывают трех видов: внешний, внутренний и смешанный (открытый). Внешний конкурс (его еще называют «учебным») предназначен только для кандидатов, лишь предполагающих поступить на службу. Внутренний, или конкурс чиновников, ориентирован для продвижения по службе лиц, уже имеющих стаж. Смешанный - совмещающий требования двух вышеуказанных конкурсов.

Во Франции, как и в других развитых странах, существует институт «политических» чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой государственно-административного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней. Фактически это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством. В действительности политические чиновники играют определяющую роль в выработке политики государства, с которой сверяют свою деятельность все остальные чиновники⁴.

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

Французское законодательство различает активную государственную публичную службу и иные состояния на государственной публичной службе. К числу иных состояний службы закон от 11 января 1984 г. относит: откомандирование; вывод за штат; перевод в резерв; несение военной службы; отпуск по уходу за детьми. Откомандированный чиновник выводится за штат органа, из которого откомандирован, но продолжает пользоваться в нем правами на продвижение по службе и пенсию. Откомандирование может быть краткосрочным (до шести месяцев) и долгосрочным (до пяти лет) с возможным его продлением.

При выводе за штат служащий теряет право на продвижение по службе и пенсию. Он подчиняется правилам своей новой службы.

При этом он не утрачивает права на возвращение на прежнюю службу. Перевод в резерв обусловливается продолжительной болезнью служащего или его длительным отпуском. По окончании срока нахождения в резерве он может быть уволен с согласия паритетной административной комиссии, если трижды отказался от предлагаемых ему должностей. В случае прохождения воинской службы служащий теряет право на получение жалованья в учреждении, из которого был призван. При прохождении военной подготовки он получает опла-

⁴ См.: Василенко И.Л. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2007. С. 159.

чиваемый отпуск. Отпуск по уходу за детьми предоставляется матери или отцу ребенка сроком на два года.

Ответственность за проведение политики в области государственной публичной службы несет Премьер-министр. Координацией и выработкой основных направлений в области государственной публичной службы занимается Генеральное управление администрации и государственной службы. Кроме того, полномочия, касающиеся государственной публичной службы, обладают Президент Республики, правительство и его министры. В соответствии со ст. 13 Конституции Президент назначает лиц на высшие гражданские и военные должности, а также членов Государственного совета, префектов, послов, высших судебных чиновников, профессоров университетов и др.

В соответствии с принципом участия чиновников в самоуправлении и определении условий труда, провозглашенным законом от 13 июля 1983 г., предусматриваются четыре категории консультативных органов, в рамках которых это участие осуществляется: Высший совет государственной публичной службы, паритетные административные комиссии, паритетные технические административные комиссии, паритетные технические комитеты, комитеты гигиены и охраны труда.

Государственная служба

Во Франции государственными служащими являются все служащие государства как публичного юридического лица - его законодательных, исполнительных и судебных органов как в столице, так и за ее пределами. Помимо государственной службы учреждена также публичная служба местных сообществ, регулируемая особо. Поскольку каждое публичное юридическое лицо - самостоятельный работодатель, в правовом положении его служащих имеются свои особенности. Примерно половина служащих государства и местных сообществ работает в системе публичного образования и здравоохранения. За ними по численности следуют почтальоны и дорожные смотрители, полиция и армия. Из чисто управленческих служб крупный штат имеют только финансовые службы, главным образом налоговые и бухгалтерские.

Штатные служащие государства имеют постоянные должности. Их положение стабильно. Они гарантированы от произвола администрации и находятся под особой защитой закона. В отличие от частного сектора на государственной службе не действует система коллективных и индивидуальных договоров о найме и условиях работы. Большинство вопросов статуса государственных служащих решается уставами (статутами), утверждаемыми законами.

Все государственные служащие подразделяются на две большие категории. Первую из них составляют гражданские служащие государственной администрации, а также местных сообществ и публичных учреждений (в том числе преподаватели и врачи); вторую - военнотружущие, работники судов и парламента.

Правовой статус служащих первой категории регулируется Общим уставом служащих государства и местных сообществ, содержащимся в четырех законах. Действие этого устава не распространяется на военнотружущих, служа-

щих парламента и судов, работников публичных торгово-промышленных предприятий, которые имеют специальные уставы.

Специальные уставы имеют также работники служб, обеспечивающих безопасность: полиции, исправительных учреждений, авиадиспетчеров, некоторых служб гражданской авиации, связистов министерства внутренних дел. Чиновники этих служб выведены частично из-под действия Общего устава. Они не имеют, например, права на забастовку, но зато пользуются рядом материальных преимуществ.

У работников местных сообществ, публичных служб, распределяющих недорогую жилплощадь, и публичных больниц также есть свои уставы, во многом сходные с Общим уставом, но имеющие особенности.

В отношении каждой из более мелких категорий (корпусов - в корпус включаются служащие, выполняющие одну и ту же работу) служащих (их около 1 тыс.) помимо Общего устава действует свой особый устав. В некоторых из них предусмотрены изъятия из-под действия Общего устава.

Гражданские служащие в зависимости от важности и сложности работы разбиты также на четыре класса (иерархические категории): А, В, С и Д. На класс А возложена функция выработки управленческих установок. Должностные лица этого высшего класса обязаны обеспечить приведение административной деятельности в соответствие с общей политикой правительства, готовить правительственные законопроекты и решения, разрабатывать инструкции, необходимые для их осуществления. На служащих класса В возложена задача реализации вышеуказанных управленческих установок. Они ведут текущую работу, а также исполняют некоторые специальные обязанности, требующие административных знаний и опыта. Класс С включает специалистов, а класс Д - это вспомогательный персонал.

Помимо классов существуют также разряды (ступени, ранги). Гражданину, поступившему на государственную службу, присваивается определенный разряд в зависимости от результатов конкурсных экзаменов или других форм проверки его способностей.

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

Поступление на службу. Во Франции существует сложная система отбора государственных служащих. В Декларации прав человека и гражданина, ставшей частью Конституции, говорится: «Всем гражданам ввиду их равенства перед законом открыт в равной мере доступ ко всем общественным должно-

стям, постам и службам сообразно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме обусловливаемых их добродетелями и талантами».

Под равенством при поступлении на службу имеется в виду прежде всего равенство вне зависимости от расы, национальности, убеждений и пола. Запрещается, например, дискриминация по политическим взглядам. Этот принцип сформулирован Государственным советом в 1954 г. в решении по делу Бареля. По этому делу госсекретарь по вопросам государственной службы отрицал за коммунистами право на поступление в Национальную административную школу. Госсовет, не согласившись с ним, разрешил коммунистам принять участие в конкурсе.

В отношении религиозных взглядов практика Госсовета представляется менее убедительной. Еще в 1912 г. в решении по делу аббата Бутеира он согласился с министром, который запретил аббату участвовать в конкурсе на получение ученой степени по философии с целью занятия должности профессора. Министр считал неприемлемым совмещение сана священника и преподавателя философии в государственном лицее. По-видимому, в данном случае Госсовет поступил формально, опираясь на конституционную норму о светском характере государства.

Начало процесса уравнивания полов в отношении доступа на государственную службу было положено Госсоветом в 1936 г. в решении по делу Бобар. Затем права женщин были специально оговорены в Конституции 1946 г. и ряде других законов. Одним из последних среди них стал Закон 1982 г., согласно которому «не делается никакого различия между мужчинами и женщинами». Вместе с тем в нем делается оговорка, в силу которой «как для мужчин, так и для женщин может быть организован отдельный прием на работу в тех случаях, когда решающим условием для исполнения обязанностей является принадлежность к определенному полу».

При поступлении на службу действуют и некоторые ограничения по возрасту, гражданству и способностям. Уставы предусматривают минимальный и максимальный возраст для поступления на службу. Максимальный возраст для многих должностей составляет от 40 до 45 лет. Обладание французским гражданством обязательно только для занятия штатных должностей. На внештатные можно принимать иностранцев. Для занятия некоторых должностей требуется наличие диплома, удостоверяющего необходимый уровень квалификации. От этого уровня зависит и размер оплаты труда служащего.

На практике при поступлении существует значительное фактическое неравенство. Высший эшелон служащих набирается в основном из буржуазной среды. Образовались целые династии высокопоставленной чиновничьей знати. По-прежнему мало на руководящих должностях женщин. В целях уменьшения фактического неравенства законы 1983-1984 гг. учредили для поступления в Национальную административную школу места, зарезервированные для выборных должностных лиц местных сообществ, руководителей ассоциаций и профсоюзов.

Общий устав предусматривает проведение конкурса перед назначением на должность по большинству категорий служащих. Конкурс считается наи-

лучшим способом отбора кандидатов. На нем проверяется их общая культура и профессиональный уровень. В значительной мере конкурс позволяет обеспечить равенство шансов кандидатов, не допустить фаворитизма.

Самые верхние и самые нижние эшелоны служащих не подпадают под конкурсную систему. Наверху префекты, послы и директора министерств назначаются распоряжением правительства. Внизу работники исполнительно-технического персонала на уровне классов С и Д набираются с помощью тестов и экзаменов по специальности, но не по конкурсу.

Конкурс проводится либо в виде экзаменов, либо по степеням и званиям, когда сравниваются послужные списки кандидатов. Параллельно проводятся обычно три конкурса: первый - для выпускников вузов; второй - для кадровых служащих, которые могут даже не иметь диплома (кроме врачей, для которых диплом обязателен); третий - для поступающих в Национальную административную школу выборных должностных лиц местных сообществ, руководителей ассоциаций и профсоюзов.

Организация конкурса регламентируется законом или подзаконным актом, которым определяются характер и программа экзаменов, порядок назначения жюри и определения его состава, уточняется, как будут проводиться три параллельных конкурса. Особым актом устанавливаются порядок и условия проведения конкретного конкурса на текущий год. В решении об открытии конкурса определяются его дата, состав жюри и перечень замещаемых должностей. Количество должностей объявляется заранее, и изменять их перечень до следующего года могут только суды. Заранее устанавливается также число экзаменов. Список кандидатов, допущенных к участию в конкурсе, утверждает министр или руководитель набора соответствующего корпуса служащих.

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

Жюри должно быть беспристрастным в своих оценках, иначе результаты конкурса могут быть аннулированы судом. За этим исключением решение жюри окончательно, и администрация не вправе оспаривать его и требовать проведения нового конкурса.

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

Назначение на должность осуществляется актом уполномоченного должностного лица. Согласно ст. 13 Конституции «Президент Республики производит назначение на гражданские и военные государственные должности». Поскольку практически такое невозможно, то в соответствии с ордонансом президент назначает лишь высших должностных лиц. В остальных случаях чиновники назначаются премьер-министром, но чаще - министрами, а иногда префектами или руководителями местных служб министерства. Служащие регионов и департаментов назначаются председателями соответственно региональных и генеральных советов, служащие общин - мэрами. Служащие публичных учреждений назначаются их руководителями, т.е. директорами или председателями их административных советов.

Перед назначением на должность претендент обычно работает в учреждении в течение года стажером.

Штатный служащий может быть уволен со службы только в случаях, предусмотренных законом.

Оплата труда. Жалование служащих состоит из трех частей: основного жалования, дополнительного вознаграждения и социальных льгот. Существует жесткая система выплаты служащим основного жалования. Оплачивается только уже выполненная работа (ст. 20 Общего устава). Причем оплачивается работа, входящая в круг должностных обязанностей. Сделанное сверх обязанностей администрация формально не обязана оплачивать. Уволенный или отстраненный от работы служащий не вправе претендовать на выплату ему жалования за время вынужденного прогула. Он имеет право на получение возмещения лишь при наличии вины администрации. Если после отстранения потерпевший где-то работал, то суммы жалования по новому месту работы будут учтены при определении размера возмещения нанесенного ему ущерба. Наконец, в случае забастовки служащие не получают жалование за каждый день забастовки, даже неполный. Закон требует также, чтобы служащий выполнял свои обязанности хорошо, иначе он может потерять право на вознаграждение. Вместе с тем служащий не может уклоняться от получения жалования. Он обязан его получить, ибо этого требует престиж государственной службы.

Размер жалования для различных разрядов служащих определяется тарифной сеткой, введенной как для гражданских служащих, так и для военных. Эта тарифная сетка представляет собой систему должностных эквивалентов. Увеличение жалования части служащих сказывается на бюджете всей службы и даже на национальном бюджете, поскольку это ведет, например, к увеличению размера пенсий. За последние десятилетия произошло существенное сокращение разрыва между самыми высокими и самыми низкими размерами окладов. Если в начале века соотношение между ними было 20:1, то в начале 80-х годов оно сократилось до 5:1. Разрыв уменьшился настолько, что часто администрация ищет обходные пути для увеличения жалования высокопоставленным чиновникам. Работники технических и финансовых специальностей, в частности инженеры и сотрудники финансовых служб, получают больше, чем чисто административные чиновники. Служащие местных сообществ обычно получают меньше, чем служащие государства.

В начале карьеры служащие получают, как правило, меньше, чем работники государственных хозяйственных предприятий и тем более частных фирм. Но с годами жалование государственного служащего непрерывно растет и в конце службы он получает обычно больше. Это обеспечивает стабильность положения чиновников государства, их уверенность в завтрашнем дне.

Постоянное жалование является по существу своеобразной формой гарантированной оплаты труда. Но часто его бывает недостаточно. Поэтому Общий устав предусматривает следующие виды дополнительных выплат: надбавку на проживание, надбавку на членов семьи, а также другие выплаты, установленные законами и подзаконными актами.

Что касается государственных социальных льгот, то в этом отношении служащие находятся в относительно привилегированном положении по сравнению с работниками частного сектора. Государственным служащим предоставляются ежегодные отпуска, отпуска по болезни, родам и уходу за ребенком, но на более благоприятных условиях. Они также охвачены системой социального обеспечения. Для них существует особый пенсионный режим.

Перемещения и продвижения по службе. Возможно перемещение внутри одного и того же корпуса служащих с одной работы на другую в том же разряде, иногда с переменной места жительства. Такое перемещение характерно для корпусов с большим штатом, например, для работников просвещения, армии, полиции. Оно имеет место как с согласия переводимого, так и без его согласия. В армии и полиции такие перемещения возможны в массовом порядке.

Возможно продвижение вверх по иерархической лестнице в одном и том же корпусе служащих, в той же должности и в том же учреждении. Служащие продвигаются как по разрядам, так и по классам. По разрядам служащий продвигается в основном в зависимости от выслуги лет. Каждые 1,5-2 года чиновнику, успешно прошедшему аттестацию, присваивается следующий разряд с более высоким жалованием. С плохими аттестационными оценками продвижение задерживается. Быстро или медленно, но все служащие продвигаются по службе. По классам продвигаются не все, а по выбору руководства или по конкурсу. Некоторые чиновники за все время службы ни разу не повышаются в классе. Продвижение по службе осуществляется на основе аттестации. Каждому служащему, включая военных, начальник по службе дает ежегодно оценку в баллах и в виде развернутой характеристики.

Перемещение между различными корпусами осуществляется путем отбора или откомандирования. Отбор служащих производится обычно на основе конкурса. Чиновник, например, может поступить по конкурсу в Национальную административную школу и по окончании ее быть зачисленным в другой корпус.

Откомандировать служащего в другой корпус бывает нелегко, необходимо согласие соответствующих служб обоих корпусов. Перевод в другой корпус часто применяется перед назначением на высокую должность, с тем, чтобы претендент поработал года два низовым руководителем в другом корпусе. Чиновник может быть откомандирован и за пределы государственной администрации: в парламент, если он избран депутатом (на срок мандата); в ООН,

ЮНЕСКО или другую международную организацию; на публичное или даже частное предприятие. Если служащий направляется на частное предприятие, то он зачисляется в резерв. Следовательно, откомандирование организовано таким образом, что гарантирует служащим сохранение рабочих мест.

Ответственность. Государственные служащие несут ответственность за свои неправомерные действия. Они могут быть привлечены к уголовной ответственности: за подкуп, взяточничество, извлечение личных выгод из должностного положения - за все то, что охватывается общим понятием «злоупотребление служебным положением в корыстных интересах».

Большое практическое значение имеет финансовая ответственность служащих, которая наступает в случаях причинения ими материального ущерба. Этот ущерб может быть нанесен третьему лицу и возмещен администрацией. Он может быть причинен непосредственно самому учреждению. В обоих случаях ответственность для служащего наступает в форме денежных начетов. Однако начеты применяются редко, обычно лишь при наличии серьезной вины служащего.

Штрафы на руководителей служб, материально ответственных лиц и других служащих, допустивших неоправданный расход, накладывает Бюджетно-финансовый дисциплинарный суд. Но, как правило, сумма штрафа не покрывает растраты. Счетно-бухгалтерские работники контролируются более строго. Материально ответственные лица и распорядители кредитов часто привлекаются к ответственности Счетной палатой и ее местными отделениями. Затем министр финансов или руководство самого учреждения принимает меры. Они могут, в частности, потребовать от виновника полного возмещения недостачи из его личных сбережений. Обязаны отчитываться и так называемые фактические распорядители, т.е. такие руководители учреждений (например, директор больницы), которые сами ведут денежные дела, минуя финансовые службы. Такие распорядители обязаны отчитываться о всех денежных поступлениях, в том числе и от частных лиц, и о всех расходах.

Еще чаще служащие привлекаются к дисциплинарной ответственности, но при этом закон защищает служащих от произвола администрации. Так, перед наложением дисциплинарного взыскания виновнику обязательно сообщаются суть дела и претензии к нему, дается время для ознакомления с материалами дела и для подготовки к защите, его приглашают на заседание дисциплинарного совета, где он может оправдаться и защитить себя лично либо с помощью профсоюза или адвоката. В качестве дисциплинарных советов выступают обычно двусторонние (паритетные) административные комиссии, решения которых носят рекомендательный характер. Окончательное решение по дисциплинарному делу выносит вышестоящий орган, и оно может быть обжаловано в суде только по мотивам превышения власти. Решение о наложении дисциплинарного взыскания должно быть обязательно обосновано. В нем указываются претензии к виновному и причины, по которым оно было принято. Особый порядок существует по делам преподавателей: они подсудны дисциплинарным судам, состоящим из преподавателей; решение судов можно обжаловать в Высший совет национального образования, а затем - в Госсовет.

Законом предусмотрены дисциплинарные взыскания различных видов. Самые легкие - моральные: предупреждение и выговор. Следующие виды связаны с продвижением по службе: приостановка повышения в разряде; временное увольнение сроком до 15 дней; перевод на другое место работы; понижение в разряде; временное увольнение на срок от 6 месяцев до 2 лет.

Недостаток закона - отсутствие формулировок составов дисциплинарных проступков, которые поэтому устанавливаются судами. Другой недостаток - отсутствие связи между проступком и дисциплинарной мерой. За один и тот же проступок можно получить выговор или отстранение от должности. Суды поэтому контролируют также суровость наказания. Госсовет в 1978 г. в решении по делу Лебона обязал суды следить за тем, чтобы администрация при выборе меры наказания не допускала явной ошибки в оценке проступка.

Иногда рассматриваются одновременно два дела - уголовное и дисциплинарное: одно общим судом, другое администрацией. Их подход к судьбе чиновника бывает различным. Суд, толкуя всякое сомнение в пользу подсудимого, может счесть вину недоказанной и оправдать его. Администрация же рассматривает дело с позицией морали и толкует все сомнительное не в пользу провинившегося. Чиновник поэтому может быть уволен всего лишь по подозрению. Так поступили, например, с полицейским инспектором, в портфеле которого был найден краденый предмет. Суду такого факта было бы недостаточно для вынесения обвинительного приговора, поскольку вещь могли подложить. Но этого было достаточно для администрации. Госсовет решение администрации оставил в силе.

После каждых президентских выборов принимается закон об амнистии, которой подлежат не только лица, совершившие уголовные преступления, но и служащие, совершившие дисциплинарные проступки. При этом не подлежат общей амнистии лица, совершившие проступки, в которых проявилась нечестность, недобросовестность. Каждое такое дело на предмет помилования рассматривается президентом индивидуально.

Обязанности служащих. Обязанности прежде всего предполагают, что служащие все свое рабочее время должны посвящать служебной деятельности. Они не имеют права совмещать свою работу с работой в другом государственном учреждении, а тем более в частном секторе. Совместительство запрещено законом за единственным исключением: преподаватели вузов могут совмещать свою работу с обязанностями депутатов Национального собрания.

Служащие обязаны повиноваться своему начальству, особенно это касается военнослужащих. В Законе 1983 г. говорится: «Каждый служащий обязан следовать указаниям своего начальника, кроме случаев, когда отданное распоряжение является явно незаконным и может причинить серьезный ущерб общественным интересам». Если с законностью указания для служащего не все ясно и возможный ущерб от его исполнения не является достаточно серьезным, чиновник обязан подчиниться приказу начальника, и вся вина перекладывается на начальство.

По закону служащие обязаны хранить как профессиональную тайну (врачебную, налоговую, военную, секреты национальной безопасности) под стра-

хом уголовного наказания, так и служебную тайну (например, сведения об исследовательских проектах), за нарушение которой они могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности. Чтобы не прикрывалось служебной тайной плохое управление, общественность, выступившая за создание гласной администрации, добилась возложения Законом 1978 г. на органы управления обязанности предоставления заинтересованным лицам доступа к управленческой документации и информирования общественности о существовании и порядке работы администрации. В законе, однако, имеются многочисленные исключения - такие, как военная и дипломатическая тайна, медицинские документы и т.д.

Служащие обязаны быть независимыми от посторонних влияний, в частности от влияния частного сектора. Поэтому, например, налоговые инспекторы и финансовые контролеры не должны иметь личных имущественных интересов в контролируемых ими банках и частных фирмах. Для государственных служащих установлен пятилетний срок, в течение которого они не вправе после ухода их со службы устраиваться в подконтрольных им ранее частных организациях.

Поведение служащего вне службы также может привлечь внимание администрации. Аморальное поведение в быту, вызывающе дерзкие поступки могут стать основанием для увольнения служащего с работы. Так поступили, например, с 45-летним школьным учителем - хорошим преподавателем. Вне школы он выпивал и ученики часто видели его спотыкающимся. Учителя от работы отстранили. Госсовет счел отстранение законным.

Политические права. Лицо, состоящее на государственной службе, обладает политическими и социальными правами. Законы запрещают какое-либо упоминание в личном деле служащего о его политических и философских взглядах, религиозных убеждениях. За нарушение данного требования потерпевший может потребовать выплаты возмещения. Административные суды неоднократно вставали на защиту служащих, подвергшихся дискриминации по политическим взглядам. Уже говорилось о деле Бареля. В 1954 г. Госсовет рассмотрел также дело коммуниста Гия - инспектора академии, который одновременно был муниципальным советником в департаменте Верхняя Марна. Инспектора отстранили от работы за членство в оппозиционной партии. Госсовет решение администрации аннулировал.

Итак, служащие свободны в своих взглядах и убеждениях. Эти свободы включают: свободу совести; свободу вступления в члены политической партии и занятия в ней руководящих постов; свободу выдвижения своей кандидатуры на выборах, причем за служащим сохраняется его должность на все время выборов и после выборов - как в случае поражения, так и в случае успеха.

Однако имеются некоторые ограничения этих свобод. Согласно действующему праву служащий обязан быть объективным, нейтральным. Его взгляды и убеждения не должны мешать ему относиться ко всем гражданам одинаково, без какой-либо дискриминации. Так, преподаватели вузов не имеют права преподавать свой предмет однобоко, отдавая предпочтение одному течению религиозной, философской или политической мысли. Служащие обязаны проявлять сдержанность в своих действиях и высказываниях, с тем, чтобы не на-

нести ущерба учреждению и его руководству. Принцип сдержанности был сформулирован Госсоветом и затем закреплен правовыми актами. У комментаторов он вызывает большие сомнения, поскольку может быть использован для подавления выступлений в пользу оппозиции. Помимо таких разрешенных правом ограничений свобод служащих они могут подвергаться тайному давлению в виде, например, создания препятствий в продвижении по службе.

Социальные права. Служащие имеют право на создание профсоюзов, на забастовку, на участие в управлении учреждением. Право на создание профсоюзов было признано за работниками частного сектора еще в 1894 г. Вслед за этим и государственные служащие вопреки запрету стали создавать свои профсоюзы. Но они были легализованы лишь в 1946 г. Только военнотрудовые по-прежнему не могут иметь свои профсоюзы.

Профсоюзы служащих могут обращаться с исками в суды: обжаловать уставы, подзаконные акты, индивидуальные акты (например, назначение на престижную должность). Но они не могут обжаловать дисциплинарные взыскания, это вправе делать лишь сами провинившиеся. Профсоюзы имеют также право участвовать в составе двухсторонних органов в рассмотрении кадровых вопросов, в том числе и вопросов о продвижении по службе, вести переговоры с правительством об оплате труда, обсуждать на разных уровнях вопросы об условиях и организации труда. Служащие могут быть откомандированы для выполнения профсоюзных обязанностей с оплатой их труда из фонда профсоюза, иметь отпуска на время профсоюзной учебы, участвовать в рабочее время в совещаниях. Профсоюзы вправе проводить ежемесячно информационные совещания продолжительностью до одного часа, пользоваться служебными помещениями, вывешивать и распространять свои материалы, собирать членские взносы в помещениях учреждения.

До 1946 г. государственные служащие не имели права на забастовку. Участие в забастовке считалось тяжкой виной и вело к немедленному увольнению. Конституция 1946 г. разрешила такие забастовки, но служащие некоторых категорий не могут бастовать: полицейские, работники исправительных учреждений, диспетчера воздушных сообщений.

Существуют и другие ограничения. Как и в частном секторе, нельзя проводить политические забастовки. Запрещаются или ограничиваются забастовки в тех случаях, когда нужно обеспечить непрерывность публичной службы: неотложной медицинской помощи, информационных служб радио и телевидения, префектов, машинисток и телефонисток при них и т.д. Списки категорий служащих, которым запрещено бастовать, составляются правительством или руководителями служб. Запрещаются также неожиданные забастовки (о них следует сообщать за 5 дней) и непрерывные забастовки, когда каждый день бастует часть работников и учреждение в результате парализовано на протяжении длительного времени. В военное время правительство имеет право привлекать к обязательному труду целые категории служащих, в том числе и бастующих. Нарушители закона могут быть привлечены к уголовной ответственности.

Участие служащих в управлении учреждениями осуществляется прежде всего посредством административных комиссий, технических комитетов и

Высшего совета государственной службы. Все это совещательные двусторонние органы. Они состоят поровну из представителей персонала и администрации. Комиссии занимаются в основном мерами индивидуального характера (служебными переводами, повышениями в должности, дисциплиной); комитеты - общими мерами по организации служб, их деятельностью и уставами; Высший совет - общенациональными проблемами государственной службы. Участие служащих в управлении осуществляется также путем обжалования нецелесообразных или неправомерных действий руководства в административные либо судебные органы.

Регулирование административной деятельности

Полномочия администрации. Администрация во Франции имеет полномочия на принятие и исполнение управленческих решений. Эти полномочия предоставлены ей Конституцией и другими законами. Административное решение является правовым актом, который вносит изменения в существующие правоотношения. Оно может предоставить лицу права или возложить на него обязанности либо то и другое вместе. Администрация при этом должна принять меры к исполнению своих решений, прибегнув, в крайнем случае, к принуждению.

Принимая решение, администрация пользуется преимуществом обойтись без согласия на это решение со стороны другого лица, прежде всего частного. Она действует самостоятельно в силу предоставленных ей полномочий, обращаясь в суд только в тех случаях, когда необходимо принуждение, как при выселении квартиросъемщика домовладельцем или при высылке из страны иностранца.

Администрация, как правило, не имеет права отказаться от совершения управленческого действия. Она не вправе бездействовать, когда закон требует, чтобы учреждение осуществило свои полномочия. Такие полномочия даны ему не в его собственных, а в общественных интересах. Администрация может принимать только решения, разрешенные законом. Законы же предоставляют ей право выносить решения двоякого рода:

1) в виде нормативных (регламентарных) актов, например в форме правил дорожного движения или цен на продукцию;

2) в виде индивидуальных актов административного или финансового характера, как, например, при изъятии некачественного продовольствия или установлении ставок налога для отдельных лиц.

Если решение администрации не исполняется, то она вправе действовать двояко: добиваться его исполнения через суд или самостоятельно. Так, лицо может быть привлечено в суде к уголовной ответственности за неисполнение полицейских регламентов. В случаях срочной необходимости администрация действует самостоятельно. При тушении пожаров, например, пожарники могут без разрешения домовладельцев и соблюдения обычных формальностей проникать в помещения, повреждать имущество и т.д. То же самое происходит при военных реквизициях имущества, при сносе ветхих строений, при отгоне неправильно припаркованных автомобилей. При этом действие администрации

должно быть законным, и она не вправе выходить за пределы дозволенного, т.е. должно быть сделано только то, что необходимо для выполнения операции.

Незаконное решение о применении мер принуждения подлежит отмене, и администрация обязана возместить причиненный ее действиями ущерб. Равным образом она должна возместить ущерб, причиненный законным, но неправильно исполненным решением.

Законы предусматривают также определенные формы защиты государством служащих и государственного имущества в целях беспрепятственного функционирования администрации.

Если служащий при исполнении им служебных обязанностей своими действиями и по своей вине причинил ущерб, то возмещает ущерб не он, а администрация. Но иммунитет служащего не является полным. Администрация может взыскать с него сумму возмещения. На практике такое случается редко. Кроме того, служащие администрации пользуются также особой защитой от угроз, тяжких оскорблений, обидных высказываний или клеветы и от посягательств на них лично и на их имущество.

Государственное имущество включает в себя государственные сооружения, государственную собственность и имущество органов управления. Государственные сооружения (дороги, плотины, мосты - результат общественных работ), даже построенные не по правилам, в частности без разрешения владельцев земельных участков, не подлежат сносу. Они сохраняются ввиду их общественной полезности. При этом государством должны быть возмещены убытки потерпевшим. Государственная собственность (земли, воды, имущество государственных хозяйственных предприятий и т.д.) считается незыблемой и неотчуждаемой. У частных лиц не возникает на нее право в силу истечения сроков давности приобретения. Сама администрация не вправе продать или уступить государственную собственность. Она может распорядиться ею по своему усмотрению только в исключительных случаях с соблюдением установленных законом процедур. На имущество административных органов и учреждений (здания, сооружения и т.п.) в отличие от частного не может быть обращено взыскание, поскольку к администрации не могут предъявляться имущественные иски. Особый статус государственного имущества ставит в значительной степени в привилегированное положение государственные хозяйственные предприятия по сравнению с частными.

Обязанности администрации. Привилегии, которыми пользуются администрация и ее должностные лица, имеют своей оборотной стороной соответствующие им обязанности. Обязанности в понимании французских юристов это требования, которым должна удовлетворять администрации в ее деятельности. Такими главными требованиями являются:

- 1) связанность администрации законом,
- 2) ответственность администрации.

Законность в деятельности администрации представляет собой совокупность обязанностей, разрешений и запретов, установленных законом. Прежде всего, администрация должна проявлять инициативу в проведении в жизнь принятых законов. В частности, она обязана быстро разрабатывать подзакон-

ные акты в целях детализации положений закона. Иногда сам законодатель указывает в законе такой срок. На практике, однако, административные акты порой долго не принимаются и законы бездействуют. Так, по делу вдовы Ренар, по которому Государственный совет вынес решение в 1964 г., имела место «отсылочная чехарда». Одним из административных актов предусматривалось назначение пенсий. Но сам этот акт отсылал к другому административному акту по вопросу условий назначения пенсий. А этот последний акт не действовал. В результате люди не получали пенсий. Госсовет признал виновной администрацию и обязал ее выплатить пенсии.

Администрация обязана применить принуждение, если это необходимо. В таких случаях она должна, например, возбуждать уголовные дела, предъявлять в суде иски, привлекать к дисциплинарной ответственности. При бездействии учреждения административный суд вправе обязать его выплатить потерпевшему возмещение.

Под связанностью администрации законами понимается прежде всего безусловное ее подчинение не только Конституции Франции и ратифицированным ею международным договорам, но подчинение также и всем другим французским законам. В отличие от США ни обычные, ни административные суды Франции не признают за собой права контроля за конституционностью законов. Только Конституционный совет, учрежденный Конституцией 1958 г., занимается вопросами конституционности.

В своей организации и деятельности администрация обязана придерживаться трех основных правил: непрерывности, иерархичности и самостоятельности. Административные органы и учреждения должны функционировать всегда, и только в 1950 г. Госсовет в решении по делу Деазна признал право государственных служащих на забастовку. Вместе с тем непрерывность должна по-прежнему непоколебимо соблюдаться в работе предприятий и служб общего пользования, таких, например, как службы газоснабжения. Согласно правилу о иерархичности министр или другое вышестоящее по отношению к учреждению должностное лицо вправе в рамках своих полномочий отменить или изменить в установленных пределах акт подведомственного ему учреждения. Самостоятельность учреждения заключается в том, что в качестве публичного юридического лица оно самостоятельно в отношениях с другими такими же лицами и надзор за ним может осуществляться только на основании особого акта.

Администрация обязана соблюдать права граждан в тех случаях, когда они вступают с ней в контакт. К числу таких основных прав относятся, прежде всего, свобода и равенство. Свобода передвижения, совести, торговли и промышленности, свобода мнений и слова и многие другие свободы, предусмотренные законами, должны соблюдаться администрацией, и за этим строго следят суды. Все граждане равны перед лицом администрации. Государственным предприятием не могут, например, применяться различные тарифы на электроэнергию к гражданам, находящимся в одинаковом положении. Все граждане имеют равный доступ на государственную службу вне зависимости, в частности, от их политических взглядов.

Администрация и суды выработали также систему процессуальных гарантий прав граждан и среди них, прежде всего, право на защиту. Первоначально право на защиту было предоставлено в 1905 г. государственным служащим Законом о праве на доведение материалов личного дела до сведения чиновников. Госсовет расширил сферу применения этой нормы. В настоящее время любой мере, принимаемой в отношении чиновника, должен предшествовать состязательный процесс, который включает в себя оповещение заинтересованных лиц, ознакомление их с материалами дела и проведение слушания дела по правилам, близким к судебным. Такой порядок, в частности, применяется при наложении дисциплинарных взысканий, при выяснении вопроса о соответствии лица занимаемой должности, а также при принятии мер в отношении должностных лиц, назначаемых правительством. В 1944 г. Госсовет распространил судебную практику по вопросам защиты на всех остальных граждан, вступающих в отношения с администрацией. Помимо права на защиту гражданам предоставлено также право на обжалование любого решения администрации или суда. Согласно решению Госсовета такое обжалование возможно даже тогда, когда в законе специально оговорено, что решение не подлежит обжалованию. В этих случаях может быть обжаловано превышение власти администрацией либо постановление административного суда.

Иногда администрации предоставляется свобода усмотрения (дискреционная власть), т.е. право на выбор вариантов действия по ее усмотрению. Учреждение, используя дискреционные полномочия, обязано, прежде всего, верно оценить факты по делу, правильно применить к установленным фактам действующие правовые нормы, не допустить при этом злоупотребления властью, т.е. использовать ее в общих, а не в личных корыстных интересах. В таких случаях администрация не должна допустить явного просчета в оценках. Наконец, для достижения поставленной цели она обязана употребить соответствующие средства. Затраты должны соответствовать результату или быть меньшими. Например, нельзя разрушить что-то значительное и на этом месте построить малоценное сооружение.

Административный орган может делегировать свои полномочия или право подписи другому органу, связанному с ним по роду деятельности или подчиненному ему. Такая передача властных полномочий возможна только на основе закона или декрета правительства. Передаваемые полномочия должны быть подробно описаны. Допускается делегирование только части компетенции, но не всей. Переделегиrowание полномочий недопустимо.

Перед принятием решения администрация обычно обязана провести консультации с заинтересованными лицами и организациями. Часто для этого создаются специальные совещательные органы: комиссии, советы, комитеты. Эти совещательные органы, как правило, комплектуются из посторонних для учреждения граждан.

Вплоть до недавнего времени администрация не была обязана мотивировать свои решения, делались лишь отдельные исключения. Так, обосновывались решения о наложении дисциплинарных взысканий. В вопросе мотивации административных решений Франция явно отставала от многих других разви-

тых стран. Поэтому Законом 1979 г. число случаев обязательного обоснования административных решений было значительно увеличено. Закон среди прочего предусмотрел обязательное мотивирование ряда негативных или неблагоприятных решений. В отличие от администрации суды, в том числе и административные, обязаны всегда обосновывать свои решения. Мотивированное постановление суда более понятно, а заинтересованным лицам облегчается его обжалование. Административное право предусматривает особые средства защиты от незаконных действий и незаконных актов администрации. Незаконными являются акты, принятые неполномочным органом или в незаконном порядке, либо акты, содержащие ошибочные мотивировки.

Простой незаконный акт признается недействительным. Он или не применяется, или специально отменяется. Акт не применяется, если суд, общий или административный, ограничивается только констатацией его незаконности, но не отменяет его. Акт продолжает существовать, но не применяется. Ни уголовная, ни гражданская ответственность за нарушения его не наступает. Но наиболее распространена отмена незаконного акта самой администрацией или аннулирование его судом. Отмена акта самой администрацией - это фактически его отзыв. Отзыв администрацией ее акта означает обычно неприменение его в будущем. То, что ею уже сделано, она, как правило, отменять несклонна. Чаше случается аннулирование акта судом. При этом суд действует не по собственной инициативе, а по жалобе, которая должна быть подана в двухмесячный срок. Подача жалобы не приостанавливает действие акта.

Каковы последствия аннулирования акта? Они исключительно серьезны. Акт считается недействительным. Отмена акта судом имеет обратную силу, т.е. отменяется все, что уже было сделано в его исполнение. Однако не всегда такое возможно. Например, построенное здание, как правило, не сносится. В случае неисполнения решения суда об аннулировании незаконного акта на администрацию может быть возложена обязанность выплаты потерпевшим возмещения. Госсовет может также потребовать выплаты пени за каждый день неисполнения постановления суда.

При наиболее тяжких, вопиющих посягательствах на законность административный акт может быть признан несуществующим. Признание административного акта недействительным в таких случаях считается недостаточным. Необходимо признание того, что он вообще не существовал. Госсовет Франции по таким делам не отменяет акт, а констатирует, что акт не существует, употребляя, например, формулировку: акт является «недействительным и никогда не имел места». Признание акта несуществующим означает, что он не имеет никаких правовых последствий, т.е. как будто акта не было вообще. К тяжким посягательствам на законность относятся случаи формального назначения на должность - синекуру; случаи самоуправства (действие учреждения нарушает права и свободы и при этом не находится ни в какой взаимосвязи с административной властью); случаи серьезного нарушения прав суда (например, администрация вместо суда аннулирует результаты выборов).

Как правило, административные акты могут быть обжалованы. Исключения составляют внутриучрежденческие акты, малозначительные по своему ха-

рактору и не оказывающие поэтому существенного влияния на положение частных лиц перед лицом администрации. Эту малозначительность и несущественность бывает трудно установить. Администрация склонна относить к числу необжалуемых, например, дисциплинарные акты, ссылаясь на необходимость укрепления в учреждении дисциплины и порядка. Судебная практика по таким делам неединообразна. Но в целом по вопросам дисциплины суды настроены в пользу предоставления студентам, военнослужащим и заключенным тюрем права на обращение в суд.

Признание административного акта незаконным является основанием для привлечения служащего учреждения к ответственности в той или иной форме: уголовной, материальной или дисциплинарной. При этом, как правило, администрация обязана возместить причиненный ущерб.

Первоначально государство не отвечало за свои действия. В дореволюционной Франции говорили: «Король не может злоумышлять». Король мог пожаловать возмещение, но это не было его обязанностью. После революции, в самом конце XVIII в. был принят закон, который ввел систему частичной и уменьшенной ответственности государства за ущерб, причиненный общественными работами и сооружениями. Он действовал около века, а затем в 1905 г. решением Госсовета по делу Томасо Греко ответственность администрации была значительно расширена и распространена даже на действия полиции. Государство постепенно признало себя ответственным также и за судебные ошибки.

Администрация отвечает за упущения по службе, т.е. если она виновна. Но бывает ответственность и без вины. Если действиями администрации потерпевшему причинен ущерб, кто должен отвечать за ущерб: конкретный служащий или учреждение? Иногда бывает трудно найти конкретного виновника, как в случае с принятием незаконного декрета, под которым стоят подписи премьер-министра и нескольких министров и в подготовке которого приняли участие многие чиновники администрации. В других случаях конкретных виновников можно найти. Например, им может быть врач государственной больницы, который допустил ошибку в постановке диагноза при исполнении им служебных обязанностей. В таких случаях французские юристы различают служебную и личную вину.

Служебная вина возлагается на администрацию, так как считается, что учреждение и его руководство виноваты в том, что не обеспечили должного управления. Упущение по службе руководства учреждения привело к тому, что учреждение в целом или конкретный служащий при исполнении им служебных обязанностей причинили ущерб потерпевшему, поэтому администрация обязана этот ущерб возместить. Личная вина имеет место, если можно найти конкретного служащего администрации, виновного в причинении ущерба. В примере с врачом отвечает и администрация больницы за служебную вину, и сам врач за личную вину.

Потерпевшие, как правило, обращаются за возмещением к администрации, поскольку конкретные виновники (в большинстве своем низовые служащие) очень часто не в состоянии возместить весь ущерб. Администрация впра-

ве, но не обязана, потребовать от виновного служащего полного или частичного возмещения уплаченных ею сумм.

Для возникновения ответственности администрации обычно достаточно легкой вины. Но в некоторых случаях административные суды считают, что только тяжкая вина может стать основанием для возмещения ущерба администрацией. Это обычно связано с тяжелыми затруднениями при исполнении служебного долга. Такие трудности имеют место, в частности, в работе полиции, медицинской практике и контрольных делах.

Суды прощают полиции многие серьезные упущения, допущенные ею при поддержании ею порядка на улицах и в борьбе с пожарами. Считается, что в условиях уличных волнений и при тушении пожаров бывает трудно принять быстрые и достаточно продуманные решения, поэтому только действительно серьезные упущения могут стать основанием для возникновения ответственности администрации.

Поскольку признается, что медицина - дело трудное и даже самый искусный врач может сделать ошибку в диагнозе и лечении, то лишь грубая ошибка может породить ответственность для врача и администрации больницы.

Считается также, что контролировать труднее, чем просто работать, поскольку контролеры нередко не располагают полной информацией о состоянии дел в подконтрольном учреждении. Поэтому контролирующий орган отвечает только за тяжкую вину в том случае, если поднадзорная организация причинила вред потерпевшему. Так, при банкротстве частного банка потерпевшие вкладчики могут обратиться за возмещением к государству, поскольку банк-банкрот обычно не в состоянии возместить ущерб полностью. Но государство отвечает только за очень серьезные упущения его контролеров.

В отдельных случаях администрация отвечает без вины, в частности, при ответственности за риск. Сюда относятся 4 категории случаев: общественные работы и сооружения; опасные для постороннего действия органов управления; опасная для служащих администрации работа; применение законов и реализация законных управленческих решений.

Ежегодно административные суды принимают сотни исков о возмещении ущерба от общественных работ и сооружений. Наиболее распространенная категория потерпевших - это пользователи этих сооружений, в особенности дорог. В случае с дорогой администрация несет ответственность за правильное ее сооружение и содержание. Госсовет имеет обширную судебную практику по вопросам строительства и использования сооружений. Что касается дорог, он предусмотрел, например, такую деталь: недостатком содержания дороги является выбоина или выступ на ней, превышающие 5 см. Возмещение ущерба могут получить не только пользователи сооружений, но и не клиенты - третьи лица, если они испытывают помехи от соседства с такими объектами или даже прямо теряют от этого в имуществе. Так, по делу вдовы Шаляпина Госсовет обязал государственную компанию «Электричество Франции» выплатить соседям ее электроподстанции компенсацию за беспокойство.

Опасными для посторонних действиями администрации могут быть, например, содержание складов взрывчатки вблизи жилья, применение полицией

оружия в людных местах, создание полусвободного или свободного режима содержания заключенных или психических больных. Ущерб от таких действий администрация должна возмещать безусловно.

Могут рассчитывать на возмещение администрацией ущерба и ее служащие, если они имеют дело с опасной работой: рабочие на опасных государственных производствах, дипломаты и другие государственные служащие за границей и т.п. Причем компенсацию за ущерб получают не только постоянные сотрудники, но также временные и добровольные, как, например, прохожие, которые часто непроизвольно стремятся оказать полиции содействие при задержании преступника.

Законы и законные управленческие решения, согласно практике административных судов, также могут стать основаниями для заявления требований о возмещении вреда. Проведение в жизнь законов может иногда причинить кому-то чрезмерный и неоправданный ущерб, причем без непосредственной вины со стороны государства. То же самое может случиться с международными договорами и законными административными решениями. В частности, администрация в силу предоставленных ей полномочий может предпринять или не предпринять какое-то законное действие и при этом причинить ущерб. Так, мэр общины может распорядиться вселить принудительно в пустующие квартиры семьи из ветхого здания. Владельцу квартир в этом случае полагается компенсация.

Подлежит возмещению не только прямой материальный ущерб, но также и моральный. В связи с постоянно меняющейся стоимостью денежного знака было неясно, какой датой оценивать величину ущерба. С 1947 г. в соответствии с решением Госсовета по делу вдовы Обри он оценивается на день вынесения судебного постановления, а не на день причинения ущерба.

Для обращения к администрации с требованием о компенсации ущерба установлен четырехлетний срок давности. В случае отказа администрации потерпевший не всегда решает подать иск в административный суд, поскольку для этого почти в каждом случае нужно нанимать адвоката (при рассмотрении дела в Госсовете обязательно), а расходы на адвоката очень значительны.

Административные суды

Во Франции административные суды (трибуналы) совершенно самостоятельны и не подчиняются никаким органам в системе общих судов. Они выступают также в роли советников администрации. В административные суды ежегодно поступают десятки тысяч жалоб. Эти суды рассматривают как малозначительные (о пенсиях, возмещении ущерба и т.д.), так и крупные политические дела. Они проверяют законность административных актов - от рядовых муниципальных до ордонансов президента. Судебные акции касаются всех сфер жизни общества: политической - выборы; экономической - военная экономика, хозяйственное руководство и планирование, строительство; социальной - общественная безопасность, профессиональные корпорации, благоустройство городов, защита окружающей среды; культурной - реформа образования, государственное обучение; нравственной - цензура прессы и кино.

Начало административной юстиции было положено Наполеоном - учреждением в 1799 г. Государственного совета. В следующем году были созданы советы префектур. До 1872 г. решения советов были для администрации необязательными, но за редким исключением ею исполнялись. Законом 1872 г. советам были переданы судебные полномочия - право выносить судебные постановления. В своих решениях новые суды сформулировали множество норм административного права, которые впоследствии были закреплены в законах и других правовых актах.

Специализация судей в вопросах управления помогает им глубже проникать в суть рассматриваемых дел, принимать квалифицированные решения. По мнению некоторых специалистов, контроль административных судов более детален, оперативен и последователен, чем контроль над администрацией общих судов в других странах. Практикуемая во Франции ротация служащих администрации и судей содействует укреплению взаимопонимания и доверия между ними. Администрация больше доверяет административному суду, чем общему, так как видит, что первый из них лучше разбирается в работе учреждения. С другой стороны, тесные связи между администрацией и судом могут неблагоприятно отразиться на объективности и беспристрастности суда.

Организация судебного контроля. Поскольку во Франции существуют суды двух видов (общие и административные) и в отдельных случаях общие суды контролируют администрацию, нередко возникает непростой вопрос, куда обращаться с иском - в общий или административный суд.

Разграничение подсудности между общими и административными судами - одна из самых сложных проблем в административном праве Франции. По этому вопросу было принято более сотни законов. Специально для решения вопросов подсудности в 1848 г. был учрежден Суд по спорам о подсудности. Этот суд двусторонний. В его состав входят 4 члена Госсвета и 4 члена Кассационного суда (высшая инстанция в системе общих судов). В заседаниях суда участвуют также правительственные комиссары, которые поддерживают обвинение (2 - от Госсвета и 2-от Кассационного суда). Председательствовать в Суде по спорам и подсудности должен министр юстиции, но его обычно заменяет вице-председатель суда, избираемый на 3 года поочередно из числа членов Госсвета и Кассационного суда. При разделении в суде голосов поровну, что бывает в среднем один раз в 10 лет, проводится новое заседание под председательством министра.

Процесс в суде начинается по заявлениям префекта, сторон по делу либо по инициативе общего или административного суда. Случаи и порядок такого обращения подробно регламентируются многочисленными законами, подзаконными актами и судебными постановлениями. Разобраться во всем этом огромном и сложном юридическом материале бывает непросто. Так, по делу, решенному Судом по спорам о подсудности в 1971 г., понадобилось 7 лет для того, чтобы установить, относится ли подъездная дорога к каналу к речной государственной собственности (юрисдикция административного суда) или к дорожной государственной собственности (юрисдикция общего суда). Подобных случаев немало. Как пишет Г. Брэбан, «участники судебных разбирательств за-

частую совершенно теряются, не знают, к какому судье обратиться, и в конечном счете приходят в отчаяние. В результате они фактически получают меньшую защиту».

К административным судам относятся низовые суды (региональные и специализированные), апелляционные и Госссовет.

Предшественниками современных региональных административных судов были советы префектур. В 1926 г. эти советы были реорганизованы и преобразованы в междепартаментские советы префектур. Затем в 1953 г. они были коренным образом реформированы - преобразованы в настоящие суды по образцу общегражданских судов и переименованы в региональные административные суды.

В отличие от специализированных судов региональные считаются общими административными. На низовом уровне они рассматривают все те споры, которыми не занимаются специализированные суды. Всего имеется 31 региональный административный суд, в состав которых входят 320 судей - председателей и советников. Крупнейший и важнейший из них расположен в Париже. Парижский суд состоит из 50 судей и разделен на несколько отделов. Суд имеется также в Версале. Власть версальского суда распространяется на значительную часть пригородов и окрестностей Парижа. Еще 24 суда расположены в остальной части метрополии, а 5 - в заморских регионах. На заморских территориях административные суды называются советами административной юстиции (их всего 3).

К специализированным административным судам относятся:

1) Счетная палата - самый старейший, важный и значительный из них; в 1982 г. в регионах были учреждены региональные счетные палаты, подчиненные столичной;

2) дисциплинарные суды - как внутри административной системы (например, для преподавателей публичных учебных заведений), так и за ее пределами (для архитекторов, врачей и других лиц свободных профессий);

3) суды по вопросам социального обеспечения, занимающиеся пенсиями и другими пособиями.

Специализированные суды создаются в основном по двум причинам:

1) в интересах использования выгод узкой специализации служащих администрации (как в случае со Счетной палатой) и

2) в целях привлечения представителей общественности (пенсионеров, преподавателей, врачей и т.д.) к участию в них.

Постановления региональных судов могут быть обжалованы в апелляционные суды, созданные в 1987 г. для облегчения работы Госссовета. Их всего 5. Каждый из них разделен на 2 или 3 палаты. Председателями судов являются члены Госссовета. Члены судов несменяемы, и без их согласия невозможно их перемещение по службе, в том числе повышение в должности. Решения по жалобам принимаются обычно палатами, а в исключительных случаях - пленумами судов.

Высшим административным судом Франции, а также главным консультантом правительства по вопросам управления является Государственный со-

вет. Он состоит из 5 отделов: четырех консультативных и одного по спорам (судебного). К консультативным относятся отделы общественных работ, внутренних дел, финансов и социальный. Они курируют группы соответствующих смежных министерств. Председатели отделов назначаются советом министров из числа государственных советников - членов совета.

Главой Госсовета формально является премьер-министр, а его заместителем - министр юстиции. На деле совет возглавляет его вице-председатель, назначаемый Советом министров из числа председателей отделов или госсоветников. Вице-председатель руководит заседаниями наиболее важных подразделений Госсовета. Он является чиновником высшего ранга. Помимо вице-председателя совета и председателей отделов в его основной состав входят заместители председателя отдела по спорам, председатели подотделов, титулярные госсоветники, докладчики и аудиторы первого и второго классов. В 1992 г. в состав Госсовета входило 300 членов.

Члены Госсовета формально - не должностные лица суда, а государственные служащие. С одной стороны, они независимы, с другой, сменяемы. Предельный возраст для них - 65 лет. Продвижение их по службе проходит не по выбору руководства, а в зависимости от стажа, что является гарантией против субъективизма и волюнтаризма по отношению к ним. По обычаю дисциплинарные меры к ним не применяются. Характерным для Госсовета является откомандирование его членов: временное или постоянное. Иногда до трети состава совета работает в парламенте, министерствах, публичных учреждениях и предприятиях, конкурсных комиссиях и даже в посольствах. Такая ротация позволяет совету поддерживать тесные связи с практикой.

Консультирование Госсовет осуществляет в двух формах:

- 1) представлением заключений по проектам правовых актов,
- 2) проведением исследований и подготовкой докладов по вопросам государственного управления.

Дачей заключений занимаются консультативные отделы совета. Обычно им приходится действовать очень оперативно. Иногда правительство просит представить заключение по сложным актам, в том числе и бюджетно-финансовым, за 1-2 дня. В Госсовет на отзыв направляются обязательно все без исключения законопроекты, а также целый ряд наиболее важных подзаконных актов. В остальных случаях администрация обращается в совет по своему усмотрению. За год совет дает около 2000-2500 обязательных и факультативных консультаций.

В своем заключении Госсовет может обратить внимание на редакцию проекта акта, т. е. на то, насколько юридически грамотно составлен текст. Далее, он может признать проект незаконным или даже неконституционным - только проект, так как признать неконституционным действующий закон может только Конституционный совет. Наконец, Госсовет может высказаться по вопросу о технической целесообразности проекта или административной меры - с точки зрения эффективности административной акции, в интересах нахождения наиболее оптимального решения проблемы.

Правительство и другие органы не связаны заключением Госсовета. Оно для них не обязательно. Но обычно администрация следует рекомендациям совета, поскольку они даются высококвалифицированными специалистами и поскольку акт, если мнение совета не будет учтено, может быть в дальнейшем аннулирован его отделом по спорам.

Доклады и исследовательские обзоры готовятся отчетно-исследовательским отделом Госсовета. Отдел обязан анализировать трудности, с которыми сталкивается администрация, и предлагать меры по их устранению.

Госсовет в качестве высшего административного суда выносит по первой и последней инстанции в порядке исключения решения по наиболее важным делам: по жалобам на акты правительства и министров, по спорам о статусе высокопоставленных служащих и военных, назначенных правительством, и по ряду других особых или исключительно важных дел. В качестве суда второй и последней инстанции он выносит решения по жалобам и протестам на постановления апелляционных и специализированных административных судов, а в отдельных случаях и региональных судов.

Все это делается главным образом в отделе по спорам, состоящим из 10 подотделов: трех финансовых и семи общих. Большинство дел решается на заседаниях подотделов или на совместных заседаниях двух подотделов. Более сложные дела, в особенности трудные в правовом отношении, рассматриваются на заседании всего отдела, в котором обычно участвуют 17 человек. И, наконец, дела с политической окраской рассматриваются собранием Госсовета из 10 человек под председательством вице-председателя совета с правом решающего голоса.

В рассмотрении дел обязательно участвуют правительственные комиссары, которые назначаются правительством и образуют в совете подразделение прокурорского надзора. Комиссар - это самостоятельная фигура. Он должен быть независимым и беспристрастным, излагать по делу свое личное мнение. Комиссар не принимает непосредственного участия в вынесении решения. Только его мнение по делу становится известным общественности. Мнения членов совета не оглашаются.

Судебное дело проходит в Госсовете через несколько фильтров, что обеспечивает достаточно высокое качество правосудия, но вместе с тем растягивает процесс во времени. Дело рассматривается не только с точки зрения правильности применения норм права, но и по существу, так как оцениваются все собранные по делу доказательства, все установленные факты, т. е. рассматриваются и вопросы права, и вопросы факта.

Административно-судебная процедура. Во французском административно-судебном процессе действуют как общие для всех судов процедурные правила, перенесенные сюда из гражданско-судебного процесса, так и особые правила, присущие только административно-судебной процедуре.

Согласно общесудебным процедурным правилам административный суд не имеет права возбудить дело самостоятельно. Это делает истец подачей искового заявления. Суд при этом связан исковым заявлением: объемом заявленных в нем требований, аргументами истца и представленными им доказательствами.

Такой порядок неукоснительно соблюдается, что иногда приводит к несоразности. Так, генералы Ровэр и Мае обжаловали в Госсовете меры, принятые в отношении их правительством. Они наняли разных адвокатов, один из которых просил совет признать акт Совета министров незаконным. Другой адвокат этого не сделал. Первый из них дело выиграл, второй - проиграл, несмотря на то, что истцы были совершенно в одинаковом положении. Но есть исключение из этого жесткого правила: по «мотивам публичного порядка» суд может сам проявить инициативу и отменить административный акт, если он исходит от некомпетентного органа или принят вне рамок, предусмотренных законом. В обоих случаях речь идет фактически о превышении администрацией власти.

Во всех административных судах процесс обязательно состязательный. В нем участвуют две стороны - истец и ответчик, которые выдвигают аргументы и предоставляют доказательства. За исключением второстепенных дел все судебные постановления принимаются коллегиально. Решение суда по делу имеет строго установленную форму. Прежде всего оно должно быть обязательно обосновано как в отношении фактов по делу, так и в отношении примененных судом правовых норм. Решение должно быть четко и убедительно сформулировано. В нем указывается, какие факты и с помощью каких доказательств были судом установлены. Неубедительное, противоречивое решение суда подлежит отмене. Постановление суда, вступившее в действие, имеет силу закона для всех граждан и организаций и обязательно к исполнению.

Помимо всех этих вышеприведенных общесудебных процессуальных правил имеются также правила, свойственные только административному судопроизводству. Прежде всего подача искового заявления не приостанавливает административного процесса. Решение администрации должно исполняться, управленческий процесс не должен стопориться. Он может быть приостановлен судом только по заявлению истца и только при наличии двух условий: если от исполнения решения учреждения могут наступить серьезные последствия и если ущерб от него может оказаться существенным и даже невозполнимым. В своем заявлении истец обязан привести веские аргументы в подтверждение наличия этих условий. Классическим примером является случай со строительством здания: поскольку воздвигнутое здание обычно невозможно разрушить, начало его сооружения лучше поэтому отсрочить.

Далее, административный суд занимает в разбирательстве дела более активную позицию, нежели общий суд. Обычному участнику процесса - простому гражданину противостоит в суде могущественное учреждение. Чтобы как-то уравновесить их шансы, суд вынужден помочь частному лицу. Поэтому, например, суд может обязать администрацию представить необходимые документы, сформулировать мотивы обжалуемого решения и даже провести специальное административное расследование. При этом суд должен следить за тем, чтобы не были раскрыты оборонные секреты и врачебная тайна. В частности, содержание личных медицинских документов может стать известным только лицу, к которому они относятся.

Кроме того, административное судопроизводство больше тайное, чем гласное. Досудебное исследование материалов дела проводится судом неглас-

но. Только само заседание с участием сторон, их адвокатов и правительственного комиссара до известных пределов гласно. Совещание судей и вынесение ими решения происходит за закрытыми дверями, а само их решение обезличено, в нем не указывается позиций отдельных судей (во многих странах особое мнение судьи, отличное от мнения большинства, становится частью материалов дела). И, наконец, постановление суда публикуется, если это не запрещено законом.

Административное судопроизводство имеет характер письменного производства. Эта его особенность - наследие инквизиционного процесса, применявшегося в средние века католической церковью. Достоинство письменного производства состоит в его неспешности, продуманности. Стороны и другие участники процесса могут семь раз подумать прежде, чем написать что-то важное. То же самое делает и суд. В устных прениях на судебном заседании стороны по делу не могут поэтому приводить новые данные, новые доказательства. Они обязаны изложить только то, что уже имеется в представленных документах. Если появляется новый документ, все начинается снова, поскольку противной стороне должно быть предоставлено время для ознакомления с ним и представления контраргументов. Все это направлено на то, чтобы было принято не поверхностное, а продуманное решение.

Свою специфику имеют и постановления административных судов. Так, за редкими исключениями суд в своем решении прямо не обязывает администрацию что-то сделать. Он обычно только указывает, у кого какие права и обязанности, кто прав, а кто виноват. Из этого администрация должна сама сделать вывод, найти приемлемые для себя время и способ исполнения судебного постановления. Суд не считает себя правомочным посягать на независимость администрации. На практике администрация обычно выполняет судебные решения. Если же она упорствует в неисполнении, суд может потребовать уплаты пени за каждый день просрочки, а также призвать к себе на помощь Бюджетно-финансовый дисциплинарный суд, который может наложить на должностное лицо штраф.

Особого внимания заслуживает обжалование превышения администрацией власти. Оно считается наиболее важным, своеобразным и самым эффективным способом контроля судов над администрацией. Французы считают, что именно в ходе работы с жалобами на превышение власти Госсовет создал административное право. Кто имеет право подать жалобу на превышение власти? Иногда это конкретный гражданин, как, например, уволенный со службы чиновник. В другом случае - это группа граждан, которых затрагивает административное мероприятие, например соседи строящегося здания. В третьем - налогоплательщики, скажем, при коммунальном налогообложении. И, наконец, административная мера может касаться всех или почти всех жителей страны, как при принятии новых дорожных правил или условий проведения референдума. В этом случае любой гражданин может подать иск. В роли жалобщиков могут выступать как физические, так и юридические лица. Участие адвоката по делам о превышении администрацией власти необязательно, расходы жалобщиков невелики, поэтому жалоб много.

Как уже говорилось, по делам о превышении власти административные суды занимают активную позицию. Акты учреждений такого характера судами аннулируются, они признаются никогда не действовавшими, т. е. судебному постановлению придается обратная сила. Суд обязывает администрацию устранить все отрицательные последствия ее действий, восстановить нарушенные права, возместить ущерб.

Существуют также другие иски, по которым административные суды обладают полным юрисдикционным контролем, т. е. как и по искам о превышении власти, используют свои полномочия в максимальной степени. Такие иски бывают двух видов: общие и особые. К общим относятся иски:

- 1) о возмещении администрацией вреда;
- 2) по договорам между администрацией и частными лицами (суд может расторгнуть договор, присудить потерпевшей стороне возмещение, наказать виновника);
- 3) о сносе разрушающихся, опасных для здоровья и окружающей среды сооружений или приостановке общественных работ на таких объектах (суд может потребовать снести сооружение, прекратить строительство и т.д.).

К особым относятся иски:

- 1) пенсионные (наиболее многочисленные);
- 2) по выборам (суд может аннулировать результаты выборов в местные представительные органы, административные учреждения, советы университетов и торгово-промышленных палат и даже объявить кого-то избранным);
- 3) налоговые;
- 4) по уголовным делам (суд может, например, оштрафовать нарушителя дорожных правил).

Эффективность судебного контроля. В административные суды жалуются в основном средние слои населения. Самые верхние и самые нижние (рабочие, бедные крестьяне и т.д.) слои обращаются в суды редко. Чтобы сделать правосудие более доступным, в 1977 г. законом было отменено в судах взимание гербового сбора, регистрационной пошлины и оплаты части судебных расходов. Однако по многим делам требуются проведение экспертизы и других подготовительных мероприятий, а также участие адвокатов, что стоит немалых денег. В целях оказания правовой помощи наименее обеспеченным участникам процесса суд может полностью или частично освободить их от оплаты судебных расходов, если они докажут, что не располагают достаточными средствами. Таких освобожденных совсем немного: среди лиц, обращающихся в Госссовет, их около 3-4 %.

Эффективность судопроизводства снижается также вследствие низкой правовой культуры населения. Большинство французов и тем более иностранцев не знают ничего о возможности обжалования решений администрации в судах. Для улучшения положения при Госсовете создано информационное бюро для населения, опубликован справочник для участников судебного процесса. Но наибольшее значение имеет в этом вопросе деятельность профсоюзов и других общественных организаций. Так, в 1960 г. в конце войны в Алжире студенты направили в Госссовет около 1 млн. жалоб на решения призывных комиссий

о снятии отсрочек от службы в армии. Все это организовали студенческие объединения. Затем они договорились с адвокатом при Госсовете об объединении исковых заявлений студентов.

На эффективность судебного контроля непосредственное влияние оказывает его глубина. Суд обычно тщательно исследует материалы дела, основательно знакомится с деятельностью учреждения. В этом ему помогают специализация суда и практикуемые откомандирования судей на работу в учреждения.

Основное внимание при проверке административного решения суд уделяет вопросам права: действовала ли администрация в рамках закона, правильно ли она применила правовые нормы, не допустила ли нарушений процедуры. По вопросам факта суд доверяет в основном администрации, работники которой являются специалистами в делах управления, и занимается ими только тогда, когда администрация совершает явную ошибку в оценке фактов. В таких случаях суд указывает администрации на ошибку и может сам вынести решение по существу дела, т.е. дать свою собственную оценку фактов.

Действенность административной юстиции значительно снижается длительными сроками рассмотрения судебных дел. В низовых судах они еще в разумных пределах: около года или менее. В административном суде Парижа процессы более продолжительны. В Госсовете дела рассматриваются 2-3 года. Быстрее всего рассматриваются дела о превышении власти, дольше - о восстановлении нарушенных прав и особенно долго - дела, поступившие из низовых судов.

Суды могут устанавливать очередность рассмотрения дел в зависимости от их срочности. Так, дело Канала (о законности создания в конце войны в Алжире чрезвычайного суда) было рассмотрено Госсоветом всего за несколько недель, с тем чтобы не допустить приведения в исполнение уже вынесенных смертных приговоров. В отдельных случаях судья вправе единолично вынести постановление об отсрочке исполнения решения администрации и тем самым помешать наступлению нежелательных последствий такого исполнения.

Уже говорилось об отсутствии у судов права на принуждение администрации к исполнению их решений. Учреждения не исполняют судебные постановления различными способами: полной бездеятельностью; срывом исполнения путем принятия новых мер; обращением к парламенту с просьбой об утверждении административной акции. Особенно трудно добиться исполнения тогда, когда неисполнителем становится само правительство. В борьбе с администрацией самым сильным помощником является для судов общественное мнение. Часто именно общественность заставляет учреждения поспешить с исполнением постановления суда.

2. Публичная служба ФРГ

Среди европейских стран с федеральным типом государственно-административного управления наиболее влиятельной является публичная служба Федеративной Республики Германия. Она регулируется многими законами, но основным среди них является Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г.

В части 3 ст. 33 Конституции установлен принцип равенства субъектов публичной службы. Никто не может быть ущемлен в своих правах из-за религиозного вероисповедания, мировоззрения или принадлежности к политическим партиям. В отраслях, где в управленческих структурах недостаточно представлены женщины, при равной профессиональной подготовке предпочтение отдается женщинам.

Следует отметить, что в Германии на сегодняшний день нет понятия «государственная служба». После Первой мировой войны появился термин «публичная служба», который прочно вошел в теорию и практику социальной жизни. В функциональном плане публичная служба означает деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Согласно закону 1985 г. федеральным служащим является лицо, находящееся в «публично-правовых отношениях службы и верности» с Федерацией либо непосредственно подчиненной ей «корпорацией, учреждением или организацией публичного права». Различные задачи в государственных органах и учреждениях выполняются не только профессиональными публичными служащими (чиновниками), но также служащими и рабочими. Следовательно, деятельность в сфере государственной (публичной) службы может быть основана как на государственно-правовом акте (для чиновников), так и на служебном договоре на основе частного права (для служащих и рабочих). Поэтому понятие «публичный служащий» или «чиновник» и «служащий» в ФРГ не совпадают.

Согласно ч. 1 ст. 60 Конституции ФРГ федеральный Президент имеет право назначать и освобождать от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, офицеров и унтерофицеров, а также может делегировать эти полномочия другим ведомствам. По статуту федеральный Президент отчасти символическая (номинальная) фигура. Реальную власть в стране имеет федеральный Канцлер.

Общий закон о правовом положении публичных служащих устанавливает четыре уровня должностей: 1) нижний (простая служба); 2) средний (средняя служба); 3) повышенный (ответственная служба); 4) высший (высшая служба).

Публичным служащим-чиновникам в пределах каждого уровня присваиваются ранги. Всего их 16: А1—А5 — низшие ранги (вспомогательно-технический персонал); А6—А9 — средние ранги (правительственные секретари, обер-секретари, гауп-секретари); А10—А13 — высшие ранги I ступени (правительственные инспекторы, регирунгсамтсманы); А14—А16 — высшие ранги II ступени (высшие правительственные советники)⁵.

Особую группу составляют политические и почетные чиновники.

Институт политических чиновников сложился в Германии в конце XIX в. Смысл этого института заключается в том, что вместе с правительством или отдельным министром приходят и уходят со своих постов наиболее близкие к его

⁵ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2008. С. 130.

политической программе сотрудники администрации. В результате в случае смены кабинета и его политической платформы освобождаются места для прихода новых чиновников, солидаризирующимися с новыми установками. К политическим чиновникам относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата (Палата земель), руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Что касается института почетных чиновников, то это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетные должности без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, а также выборные консулы.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о публичной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Избранные в Бундестаг или Бундесрат, наряду с депутатским содержанием, продолжают получать значительную часть своего основного жалования.

В настоящее время численность чиновников в Парламенте достигает более 40% всего состава. Поэтому они мало заинтересованы в реформе публичной службы, которая может лишить их подобной занятости.

Законодательство ФРГ достаточно подробно регулирует порядок приема на публичную службу. Претенденты определяются с помощью оповещения о наличии свободной должности в специальных печатных сообщениях. Их отбор должен производиться в соответствии с пригодностью, способностями и профессиональными достижениями без учета пола, происхождения, расы, вероисповедания, религиозных или политических взглядов. Назначение на должность осуществляется после подтверждения их пригодности к публичной службе в результате сдачи экзаменов. Если возраст служащего не превышает 32 лет, он может быть назначен на должность лишь после испытательного срока. Назначение допускается только на начальную должность.

Для подтверждения профессиональной пригодности служащему предоставляется возможность пройти испытательный срок, который в целом не может превышать 5 лет. Назначение на публичную службу пожизненно производится только после успешного прохождения испытательного срока и достижения 27-летнего возраста.

Публичный служащий несет полную личную ответственность за правомерность своих действий. О своих сомнениях относительно правомерности (законности) служебных указаний (распоряжений) он должен немедленно сообщать своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, то служащий, если его сомнения относительно правомерности этого распоряжения остались, должен обратиться к следующему вышестоящему начальнику. Если и он письменно (по просьбе служащего) подтверждает распоряжение,

то государственный служащий должен его исполнить при условии, когда такое исполнение не кажется ему наказуемым, противоречащим установленному порядку, не нарушает человеческого достоинства. Такое исполнение освобождает его от ответственности.

Публичному служащему для всякой иной работы помимо основной требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Публичные служащие-чиновники не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой иной правовой формы⁶.

Продвижение по службе включает подготовительную службу и испытательный срок. Во время испытательного срока, который составляет по закону минимум один год, служащий не может быть повышен в должности. Для обычного повышения по службе требуется сдача экзамена. Соответствующие инстанции, ответственные за порядок прохождения службы, при участии федерального комитета по кадрам определяют требования к подготовительной службе и испытательному сроку.

Подготовительная служба низшего уровня длится шесть месяцев, испытательный срок — один год (этот срок может быть продлен); среднего уровня — продолжается не менее одного года со сдачей экзамена, испытательный срок составляет два года. Однако для служащих, сдавших экзамен с результатом выше среднего уровня, он может быть сокращен до одного года или даже до шести месяцев.

Подготовительная служба повышенного уровня (первая ступень) длится не менее трех лет. После успешной сдачи экзамена служащий проходит испытательный срок, составляющий два с половиной года.

Служащие среднего уровня могут быть переведены на повышенный уровень, если они прослужили не менее четырех лет и пригодны к работе на таком уровне. Ознакомление с новой должностью длится не менее трех лет, после чего сдается переходной экзамен.

Аналогично подготовительная служба высшего уровня (вторая ступень) также длится три года, после чего сдается экзамен. Испытательный срок длится три года, но его половина проходит в органах внешнего управления. Должность более высокого уровня службы одного профессионального направления может быть предоставлена особенно способным служащим высшего уровня, если они: по своим личным качествам пригодны для такой работы; прослужили не менее 15 лет; в возрасте от 40 до 58 лет; прошли все требуемые ступени карьерной лестницы и успешно справляются с новой должностью.

Ознакомление с новой работой длится не менее трех лет.

Законодательством регулируются и вопросы назначения на должности других кандидатов. При этом вопрос об их пригодности решается Федеральным комитетом по кадрам. Испытательный срок для них определяется следующим

⁶ Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 2009. С. 242.

образом: низший и средний уровень — три года; повышенный уровень (первая ступень) — четыре года; высший уровень (вторая ступень) — пять лет.

Конституционной основой оплаты публичных служащих является «принцип содержания», по которому оплата должна быть соразмерной и соответствовать занимаемой должности. Она должна обеспечивать служащему возможность полностью посвятить себя своей профессии. Очевидно, что только независимый, с экономической точки зрения, публичный служащий способен выполнять задачи, поставленные перед ним Конституцией.

Законодательством предусмотрено право публичных служащих на определенный должностной оклад, доплаты для профессоров вузов, территориальные доплаты, надбавки, премии, за выслугу лет, за звание, оплата за работу за границей.

Помимо этого публичным служащим гарантируются выплаты по обеспечению. Они включают: пенсионное обеспечение и материальную помощь, обеспечение семьи после смерти государственного служащего, выплаты в случае его исчезновения, несчастных случаев, переходные выплаты и компенсации в особых возрастных случаях.

Возрастной границей для выхода государственных служащих на пенсию является 65 лет. Этот возраст может быть увеличен до 68 лет.

Публичным служащим гарантируется оплата поездок и переезда с одного места жительства на другое. Каждый публичный служащий имеет право на ежегодный отпуск для отдыха с сохранением полного заработка. Инструкция об отпусках регулирует право на предоставление отпуска с сохранением оплаты для участия в выборах и референдумах, для борьбы за место в парламенте, для работы в местных представительных органах, а также для выполнения почетных обязанностей, если этого требует долг перед законом (например, присяжный заседатель в суде).

Служащий имеет право на доступ к своему личному делу. Ему должно сообщаться обо всех жалобах на него и отрицательных заключениях о его деятельности до внесения их в личное дело. Его мнение об этом должно вноситься в личное дело.

Все публичные служащие имеют право на объединение в профсоюзы и другие профессиональные объединения. Применение каких-либо санкций к публичному служащему за подобную деятельность не допускается.

Общее руководство публичной службой осуществляется Федеральным комитетом по кадрам, который проводит свою деятельность независимо, в рамках действующих законов и неся за нее полную ответственность. Комитет состоит из семи постоянных и семи замещающих членов. Постоянными штатными членами являются председатель Федеральной счетной палаты (председатель Комитета) и руководитель правового управления по кадрам Федерального министерства внутренних дел. Остальные пять постоянных членов Комитета и их заместители назначаются федеральным Президентом по представлению министерства внутренних дел на четыре года. При этом три постоянных члена и три заместителя представляют ведущие профсоюзные организации. Комитет обязан

информировать правительство о своей деятельности, может запрашивать необходимую ему информацию.

Все инстанции обязаны оказывать ему необходимое содействие.

Государственная служба в ФРГ

Одним из признаков органа управления, по законодательству ФРГ, является обладание чиновничеством, которое служит составной частью государственного механизма. Чиновничество наделяется широкими административными полномочиями, государственными, или публично-правовыми функциями. Чиновником в современной правовой литературе ФРГ именуется тот, «кто находится в государственно-служебных отношениях на основании присяги верности с юридическим лицом публичного управления и выполняет по поручению последнего публично-правовые функции».

Чиновник определяется как лицо, выполняющее действия по поручению государства, в том числе хозяйственные и научно-технические. Однако право государственной службы, или чиновничье право, как и прежде считается отраслью административного, а не трудового права; чиновники по своему правовому положению отличаются от служащих, работающих по найму. Поэтому понятия «чиновник» и «служащий» в ФРГ неидентичны. Прекращение служебных отношений между чиновником и государством может иметь место лишь на основаниях, указанных в законе, после чего чиновник выходит в отставку (если он не уволен по дискредитирующим его обстоятельствам).

Для чиновничества ФРГ, как и других западноевропейских стран, свойственны архаичные организационные принципы. Корпус чиновничества организуется на началах иерархической соподчиненности. Чиновничество в ФРГ представляет собой замкнутую касту, находящуюся под постоянным политическим, профессиональным и юридическим контролем вышестоящей администрации. Попытки изменить существующее положение, предпринятые в последние годы, пока мало что изменили, настолько сильны введшиеся традиции. Так, до последнего времени не удалось ликвидировать самостоятельную юрисдикцию при нарушении чиновниками служебной дисциплины. Все это, по признанию немецких юристов, ведет к формализму в деятельности чиновничьего аппарата, к отсутствию в ряде случаев инициативы, принятию решений главным образом по указанию сверху. На чиновниках «ведущих министерских постов лежит классическая печать бюрократизма» (tm). Немецкое законодательство особо подчеркивает, что «чиновничьи» отношения являются видом публично-правовых отношений, где одной стороной выступает чиновник, а другой - государство, федерация, земля, община и другие учреждения публичного характера, за исключением религиозных объединений и их учреждений. Кроме того, в качестве субъекта отношений могут выступать также межгосударственные учреждения, в которые ФРГ направляет своих чиновников, коммунальные исполнительные органы, негосударственные учреждения системы просвещения, транспорта, телевидения и др.

Наличие чиновничества в ФРГ как особой группы людей, связанных с государственной службой, основывается на положениях пп. 4 и 5 ст. 33 Основного закона ФРГ, в которой говорится о существовании на государственной

службе лиц, связанных «узлами публично-правовых отношений службы и верности». Им, в отличие от обычных служащих, поручается «осуществление властных полномочий». «Право государственной службы должно регулироваться с учетом традиционных принципов, касающихся статуса профессиональных чиновников». Эти конституционные положения более развернуто сформулированы в законах о чиновниках. Важнейший из них - это Федеральный закон о чиновниках, принятый в 1953 г. и действующий сейчас в редакции 1985 г. Этот закон дает общее определение статуса чиновников, в нем сформулированы принципы их назначения, продвижения по службе, определены права и обязанности, условия, которым должен соответствовать чиновник.

На территории земель действуют свои законы о чиновниках. Для унификации правового положения земельных чиновников в 1957 г. был принят Федеральный закон об унификации права, регулирующего статус земельного чиновника. В настоящее время он действует в редакции 1985 г. Большинство норм этого закона носят рекомендательный характер. В 1986 г. был издан Закон «О жаловании чиновников», в 1987 г. Закон «Об оплате ежегодных отпусков», в 1973 г. Закон «О возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих». Кроме этих законов в ФРГ изданы правительственные распоряжения по поводу защиты интересов персонала госучреждений, о рабочем времени федеральных чиновников, об отпусках федеральных чиновников и по некоторым другим вопросам. Перечень этих вопросов свидетельствует о значении, которое государство придает публичной службе.

В § 7 Закона о федеральных чиновниках названы те условия, которым они должны соответствовать. Чиновник должен быть психически и физически здоровым, должен иметь необходимые для административного работника черты характера, устойчивое материальное положение; должен быть немцем по национальности; должен присягнуть, что всегда будет защищать свободный демократический строй, опираясь на Основной закон.

В §§ 15-25 Федерального закона о чиновниках определены основы деления чиновников на четыре ранга - низший, средний, повышенный и высокий. Критерии деления на ранги следующие:

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

Особую категорию чиновников составляют те из них, кто отнесен к должностным лицам. Основным источником права по этому вопросу является Уголовный кодекс ФРГ. Первоначально принятый в 1871 г. Уголовный кодекс

Германии в настоящее время действует в редакции 1987 г. Должностным преступлениям Особенная часть УК ФРГ посвящает последний - 28 раздел. В этот раздел включены статьи и параграфы, устанавливающие ответственность за телесные повреждения, причиненные должностными лицами при отправлении службы, ответственность за нарушение служебной тайны, тайны служебного разбирательства, тайны почтовых и телесообщений (т. е. телефонных, телеграфных и проч.).

Должностным лицом УК ФРГ признает того, «кто, согласно германскому праву:

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

Раздел 28 УК ФРГ допускает возможность привлечения к уголовной ответственности как должностного лица того, кто «непосредственно призван к несению публичной службы», но, не будучи собственно должностным лицом, «осуществляет задачи публичного управления при каком-либо органе власти или занят в учреждении или объединении, осуществляющем такие задачи». Это, таким образом, должностные лица де-факто, ставшие ими постольку, поскольку они выполняют публичные обязанности.

Персонал публичных учреждений ФРГ комплектуется на конкурсной основе. Ответственность за проведение конкурса на замещение вакантной должности возложена на высшую судебную инстанцию. Например, министр образования отвечает за проведение конкурса на замещение должности в сфере образования. В его обязанности входит изменение в случае необходимости требований к кандидатам на занимаемую должность с учетом специфических для каждой земли особенностей. Изменения и уточнения могут быть внесены министром внутренних дел, министром финансов и другими высшими должностными лицами. До окончательного зачисления на должность чиновник обязан пройти испытательный срок. Продолжительность испытательного срока зависит от ранга чиновников. Для чиновников низшего ранга она составляет один год, среднего ранга - два года, повышенного ранга - три года, высшего ранга - четыре года. Это минимальный испытательный срок, сокращение которого не допускается.

Зачисление в первые две группы не требует специального образования; достаточно окончить общеобразовательную или профессиональную школу.

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

Согласно Федеральному закону о чиновниках «чиновник служит не отдельной партии, а всему народу». Он обязан исполнять свои обязанности «справедливо и беспристрастно», руководствуясь интересами общественного благополучия. Во всех своих действиях он должен проявлять свою приверженность основам свободного демократического строя, выступать в его защиту, «соблюдать умеренность в политической деятельности». В отношении чиновника в ФРГ не устанавливаются требования о «деполитизации» или «департизации». На практике большая часть государственных служащих ФРГ придерживается определенных политических взглядов, а около 40 % чиновников являются членами политических партий. Более того, политические партии стремятся ввести в государственный аппарат возможно большее количество своих сторонников. При смене правительства обычно меняется до 20 % руководящего персонала министерств и ведомств. Чиновники, избранные в бундестаг, обязаны уйти в долгосрочный отпуск с правом возвращения на прежнюю или равную должность после окончания срока депутатских полномочий.

Лица, работающие в государственном аппарате, могут создавать профсоюзы. Участие (членство) в них не может служить основанием для каких-либо дисциплинарных взысканий или ограничений должностных прав.

Для чиновничества ФРГ свойственны архаичные организационные принципы. Чиновничество в ФРГ представляет собой замкнутую касту, находящуюся под постоянным политическим, профессиональным и юридическим контролем вышестоящей администрации. Попытки изменить существующее положение, делаемые в последние годы, пока мало что изменили, настолько сильны традиции. Так, до последнего времени не удалось ликвидировать самостоятельную юрисдикцию при нарушении чиновниками служебной дисциплины. Все это, по признанию немецких юристов, ведет к формализму в деятельности чиновничьего аппарата, к отсутствию инициативы и, в ряде случаев, к принятию решений, главным образом, по указанию сверху. На чиновниках «ведущих министерских постов лежит классическая печать бюрократизма». Следует отметить, что в ФРГ на протяжении нескольких лет идет дискуссия о ликвидации чиновничества как специального вида публичных служащих, имеющих особый статус. Эти требования обосновываются наличием у чиновников многих «привилегий», «неповоротливым и громоздким персоналом управления» и др.

Это тем более нетерпимо потому, что чиновничество как административно-правовой институт пронизывает весь аппарат управления, налагая соответствующий отпечаток на все стороны общественной жизни страны.

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

В юридической литературе ФРГ принято различать следующие основания возникновения государственно-служебных (или «чиновничьих») отношений:

- назначение на должность на основании административного акта по усмотрению руководителя учреждения;
- зачисление на должность вследствие успешной сдачи конкурсных экзаменов;
- кооптация и
- избрание на должность.

По законодательству ФРГ органы управления несут ответственность за акты (действия), совершаемые их должностными лицами, лишь тогда, когда последние совершали их в границах предоставленных им прав и полномочий. Если же должностное лицо действовало по собственной инициативе, оно наказывается в обычном, т.е. гражданско-правовом порядке. Конституция ФРГ предоставляет потерпевшему от действий чиновника право предъявления иска об убытках, если они понесены в результате умышленных действий или грубой небрежности чиновника. Пункт 4 ст. 19 Конституции ФРГ предусматривает возможность обращения в судебные органы каждого, чьи интересы и права нарушены государственной властью. В этих случаях потерпевшие для защиты своих субъективных прав могут подавать иски в обычные суды.

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

Формы управленческой деятельности

Определяя управление как деятельность и функцию специальной системы органов исполнительной (публичной) власти, германские административисты выделяют в этом управлении момент деятельности в форме издания актов управления. Точнее, управление, или административно-правовая деятельность, выражается главным образом в форме издания актов управления.

Закон об административной процедуре ФРГ от 25 мая 1976 г. различает два вида административно-правовой деятельности - издание административных актов и издание общенормативных актов управления (ст. 35). Согласно этому закону «административным актом считается распоряжение, решение или иное односторонне-властное действие, которое совершают компетентные учреждения в целях регулирования индивидуальных отношений в области публичного права и которые направлены вовне». Общенормативным актом считается такой акт управления, действие которого распространяется на круг лиц, объединяемых общими признаками, или же на неопределенный круг лиц. Словарь административного права ФРГ определяет административный акт как «решение, распоряжение или иное властное действие, принятое органом управления для регулирования индивидуальных отношений в целях обеспечения публичных интересов и направленное на возникновение правовых последствий. Эта форма правовых действий отличается от актов общенормативного характера, рассчитанных на неопределенный круг лиц». Австрийские ученые Л. Адамович и

Б. Функ, исследуя германскую теорию актов управления, определяют их в качестве «действий органов управления, наделенных властными функциями, устанавливающими односторонне-обязательные отношения для всех лиц, находящихся в сфере управления». Если связывать управленческую деятельность с изданием актов управления, то ее исследование равнозначно исследованию актов управления, условий их действительности при наличии дефектов, возможности оспаривания в судах, признанием их ничтожности и т.п. По немецкому праву акт управления должен отвечать следующим требованиям: соответствовать закону («легальность» акта); подпадать под юридический контроль судебных органов, независимых органов управления, издавших акт; соответствовать формальным требованиям, предъявляемым к актам управления; быть изданным органом управления в пределах его компетенции.

В германской административно-правовой теории и законодательстве сформулировано понятие органа управления, правомочного на издание актов управления. Оно содержится в п. 1 ст. 84, пп. 1-4 ст. 85, п. Зет. 87 Конституции ФРГ, ст. 978 Германского гражданского уложения. Согласно законодательству ФРГ органом управления признается всякое учреждение «публичного управления», наделенное соответствующими правомочиями. Органы управления в ФРГ принято именовать «учреждениями», «службами», учреждениями «публичного права».

Для признания в качестве органа управления, полномочного на издание актов управления, учреждение должно обладать рядом признаков. Такими признаками являются деятельность в качестве органа, снабженного государством властными функциями и обладающего необходимыми для функционирования элементами (чиновниками, служащими, необходимой материальной базой и пр.), а также организационная самостоятельность учреждения. Далее, учреждение должно занимать определенное место в системе органов управления и иметь внутренний устав, изданный в установленном порядке. Отсутствие хотя бы одного из указанных признаков лишает учреждение качества органа управления, управомоченного на издание юридических актов.

В административно-правовой литературе ФРГ установление ответственности органов управления и государства за свои действия (действия должностных лиц публичных учреждений) связывается с фактом осуществления ими публичных, властных функций (*hoheitliche Verwaltung*). Этому учреждению, по мнению западногерманских административистов, противостоит администрация, лишенная властных, публичных функций (*nicht hoheitliche Verwaltung*). За действия таких учреждений государство не может нести ответственность. Немецкий юрист И. Юнг, характеризуя государственную администрацию, лишенную властных полномочий, отмечал, в частности, что она «проявляется там, где управление выступает в роли субъекта частного права», т.е. в роли «фискального управления». Органы администрации могут выступать в этой роли в гражданском обороте при приобретении имущества, как собственник, конкурирующий с частной фирмой, при распоряжении имуществом от имени государства и т.п. Отличительный признак органа управления, выполняющего «публичные функции», состоит в том, что он выполняет их «как свою основную

обязанность». В противном случае правовой статус органа администрации приравнивается к статусу субъекта гражданского права, за юридические действия которого государство ответственности не несет.

Органы местного самоуправления и некоторые другие негосударственные учреждения (например, университеты), издавая акт управления, используют предоставленное им право так называемой автономии, на основании которого они могут устанавливать нормы, носящие административно-правовой, т.е. обязательный характер. Такое право обычно основывается на уставах, статутах, автономных положениях, изданных государством, которые предоставляют или допускают возможность принятия данными учреждениями юридических актов.

Деятельность всех органов управления подразделяется на два вида: фактическую и юридическую. Под фактической деятельностью понимают такую, которая не регламентируется правовыми нормами и которая прямо не вызывает правовых последствий. Юридическая деятельность является формой обнаружения государственной воли в границах закона в целях выполнения обязанностей публично-правового характера.

Не являются управленческими действиями такие, которые имеют в виду не правовое регулирование, а только констатацию факта. Например, не является актом управления акт о расследовании авиационной катастрофы. Не являются актами управления решения судебных органов, включая решения судов административной юстиции, вынесенные по конкретным делам. Такие решения признаются судебными актами, лишь констатирующими факт.

В юридической литературе ФРГ принято выделять процесс издания акта, т.е. совершения административного действия органом, как самостоятельный процесс, предшествующий вступлению акта в силу. Процесс издания акта - это процесс формирования воли органа управления, выступающего от лица государства. Он складывается из выяснения повода для издания (т.е. повода для совершения действия), установления компетенции органа, издающего акт, и, наконец, опубликования акта со вступлением его в силу.

Так, поводом для издания акта (т.е. совершения органом действия) может служить жалоба заинтересованного физического или юридического лица, событие или факт, вызывающий необходимость нормативного урегулирования отношений. Компетентность органов управления на издание акта основывается на разрешении, предоставляемом законом или актом вышестоящего органа издать акт по конкретному вопросу (так называемый «мандат» на издание или делегирование органу управления права на издание актов для регулирования каких-либо отношений).

Для регулирования порядка издания актов управления и возможности отличить эту форму юридической деятельности от иной в ФРГ приняты специальные нормативные акты. 25 мая 1976 г. был издан Закон об административной процедуре, неоднократно дополнявшийся. В этом Законе определяются формы издаваемых органами управления актов, способы их опубликования и обеспечения действия, условия их действительности, способы исправления ошибок административного производства, порядок изъятия административного акта с допущенными ошибками и введения в действие исправленного акта.

По действующим правилам акт управления может быть издан как в письменной, так и в устной форме или «каким-либо другим способом». Устному акту должна быть придана письменная форма, если он носит управомочивающий характер и этого требует заинтересованное лицо. Акт, изданный в письменной форме, должен обладать признаками, позволяющими установить учреждение, а также имя руководителя, его заместителя или лица, уполномоченного заверять этот акт.

Принятый в установленной форме акт для вступления в силу должен быть опубликован и вне учреждения, его издавшего. Предусматривается также «гарантийный» срок, в течение которого с актом могут познакомиться те, кому он адресован. Этот срок исчисляется с момента опубликования акта до вступления его в силу. Все акты правительства федерации, например, должны публиковаться в правительственном вестнике или собрании законов федерации. Правительственные распоряжения могут вступать в силу только спустя 14 дней после их опубликования, если иное не предусмотрено законом. По законодательству ФРГ для вступления в силу актов, изданных федеральными органами, необходима их публикация в установленном порядке и доставка на территорию их действия.

До опубликования акта в официальном издании его текст считается проектом, не порождающим правовых последствий. В том случае, если акт не имеет письменной формы и издан как устное предписание, он вступает в силу с момента его издания.

Более широкой является проблема доступа граждан к информации об изданных актах, т.е. информационной деятельности органов администрации. Германское право декларирует возможность для всех частных лиц получать информацию у любого учреждения о всех имеющихся у него материалах, включая и акты управления индивидуального значения, не публикуемые обычно в официальных изданиях.

Контроль за соблюдением законности в государственном управлении

Основополагающим принципом публичного управления в ФРГ является принцип законности этого управления. Принцип законности публичного управления, как подчеркивал Франц Майер, представляет собой выражение принципа разделения властей. Согласно этому принципу законодательная власть устанавливает подчиненность управления закону и требует обоснованности законном действий публичного управления. Принцип законности (или правомерности) управления означает, что любое мероприятие публичного управления, затрагивающее чьи-либо интересы, в том числе и интересы третьих лиц, должно соответствовать существующей системе права, т.е. быть правомерным в материальном смысле и применительно к конституционному строю. Согласно немецкой юридической доктрине всякая деятельность публичного управления ни по своим практическим последствиям, ни каким-либо иным образом не может противоречить существующему правопорядку. Таким образом, по мнению немецких юристов, отдельный индивид защищен от произвола публичной власти. Предполагается, что любой гражданин всегда может заранее знать (или узнать), в каком случае и в какой степени публичная власть может вторгнуться в сферу

его права и какой характер (позитивный или негативный) примет такое вторжение. Во избежание негативных последствий публичная администрация всякий раз, когда речь идет о юридически существенном вмешательстве, должна обосновывать свои действия нормой права. Конституционный принцип законности, в соответствии с которым обязываются действовать органы администрации ФРГ, сформулирован в абз. 3 ст. 20 Основного закона ФРГ. Кроме того, для его применения следует руководствоваться абз. 1 ст. 80, абз. 1 и 19 ст. 28.

Системой органов судебной власти, на которую ложится обеспечение законности в деятельности публичной администрации, являются суды административной юстиции ФРГ. Организация этих судов трехступенчатая. Высшим органом административной юстиции ФРГ является Федеральный административный суд. Суды первой и второй инстанций находятся в компетенции земель. Низовой, первичной инстанцией по рассмотрению административных споров является административный суд, судом второй инстанции является Высший административный суд (земельный), который в некоторых землях по традиции называется административной судебной палатой. Каждая земля имеет только один суд второй инстанции, однако в некоторых случаях две земли объединяются и создают совместный суд второй инстанции, как, например, земли Шлезвиг-Гольштейн и Нижняя Саксония.

Федеральный административный суд выступает в основном в качестве кассационной инстанции и лишь изредка - в качестве первой (в основном при рассмотрении дел, имеющих принципиальное значение). Основная масса дел рассматривается судами второй инстанции, т.е. земельными судами административной юстиции. При этом надо иметь в виду наличие в стране специализированных судов административной юстиции. Например, споры авторов технических решений разрешаются Патентным судом, представляющим Патентное ведомство ФРГ. Споры по поводу издания актов по вопросам социального обеспечения рассматриваются судом по делам социального обеспечения. В обоих случаях речь идет о специализированных судах административной юстиции, решения которых обязательны для соответствующих ведомств. Второй и последней инстанцией в этих случаях выступает Федеральный административный суд.

По установленному в ФРГ порядку рассмотрения исков в судах административной юстиции судебному разбирательству предшествует рассмотрение протестов на акты управления, которые оспариваются (как предварительная стадия в административном процессе) в органах, издавших акты, по жалобам лиц, интересы которых затронуты. Рассмотрение протеста формально преследует цель обязать орган, издавший акт, проверить его с точки зрения законности и целесообразности. Такой протест может привести к отмене акта полностью или частично. Принесение протеста, по общему правилу, приостанавливает действие акта в его опротестованной части. Не допускается изменение акта в худшую сторону для лица, принесшего протест.

Иски, рассматриваемые в судах административной юстиции ФРГ, принято делить на три вида: иски об оспаривании актов управления (Die

Anfechtungsklage), иски об издании акта (Die Verpflichtungsklage), иски об установлении факта издания акта (Die Leistungsklage).

В исках, оспаривающих акт управления (например, правоохранительных органов), истец указывает на дефекты формы или содержания данного акта. Два последних иска на практике имеют меньшее значение. Иски об издании акта представляют собою просьбу (требование) заинтересованного лица о вынесении решения, обязывающего орган управления издать акт, т. е. совершить действие, в котором заинтересован истец (жалобщик). В исках третьего вида перед судебными органами ставится вопрос о признании наличия (позитивный иск о признании) или отсутствия (негативный иск) правоотношения либо об аннулировании акта.

Законодательство современных западных стран идет по линии предоставления исполнительной власти все более широких полномочий в области принятия решений, основанных на произвольном усмотрении должностных лиц. Обоснованию этой тенденции служат юридические теории «свободного усмотрения» и «неопределенных правовых понятий».

Свободное усмотрение означает административно-правовые действия, совершенные в порядке личной ответственности и в соответствии с пониманием нормы права управомоченным лицом для выполнения поставленной законом цели, т.е. под свободным усмотрением подразумевается предоставление органам государства и его должностным лицам свободы действий в границах, определенных законом. Таким же образом определяют право свободного усмотрения административисты ФРГ, например Беттерман, Феликс, Форстхоф. Очевидно, что теория «свободного усмотрения» предполагает неподконтрольные судебным органам (т. е. административным и иным судам) действия администрации. Зарубежные авторы высказывают мысль о неизбежности вмешательства администрации, неподконтрольного судебным властям. Это вмешательство, по их мнению, неизбежно в связи с усложнением и интенсификацией социальной жизни и необходимостью в целом ряде случаев быстро принимать решения. Подчеркивая роль немецких юристов в разработке теории «свободного усмотрения», нельзя однако, забывать о том, что этот вопрос поднимался в юридической литературе еще в начале XX века.

Свободное усмотрение органов администрации и их должностных лиц, т.е. сфера их деятельности, в границах которой они могут практически произвольно принимать решения, обычно противопоставляется подзаконной деятельности, осуществляя которую, они связаны законодательством. В той области, где органам администрации и их чиновникам предоставлено право решать вопросы по своему усмотрению, лишь в исключительных случаях допускается последующий контроль судов административной юстиции. Так, комментируя п. 3 ст. 20 Конституции ФРГ, устанавливающей связанность исполнительной власти только «законом и правом», западногерманские юристы делают вывод о том, что чиновники, осуществляющие свое право на свободное усмотрение, изъяты из под контроля суда административной юстиции. Статья 114 Закона об административном судопроизводстве ФРГ от 21 января 1960 г. в качестве общего правила запрещает административным судам отменять или изменять ак-

ты, издаваемые органами управления и их чиновниками в порядке права свободного усмотрения. Эти действия чиновников, как правило, изъяты из-под контроля надзорных инстанций и органов, проверяющих нижестоящие учреждения.

В непосредственной связи с доктриной «свободного усмотрения» стоит теория «неопределенных правовых понятий», получившая в последнее время большое распространение в литературе западноевропейских стран, и в первую очередь ФРГ. В 2004 году она была признана на ежегодном совещании Союза президентов административных судов.

Сторонники теории «неопределенных правовых понятий» исходят из того, что в процессе толкования конкретных правовых норм должностные лица используют такие понятия, которым законодательство не может дать точного объяснения. К их числу относят, например, «общественную необходимость», «целесообразность», «публичные интересы», «общественную безопасность». Так, в решении Федерального административного суда от 10 марта 2004 года говорится: «Применение понятия «интересы общественного движения» лишено объективного критерия. То, что в отдельных случаях соответствует или противоречит интересам общественного движения, нельзя оценивать заранее в зависимости от количества транспортных средств, численности людского персонала и экономической структуры района. Таким образом, эти действия зависят от усмотрения администрации». Неопределенные правовые понятия в силу самой своей сущности («неопределенности») допускают принятие органами администрации различных решений с условием, что они должны быть направлены на достижение цели, поставленной законом. Тем самым признание наличия неопределенных понятий позволяет значительно расширить сферу свободного усмотрения, чем в первую очередь и объясняется интерес, проявляемый к этой теории западными юристами. Для оправдания права принимать решения на основе субъективного мнения западные авторы нередко ссылаются на различия в воспитании, образовании, жизненном опыте чиновников органов управления как факторы, влекущие различный подход к одним и тем же явлениям. Эти факторы, по их мнению, делают невозможным единообразное применение того или иного правила различными должностными лицами. «Право свободного усмотрения», очень часто опирающееся на «неопределенные правовые понятия», нередко используется органами управления при применении административно-медицинских, санитарных, технических, финансовых и других мер принуждения.

Контролируя деятельность исполнительной власти, суды административной юстиции ФРГ рассматривают жалобы на акты органов управления и выносят решения о действительности этих актов. Фикция всеохватывающего контроля за исполнительной властью заставляет западноевропейских авторов широко толковать понятие актов, могущих быть оспоренными в суде. Между тем анализ компетенции судов административной юстиции показывает, что судебный контроль не распространяется на дискреционные полномочия исполнительной власти, т. е. именно на ту область деятельности, где нарушения субъективных прав встречаются наиболее часто. Германские юристы считают, что су-

дебному контролю подлежат как акты, регулирующие конкретные отношения, так и акты, носящие общенормативный характер, хотя в отношении последних и делается оговорка о том, что они должны точно очерчивать круг адресатов. Судебная практика ФРГ приравнивает к актам управления угрозы полицейских органов применить меры принуждения, но объектом оспаривания в этом случае будут не сами угрозы, а меры, принимаемые для приведения их в действие. В литературе ставится даже вопрос о возможности отнесения к актам управления дорожных знаков (например, светофоров, сигналов чиновников дорожной полиции и т.д.). В тоже время из сферы контроля административной юстиции ФРГ помимо законов исключены акты правительства. Юридическая природа этих актов и возможность их оспаривания «является наиболее сложным вопросом в административном праве». Судебные органы вправе признать лишь необязательность распоряжений, основанных на общенормативных правительственных актах, но только не сам правительственный акт.

Германский юрист К. Уле подразделяет деятельность административной власти на два вида: ту, которая «связана законом» и потом подлежит оценке судов с точки зрения ее соответствия нормативным актам, и ту, которая осуществляется в порядке свободного усмотрения. Последняя не подконтрольна судам административной юстиции кроме случаев, когда орган управления переступает границы предоставленного ему права на свободное усмотрение. Согласно этой теории, нашедшей отражение в германской практике, суды административной юстиции вправе лишь оценивать целесообразность использования органом управления предоставленных ему прав.

3. Гражданская служба Великобритании

В отличие от других западных стран, где обычно принято понятие «публичной» или «государственной» службы, в Англии в нормативных документах используется понятие «гражданской службы».

Законодательство этой страны представляет собой несистематизированную и весьма своеобразную совокупность норм, состоящую из ряда парламентских статутов и актов, приказов Короля в Совете, различных постановлений, инструкций отдельных министерств. Однако единого консолидирующего закона о гражданской службе пока нет, регулируются лишь ее некоторые наиболее важные аспекты, сформулированные в Кодексе по регулированию гражданской службы (2007 г.).

Термин «гражданская служба» сложился исторически. В британской правовой доктрине и практике принято считать министров политическими «слугами» короны; лиц, состоящих на воинской службе — ее военными «слугами»; служащих министерств — гражданскими «слугами». По указанной причине в качестве гражданских служащих не могут рассматриваться министры, служащие вооруженных сил, полиции. Кроме того, к ним не могут быть отнесены су-

ды, служащие публичных корпораций, местных органов власти, органов здравоохранения и образования⁷.

Гражданская служба охватывает так называемую внутреннюю гражданскую службу и дипломатическую (внешнюю) службу. К первой относятся служащие большинства министерств, а также исполнительных агентств, или «кванго», т.е. специализированных органов государственного управления, наделенных значительной самостоятельностью в организационных и финансовых вопросах. Внешняя служба комплектуется в основном из лиц, находящихся на дипломатической работе в Министерстве иностранных дел и по делам Содружества (в том числе из них формируются зарубежные дипломатические миссии).

В законодательстве наряду с понятием «гражданский служащий» используется также понятие «государственный служащий», означающее любое лицо, занятое в публичном секторе. Их обычно называют «должностными лицами», поскольку они заняты в каком-либо органе государственного или негосударственного управления. Другими словами, к государственным служащим относятся все служащие, включая как собственно гражданских служащих, так и всех остальных служащих: вооруженных сил, полиции, публичных корпораций (органов государственного управления, осуществляющих руководство предприятиями национализированных отраслей), местных органов власти, системы здравоохранения, школьного образования.

Следовательно, гражданский служащий — это лицо, занимающее должность на гражданской службе и получающий вознаграждение из средств, выделяемых с разрешения Парламента. Из гражданских служащих создается обычно аппарат министерств и ведомств. Они зачисляются на гражданскую службу в результате прохождения специальной отборочной процедуры и пребывают в таком качестве неопределенный срок «по королевскому усмотрению», т.е. практически пожизненно.

Гражданские служащие делятся на старших, средних и младших администраторов.

В группу старших политических и административных руководителей вошли гражданские служащие, занимающие высшие административные посты, охватываемые так называемой «открытой структурой». Последняя включает семь ступеней в иерархии должностей гражданской службы: 1-я ступень — постоянный секретарь, 2-я ступень — заместитель постоянного секретаря, 3-я ступень — помощник секретаря, 4-я ступень — исполнительный директор, 5-я ступень — ассистент секретаря, 6-я ступень — старший принципал, 7-я ступень — принципал. Вошедшие в эту группу образуют командный состав гражданской службы, отвечающей за руководство в своей области административно-государственного управления. Существование «открытой структуры» позволя-

⁷ Комментарий к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005. С. 453.

ет назначать на высшие должности подходящих для этого лиц, независимо от их образования, специализации или предыдущего места работы.

Постоянных секретарей назначает Премьер-министр по рекомендации главы внутренней гражданской службы. Другие назначения в этой группе осуществляются главой внутренней гражданской службы и должны быть одобрены Премьер-министром. Назначения на должность высших должностных лиц гражданской службы кандидатов «извне» производится с обязательного одобрения комиссионеров, т.е. членов Комиссии по делам гражданской службы.

Указанная группа служащих, за исключением постоянных секретарей, несет ответственность непосредственно перед министром и охватывает не более 1% от общего числа гражданских служащих.

Она является унифицированной для всей системы гражданской службы независимо от специфики отдельных министерств или ведомств.

Средние и младшие группы гражданской службы построены по профессиональному принципу, на основе которого объединяются специалисты однородной или близкой специализации. Группа средних администраторов также распределена по ступеням, каждая из которых включает определенные должности. В их числе главный исполнитель, старший исполнитель, стажер-администратор, исполнитель, помощник администратора. Все они решают большой круг вопросов — от координации деятельности центрального государственного аппарата управления до руководства работой гражданских служащих отдельных министерств и ведомств. Сюда же входит и группа научных работников и технических специалистов, среди которых выделяют такие ступени как статистики, экономисты, информационщики, инспектора, специалисты по налогам и др. Все они заняты проблемами образования и профессиональной подготовки гражданских служащих.

В группу младших администраторов входит вспомогательный научно-технический персонал, включающий делопроизводителей, чертежников, канцелярских работников, выполняющих главным образом исполнительскую работу.

В соответствии с принятыми правилами кандидаты на государственные должности должны быть британскими подданными, гражданами Содружества или гражданами Ирландской Республики. Для зачисления на некоторые должности и пребывания на них установлены возрастные ограничения. Например, должность администратора-стажера вправе занимать только лица, не достигшие 36-летнего возраста, исполнителя — служащие в возрастном диапазоне от 17,5 до 49 лет, а ассистента управляющего тюрьмой — лицо от 24 лет. Допуск к некоторым государственным должностям предполагает также определенную квалификацию: в одних случаях требуется, например, только школьный диплом, в других — диплом о высшем образовании, в третьих — наличие диплома о высшем образовании плюс ученая степень.

Отбором кандидатов для поступления на гражданскую службу занимаются непосредственно министерства и ведомства под общим контролем Комиссии по делам гражданской службы. Вспомогательную роль при отборе персонала выполняют некоторые специализированные организации, такие как Агентство по оценке и отбору кандидатов для гражданской службы, Группа корпоратив-

ного развития и др. В целях совершенствования профессиональной подготовки кадров для гражданской службы учреждены Центр по изучению вопросов управления и политики, а также Организация по обучению кадров для центральных органов государственного управления.

Главная роль в регулировании правил и непосредственном отборе кандидатов принадлежит Комиссии по делам гражданской службы, действующей с 1855 г. Это — независимый специализированный орган, который до 1981 г. входил в систему Министерства по делам гражданской службы, созданного в 1968 г. и упраздненного в 1981 г. После этого Комиссия была передана в качестве структурного подразделения в Управление по делам Кабинета. Члены Комиссии, именуемые комиссионерами, назначаются на должность приказом короля в Совете. Они призваны обеспечивать соблюдение принципа справедливой оценки заслуг кандидатов на должности гражданской службы путем проведения открытых конкурсов. Комиссионеры осуществляют общий контроль за политикой и практикой набора на гражданскую службу, а также обобщают и анализируют опыт приема необходимого контингента в публикуемом ежегодно отчете. Ни одно назначение на любую должность не должно производиться без их письменного согласия.

Процедура отбора состоит из нескольких этапов. На первом из них делается письменный доклад на заданную тему. С успешно прошедшими эту процедуру в течение двух дней проводятся тесты и интервью, которые в настоящее время приобрели основное значение. Затем на основании оценки всей совокупной информации о претенденте проводится заключительное собеседование, в результате чего решается вопрос о зачислении. При этом принимаются во внимание рекомендации школ и университетов, где кандидаты проходили курс обучения. Министерства и ведомства имеют право устанавливать для успешно прошедших конкурс и зачисленных гражданских служащих испытательный срок, который не должен превышать двух лет.

Уже говорилось, что внутренняя гражданская служба состоит из двух частей: основной, работающей непосредственно с министрами и постоянными секретарями, и «кванго», т.е. испытательными агентствами, получившими статус полунеправительственных организаций⁸. Персонал исполнительных агентств, как правило, приравнен по статусу к гражданским служащим. Назначения на должность в этих органах осуществляются в таком же порядке, как в министерствах.

В настоящее время в Великобритании действует более 130 исполнительных агентств, в штате которых числится около 375 тыс. человек, что составляет 3/4 от общего числа гражданских служащих.

Руководители агентств несут полную ответственность за работу вверенного им персонала и обладают широкими полномочиями, включая право найма, оплаты и установления должностей. При определении окладов своих работников они могут руководствоваться не стандартной шкалой оплаты, принятой в гражданской службе, а рыночными механизмами. Такая возможность позволи-

⁸ Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. М., 2009. С. 261.

ла во многих случаях сократить расходы и сделать «кванго» более дешевыми для общества по сравнению с выполнявшими ранее те же функции правительственными структурами. Более того, правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для выполнения той или иной общественной услуги. В итоге вступили в действие законы рыночной конкуренции, что открыло источник повышения качества и удешевления ряда общественных услуг и отравления правительственных функций.

Наибольших масштабов гражданская служба достигла в 1976 г., когда в ней работало 750 тыс. человек. К середине 1980-х гг. общая численность гражданских служащих сократилась до 630 тыс., а к 2000 г. уменьшилась до 475 тыс. Столь значительное сокращение стало возможным благодаря приватизации, упразднению целого ряда функций, выдаче подрядов частному сектору и налаживанию партнерских отношений с ним. Все гражданские служащие нанимаются, продвигаются по служебной лестнице и получают вознаграждения по программам, провозглашенным Премьер-министром и Парламентом. На членов британской Комиссии возложена задача по обеспечению общегосударственного регулирования вопросов государственной, в том числе и гражданской службы, в целях совершенствования и упрощения управления, повышения его эффективности. Подготовка кадров гражданских служащих ведется в Колледже гражданской службы, входящем в Центр по изучению управления и политики.

4. Публичная служба в Италии

Ключевые элементы отношений государственной службы были сформулированы в решениях органов административной юстиции. К их числу относятся следующие: работодателем является орган публичной администрации; назначение на должность производится на основании формального акта данного учреждения; осуществляемая работа обусловлена институциональными задачами конкретного учреждения и носит постоянный характер; в основе данных отношений лежит функциональная и иерархическая подчиненность; заработная плата служащих определяется на основании закона и регламентарного акта.

В Конституции 1947 г. закрепляются равное право граждан обоого пола на одинаковых условиях поступать на государственную службу и занимать выборные должности (ч. 1 ст. 51), возможность приема на службу лиц итальянской национальности, не являющихся гражданами Республики (ч. 2 ст. 51), конкурсный порядок замещения должностей в публичной администрации (ч. 3 ст. 97), а также допустимость ограничения права состоять в политических партиях для судей, кадровых военных действительной службы, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей (ч. 3 ст. 98). Основным нормативным актом, регламентирующим статус государственных служащих, является Закон-рамка о государственной службе №93 от 29 марта 2003 г., однако в отношении каждого из типов государственных служащих действует значительное число нормативных актов.

В соответствии с предписаниями Закона-рамки только на законодательном уровне могут регламентироваться следующие вопросы; органы службы, порядок предоставления им правомочий, основополагающие принципы организации этих служб; порядок возникновения, изменения и прекращения отношений с государственной службой; критерии определения профессиональной квалификации и профессионального уровня, требуемых для замещения той или иной должности; принципы организации профессиональной подготовки и переподготовки; штатное расписание, общее число ставок, общий фонд заработной платы; гарантии для персонала по осуществлению основных прав и свобод; ответственность служащих, в том числе дисциплинарная; максимальная продолжительность рабочего дня; осуществление гражданами своих прав в отношениях с государственными службами, в том числе право на ознакомление с актами государственного управления и на участие в их выработке (ст. 2).

Вместе с тем в данном акте устанавливались и те вопросы, которые должны определяться на основании коллективных договоров: порядок выплаты заработной платы, за исключением дополнительной оплаты труда служащих дипломатических представительств, консульских, культурных и просветительских учреждений за границей; принцип организации труда; определение функциональной квалификации с учетом профессионального уровня и должностных обязанностей; критерии производственной загруженности и других факторов обеспечения эффективности деятельности служб; рабочее время, его продолжительность и распределение, а также порядок его соблюдения; сверхурочная работа; система профессиональной подготовки и переподготовки; способы реализации гарантий, предоставленных служащим; критерии перемещения служащих с учетом оснований несменяемости, предусмотренных законом (ст. 3).

Все государственные служащие объединяются в определенное число подразделений для заключения коллективных договоров. Число и состав подразделений утверждаются декретом Президента Республики в соответствии с решением Совета Министров. В состав делегации публичной администрации для подписания договора с профсоюзами входит в качестве ее главы Председатель Совета Министров или по его назначению министр, ответственный за один из секторов государственного управления, а также министры казначейства, бюджета и экономического программирования, труда и социального обеспечения. В делегацию профсоюзов входят члены наиболее представительных национальных организаций соответствующих категорий служащих по каждому отдельному подразделению, а также наиболее представительных на национальном уровне конфедераций профсоюзов. Срок действия договоров - 3 года.

В итальянской литературе выделяются следующие типы служащих: служащие министерств, преподаватели государственных школ и университетов (сочетают принцип подчиненности с принципом свободы преподавания), военные и персонал полиции, дипломаты, магистраты (судьи), руководящий состав государства (не входят в систему профессиональной квалификации и на них не распространяется коллективный договор), сотрудники государственных автономных служб, персонал конституционных органов государства (имеют особый режим регулирования, который должен соответствовать общим принципам

итальянской государственной службы), служащие областных, местных и иных публичных учреждений.

Государственные служащие различаются по признаку функциональной квалификации. При более низкой в основном учитывается объективное содержание служебных обязанностей с учетом требований, предъявляемых к трудовой деятельности. При более высокой квалификации оценивается преимущественно культурный уровень и профессиональный опыт, стаж в качестве руководителя группы, службы и учреждения, ответственное отношение к своим обязанностям. Выделяется 8 уровней профессиональной квалификации. Для занятия должностей, соответствующих 5 или 6 уровню, необходим диплом о наличии среднего образования 2 степени. Для 7 и 8 уровня - диплом о высшем образовании. Для руководящего состава устанавливаются три уровня - первый, высший и генеральный руководитель.

Существуют два способа замещения должностей государственных служащих - открытый конкурс и назначение на основании свободного усмотрения администрации. При проведении конкурса объективно оцениваются достоинства кандидатов путем изучения документов и (или) проведения экзаменов. В зависимости от того, могут ли участвовать в конкурсе все желающие или только служащие конкретной администрации, различают внутренние и внешние конкурсы. Помимо этого выделяют общие конкурсы и ограниченные конкурсы, в которых могут участвовать лишь кандидаты, отвечающие определенным требованиям. Объявление о проведении конкурса публикуется в «Официальной газете Республики». В нем указываются требования, необходимые для участия, способы и срок представления документов, количество замещаемых мест, срок представления документов.

В ходе конкурса выделяются несколько этапов. На первом комиссия рассматривает допустимость принятия документов тех или иных участников, на втором - оценивает соответствие кандидатов предъявляемым требованиям, на третьем - составляет таблицу результатов, которую представляет той администрации, которая объявила конкурс. Назначение на должность осуществляется актом администрации (как правило, для руководящего состава требуется предварительное решение Совета Министров). Закон не требует, чтобы государственный служащий официально заявил о вступлении в должность, вместе с тем отказ победителя конкурса принести присягу автоматически прекращает отношения между этим лицом и администрацией. Лицо считается окончательно принятым на службу по истечении испытательного срока, одинакового для работников одной и той же квалификации независимо от административной подчиненности учреждений.

В обязанности служащих входят: верность нации, осуществление своих функций исключительно в общих интересах, а не исходя из собственных интересов или интересов третьих лиц (данный принцип в итальянской доктрине выводится из закрепленного в Основном законе принципа беспристрастности администрации), соблюдение служебной тайны и подчиненности. К служащим, пренебрегающим своими обязанностями, могут применяться дисциплинарные санкции. В Законе-рамке специально оговаривается особая ответственность ру-

ководителей служб (ч. 2 ст. 22): применение санкций к служащим не исключает привлечения руководителей служб к дисциплинарной и административно-финансовой ответственности за причиненный ущерб своему подразделению в результате отсутствия с их стороны предусмотренного законом контроля за соблюдением служебных обязанностей подведомственным персоналом, в том числе установленной продолжительности рабочего дня и выполнения каждым работником своих служебных обязанностей.

Служащие имеют право на сохранение своего рабочего места (перемещение служащих одной и той же функциональной квалификации допускается только в рамках одного административного подразделения или в рамках административных подразделений одного и того же учреждения. Для определенных служащих предусмотрен запрет перемещения - обычные и административные магистраты, преподаватели университетов), осуществление полномочий в рамках собственной профессиональной квалификации, продвижение по службе (по результатам голосования с учетом качества работы и срока службы, на основании письменных и устных экзаменов, по усмотрению администрации), на определенное экономическое содержание (с учетом выслуги лет каждые два года увеличиваются дополнительные выплаты служащим, начиная с 8 %, а затем - на 2,5 %, максимальный размер увеличения - 64 % в течение 16 лет).

В соответствии с Законом-рамкой при Бюро Совета Министров был создан департамент государственной деятельности. К его компетенции относятся: ведение реестра служащих государственных и международных организаций, координация государственной службы и контроль за эффективностью управленческой деятельности, инструктаж и подготовительная деятельность к коллективным переговорам, координация инициатив по регулированию правового и экономического положения служащих, выявление потребностей в кадрах и планирование соответствующего подбора.

Существенные коррективы были внесены в систему государственной службы в 2005 г. В законодательном порядке было предусмотрено распространение на нее контрактной системы. В настоящее время статус служащих регламентируется на основании положений гражданского кодекса о коллективных договорах и индивидуальными контрактами. На законодательном уровне по-прежнему регулируются порядок набора на государственную службу и вопросы, касающиеся ответственности служащих и несовместимости должностей.

В итальянском законодательстве разработана достаточно разветвленная система контроля за законностью при осуществлении государственного управления. Особое место в ней занимают Счетная палата и Государственный Совет, ключевые элементы статуса которых закрепляются на конституционном уровне. Хотя Основной закон относит их к разряду вспомогательных органов, они осуществляют и юрисдикционные функции, чем объясняется их независимость по отношению к правительству (ч. 3 ст. 100 Конституции).

Счетная палата была учреждена Законом № 800 от 14 августа 1862 г. В настоящее время ее статус определяется Сводным текстом №1214 от 12 июля 1934 г. Серьезные изменения в ее деятельность были внесены Законами № 19, 20 от 14 января 2004 г. о юрисдикции и контроле Счетной палаты, в соответст-

вии с которыми были упразднены некоторые секции и были созданы новые региональные структуры.

Счетная палата состоит из 10 секций, первая из которых осуществляет контрольные функции, остальные - юрисдикционные. Секции заседают раздельно, однако в особых случаях проводятся совместные заседания. В штатах Счетной палаты 523 магистрата, которые подразделяются на советников и референдариев. Персонал частично подбирается по конкурсу, частично назначается правительством. Председатель, главный прокурор и советники не могут быть отправлены в отставку или уволены иначе как на основании декрета Президента страны с учетом мнения комиссии в составе председателей обеих палат парламента и их заместителей (ст. 8 Сводного текста). Во всех областях Италии учреждены юрисдикционные секции и службы главного прокурора Счетной палаты.

К ведению палаты относится общий контроль за законностью актов правительства. Она предварительно рассматривает все регламенты в форме декретов Президента Республики за исключением актов политического характера (назначения на высшие должности, взаимоотношения с парламентом). Акты, признанные соответствующими предписаниям закона, вступают в действие после их визирования и регистрации в Счетной палате. В случае отказа в регистрации возможно применение процедуры регистрации с оговоркой. Компетентный министр, не согласный с мотивированным решением Счетной палаты, правомочен вынести акт на рассмотрение Совета Министров. Если последний подтвердит целесообразность принятия подобного акта, то палата, признавая этот акт незаконным, разрешает его применение под политическую ответственность правительства. Декреты, зарегистрированные с оговоркой, передаются в парламент на рассмотрение компетентных комиссий, которые должны после заслушивания заинтересованного министра рассмотреть их в течение месяца (ч. 1 ст. 150 Регламента Палаты депутатов).

Помимо этого Счетная палата осуществляет как предварительный, так и последующий контроль за расходом средств и соблюдением государственного бюджета страны. Согласно Сводному тексту (ст.ст. 17, 18, 19) предварительный контроль охватывает все акты правительства, влияющие на бюджет. Он распространяется на: декреты министров и иных компетентных властей, предусматривающие расходы на сумму свыше 2 400 000 лир и санкционирующие договоры на сумму более 4 800 000 лир; акты о назначении, продвижении государственных служащих, а также касающиеся лиц, получающих жалование либо постоянные выплаты от государства; приказы и иные документы о выплатах расходов либо об открытии кредитов лицам, уполномоченным осуществлять подобные выплаты (в отношении актов публичной администрации действует двойная система предварительного контроля. Внутренний контроль осуществляет центральная бухгалтерия на уровне министерства либо областная или провинциальная - на периферийном уровне. Если компетентная бухгалтерия отказывает в визе, министр или глава администрации должен дать письменное указание бухгалтерии дать ход данному акту). При осуществлении финансового контроля не допускается применение процедуры регистрации с оговоркой, если

рассматриваемые акты предусматривают расходы, превышающие бюджетные ассигнования, назначение или продвижение по службе вне штатного расписания, выделение кредитов уполномоченным лицам сверх пределов, установленных в законе. Последующий контроль, схожий с предварительным контролем по критериям и порядку осуществления, отличается от него по юридическим последствиям. Если предварительный контроль может влиять на введение в действие подконтрольных Счетной палате актов, то последующий может привести лишь к привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

Различают две разновидности последующего контроля. Первый распространяется лишь на отдельные акты, перечисленные в законах. В частности, речь идет об актах автономных служб и администраций, а также о некоторых актах традиционных министерств, преимущественно в сфере общественных работ или государственного вмешательства в экономику. Как отмечается в итальянской литературе, наблюдается тенденция расширения числа подобных актов. Вторая разновидность представляет собой контроль за финансовой деятельностью соответствующего органа, проверку всех либо отдельных расходов. Счетная палата ежегодно рассматривает отчет об исполнении государственного бюджета, деятельности учреждений, получающих не менее двух лет поступления либо финансовые гарантии от государства, а также провинций и коммун с населением более 8 000 жителей, имеющих дефицит или задолженность внебюджетного характера. Палата представляет парламенту соответствующие финансовые отчеты, результаты проверок, в которых приводится мнение об осуществлении финансовой деятельности соответствующими субъектами и предложения по улучшению управления государственными средствами.

Согласно конституции Государственный Совет является консультативным административно-юридическим органом, а также органом охраны законности в управлении (ч. 1 ст. 100). Государственный Совет состоит из 6 секций, 3 из которых осуществляют юрисдикционные, а 3 - консультативные функции. Формами работы Государственного Совета являются общие заседания всех советников во главе с председателем, объединенные заседания консультативных секций, в случае необходимости - заседания специально учрежденных комиссий. Персонал Совета, состоящий из советников и референдариев, набирается по результатам публичных конкурсов, на основании продвижения по службе персонала областных административных трибуналов, в соответствии с решением правительства. В отличие от референдариев советники не могут быть перемещены, отстранены от должности или отправлены в отставку иначе как в соответствии с решением общего заседания Государственного Совета (ст. 5 Сводного текста). Согласно предписаниям Закона №186 от 27 апреля 1982 г. (ст. 7) при председателе образован Совет, в состав которого входит равное число магистратов Государственного Совета и областных административных трибуналов. Этот орган решает все вопросы, касающиеся назначения на должность, перемещения, продвижения по службе, привлечения к ответственности магистратов.

Государственный Совет, с одной стороны, является апелляционной инстанцией в отношении решений областных административных трибуналов. При

этом на его решения, как и на решения Счетной палаты, принесение кассационной жалобы допускается только на основании подсудности (ч. 4 ст. 111 Конституции). С другой стороны, как вспомогательный орган, он высказывает свое мнение по запросам министров. Это мнение формулируется на заседании секции, а по решению председателя Государственного Совета - специальной комиссией или совместно несколькими консультативными секциями. На заседаниях, которые носят закрытый характер, могут присутствовать либо министр, либо его представитель. Мнение Совета не носит обязывающего характера и не предполагает определенных обязательств лица, обратившегося за консультацией. В итальянском законодательстве предусмотрены случаи обязательного заслушивания мнения Государственного Совета. В частности, это касается всех проектов правительственных регламентов в форме декрета Президента страны, межминистерских и министерских регламентов, экстренных обращений к главе государства по поводу незаконности административных актов, внесения изменений в сводные тексты.

Особенностью итальянской системы является то, что споры, касающиеся публичной администрации, могут рассматриваться как административными трибуналами (специализированными органами административной юстиции), так и судами общей юрисдикции.

Судебная защита допускается в отношении любого акта публичной администрации вне зависимости от категории акта или способа обжалования. Суды общей юрисдикции рассматривают споры, касающиеся нарушения субъективных прав. Возможности обычного судьи довольно ограничены. В связи с жесткой трактовкой принципа разделения властей он не может аннулировать либо изменить акт публичной администрации, послуживший основанием для возбуждения дела. Он может принять решение только о неприменении в данном конкретном случае акта, признанного в судебном разбирательстве незаконным, и о возложении на соответствующий орган публичной администрации обязанности возместить причиненный ущерб.

Органы административной юстиции, как правило, осуществляют юрисдикцию по охране законных интересов (различие субъективного права и законного интереса можно проиллюстрировать на следующем примере. Конституция Италии (ч. 3 ст. 42) допускает экспроприацию частной собственности, объекта субъективного права лица, в общественных интересах. При данных обстоятельствах законный интерес собственника, подвергшегося экспроприации, заключается в том, чтобы административная процедура происходила в соответствии с законом, чтобы органы публичной администрации правильно осуществили оценку имущества, как исключение, охрану субъективных прав на основании предписаний законов (например, в области государственной службы, концессий). В отличие от судов общей юрисдикции органы административной юстиции правомочны не только аннулировать оспариваемый акт по причинам превышения власти, нарушения компетенции либо неправильного применения закона, но и потребовать от органа публичной администрации принятия определенного акта.

В Италии различают обычные и специальные органы административной юстиции. В каждой итальянской области функционирует один трибунал в составе председателя, являющегося членом Государственного Совета, и не менее пяти магистратов. Областные магистраты делятся на три категории. Референдарии назначаются на должность по результатам конкурса из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование и проработавших по специальности не менее пяти лет. Первые референдарии и административные советники назначаются по решению правительства. Состав областных административных трибуналов утверждается декретом Президента Республики по предложению Председателя Совета Министров с учетом мнения Государственного Совета. Областной административный трибунал заседает в составе трех человек. Специализированными органами административной юстиции являются Счетная палата - по вопросам публичной отчетности. Центральная налоговая комиссия и соответствующие комиссии - в отношении споров между налогоплательщиками и финансовыми органами, Высший и областные трибуналы публичных вод - в отношении водопользования.

5. Государственная служба США

Правовое положение государственной службы регулируется большим числом разнообразных актов, инкорпорированных в титуле 5 Свода законов США. В нормативных документах используется два термина — «государственная служба» и «гражданская служба», но преимущество отдается названию «государственная служба».

Закон о реформе государственной службы был разработан администрацией Картера и принят Конгрессом в 1978 г. По этому закону политика государства состоит в том, чтобы обеспечить народ Соединенных Штатов компетентными, добросовестными и эффективно действующими федеральными служащими, отражающими разнообразие нации и улучшающими качество государственной службы; управление федеральными кадрами должно осуществляться в соответствии с принципами «системы заслуг» и не должно нарушать требований о запрещенной кадровой практике. Помимо федеральной существуют государственные службы 50 отдельных штатов и одного федерального округа, а также аппаратов органов местного самоуправления⁹.

В США под федеральным государственным служащим понимается любое лицо, труд которого оплачивается из федерального бюджета. Основу организации федеральной государственной службы составляют три части (сегмента) служащих: «конкурсные», «патронажные» и «исключительные».

К первой относятся лица, поступившие на службу и продвигающиеся по ней в соответствии с принципом «системы заслуг». Набор на соответствующие посты проводится в двух формах — «открытой» (для должностей собственно

⁹ Комментарий к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. М., 2005. С. 531.

конкурсной службы) и «закрытой» (для служб здравоохранения, лесного хозяйства и ряда других ведомств).

При открытом наборе должность может быть занята любым лицом, успешно сдавшим экзамен; при закрытом, как правило, только в порядке карьерой службы в данной системе.

Ко второй части относятся служащие, которые назначаются на должности Президентом: 1) единолично (помощники и советники президента); 2) по совету и с согласия Сената (главы федеральных органов исполнительной власти и т.д.); 3) доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных органов исполнительной власти (советники, секретари министерств и др.).

В число третьих («исключительных») попадают те, кто имеет особый статус, поскольку исключены из-под действия закона о государственной службе (ФБР, ЦРУ, Госдепартамент, представительства США в международных организациях и пр.).

На конкурсную службу и службу в «закрытых органах» иностранцы не принимаются, за исключением низших должностей и отдельных ведомств (например, Государственного департамента), где существует необходимость в привлечении специалистов высшей квалификации, не являющихся гражданами США.

Законодательством выделяются следующие группы служащих: 1) карьерные государственные служащие, продвигающиеся по службе в соответствии с «системой заслуг»; 2) нанимаемые на определенный срок (до трех лет); 3) нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев); 4) служащие на резервируемых должностях (перечень этих должностей ежегодно определяется Управлением по делам государственной службы для тех случаев, когда необходимо обеспечить полную политическую беспристрастность в ведении дел); 5) некарьерные служащие (занимающие главным образом «патронажные» должности).

Профессиональные государственные служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям.

Первые четыре категории относятся к низшему персоналу административных учреждений, т.е. непосредственным техническим исполнителям. Они заняты простейшей рутинной работой, под непосредственным и общим наблюдением. Их количество обычно составляет 21% от общего числа служащих в аппаратах административного управления. По своему материальному положению относятся к низкооплачиваемым работникам. Средний размер жалованья сопоставим с заработной платой неквалифицированных рабочих частного сектора.

Категории 5—8 охватывают служащих, выполняющих квалифицированную работу, требующих специальных знаний и подготовки, а также способностей к индивидуальной работе. Это также исполнительский технический персонал, но высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением. Обычно их

число составляет 31% общего числа государственных служащих. По своему материальному положению относятся к среднеоплачиваемым работникам, которое ниже жалования аналогичных работников из частного сектора.

Служащие 9 — 15-й категорий относятся к среднему руководящему персоналу, хотя их деятельность также протекает под общим административным наблюдением. Например, служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, 12-й категорий — проявлять способность к руководству, служащие 13 категории могут быть помощниками глав небольших подразделений, а 14-й — главами подразделений и бюро. Общее число таких служащих составляет 46% от общего числа служащих. Средний размер их жалования примерно в два раза выше предыдущей группы.

Высшим руководящим составом аппарата государственных учреждений являются служащие 16 — 18-й категорий. В число их обязанностей входит планирование и руководство специализированными программами исключительной трудности и ответственности. Как правило, они возглавляют бюро и отделы. Численность таких служащих незначительна и составляет лишь 2% от общего числа служащих. Их жалование в среднем в восемь — девять раз превышает жалование служащих первых четырех категорий¹⁰.

Согласно § 3132 титула 5 Свода законов США к высшему руководящему составу относятся служащие: 1) руководящие ведомствами или структурными подразделениями органов исполнительной власти; 2) ответственные за реализацию определенных программ или проектов; 3) контролирующие, оценивающие или координирующие осуществление задач, стоящих перед органами исполнительной власти; 4) руководящие работой государственных служащих, не отнесенных к числу персональных помощников.

Важным условием является опубликование перечня вакансий, по которым проводятся экзамены на замещение должностей, что формально дает возможность принять в них участие каждому заинтересованному лицу. Допускается выплата компенсаций тем соискателям, которые приезжают для экзаменов или собеседования из другой местности.

Испытательный срок по закону не должен превышать одного года. По истечении этого срока государственный служащий зачисляется в штат соответствующего министерства или ведомства. Непрохождение испытательного срока на вышестоящий пост дает государственному служащему право на восстановление в должности, равноценной прежней по категории и уровню заработка.

Аттестация служащих проводится ежегодно. Сроки их проведения не оговариваются. Оценка профессиональной деятельности дается руководителем ведомства только на основе рекомендаций аттестационных комиссий, образуемых в каждом ведомстве. Особое значение придается требованию объективности в работе комиссии, предусматривая, в частности, такие нормы, как 1) опубликование состава комиссий каждого ведомства в «Федерал Реджмастер», а

¹⁰ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. М., 2005. С. 144.

также 2) что данная комиссия должна состоять, по меньшей мере, лишь наполовину из карьерных служащих этого ведомства.

Профессиональная деятельность оценивается по следующей шкале: 1) успешное выполнение должностных обязанностей; 2) удовлетворительное выполнение должностных обязанностей; 3) неудовлетворительное выполнение должностных обязанностей.

При неудовлетворительной оценке служащий либо увольняется, либо переводится на другую должность высшего руководящего аппарата. Однако такой перевод невозможен, если в течение пяти лет деятельность служащего дважды оценивалась неудовлетворительно или в течение трех лет — не выше, чем на удовлетворительную оценку.

Основанием для повышения в должности может служить и успешная аттестация, и прохождение учебных программ, разработанных под руководством Управления по делам государственной службы. Государственным служащим, как правило, высшего руководящего состава может быть предоставлен раз в 10 лет так называемый академический отпуск для проведения научных исследований или повышения квалификации сроком до 11 месяцев с сохранением должностного оклада.

Заработная плата устанавливается в соответствии с тем местом, которое занимает государственный служащий в должностной классификации. Так, для высшего руководящего состава (16—18-я категория) установлены пять градаций каждой из категорий должностной классификации. Должностной оклад определяется в соответствии с рекомендациями, разработанными Управлением по делам государственной службы, но не чаще чем один раз в год. В течение года допускается только его сокращение вследствие неудовлетворительного исполнения должностных обязанностей. При этом государственные служащие имеют право на предварительное (за 15 дней) уведомление о сокращении должностного оклада.

Специализированными органами по управлению государственной службой являются: 1) Управление по делам государственной службы; 2) Совет по вопросам «системы заслуг»; 3) Специальная комиссия. Во главе Управления стоит директор, назначаемый Президентом по совету и с согласия Сената на четырехлетний срок.

6. Государственная служба Японии

С вступлением в силу Конституции 1947 г. Япония превратилась из дуалистической в конституционную монархию. Статья 1 Конституции закрепила: «Император является символом государства и единства народа, которому принадлежит суверенная власть». Были упразднены такие важные учреждения прежнего государственного аппарата, как Тайный совет и Министерство императорского двора, подчинявшиеся непосредственно императору и стоявшие выше парламента и правительства.

Сейчас японский император выполняет приблизительно те же государственные функции, что и британский монарх («правит, но не управляет»). К ос-

новным полномочиям императора в сфере государственного управления Конституция относит: назначение премьер-министра в соответствии с решением парламента (ст. 6); промульгация правительственных указов и договоров; подтверждение назначений и отставок государственных министров и других должностных лиц (ст. 7). При осуществлении этих полномочий император лишается личной власти. Совершая государственные акты, он должен руководствоваться «совета́ми» и получать предварительное «одобрение» кабинета, который несет ответственность за государственные решения императора. Все действия императора ставятся в зависимость от принятого законодательства (ст. 4). Они не должны выходить за рамки так называемых государственных дел, под которыми Конституция понимает обязанности процедурного и протокольного характера. Император формально лишается права заниматься «государственной политикой», отнесенной к компетенции парламента и кабинета. Поэтому в государственном управлении он только одобряет уже принятые правительственные решения. Таким образом, Конституция заложила основы системы «символической монархии» - *сете тэнно сэй*.

Оценивая место императора в механизме государственного управления, нельзя ограничиться только формальной юридической стороной дела. Традиционное преклонение японцев перед особой императора предопределяет отношение политиков и государственных деятелей к императорскому дому. Монарх по-прежнему оказывает сильное влияние на политическую и идеологическую жизнь страны. К тому же и сама действующая Конституция не лишает главу государства возможности активно влиять на политические процессы. Не раз японские правоведы обращали внимание на отсутствие в Конституции положения, которое исключало бы для императора возможность отвергать решения правительства. Политический смысл подобных «спящих» прерогатив усматривается без труда: за императором резервируется возможность в экстренных случаях противодействовать правительственному курсу.

Государственная служба в Японии охватывает административную, дипломатическую и судебную сферы государственной деятельности. В категорию государственных служащих (*кокка комуин*) принято включать не только чиновников в собственном смысле этого слова, но также лиц, работающих на принадлежащих государству предприятиях, служащих государственных железных дорог, работников телевидения, государственных школ, военнослужащих «сил самообороны», сотрудников полиции. Общая численность занятых на государственной службе составляет свыше трех миллионов человек, большинство из которых - рабочие и служащие, не имеющие реальных полномочий по принятию управленческих решений. Численность же высших государственных чиновников не превышает десяти тысяч.

Действующая Конституция закрепила положение государственных служащих как «слуг всего общества, а не какой-либо одной его части» (ст. 15). Государственный служащий перестает восприниматься как личный слуга императора. В развитие содержащегося в Конституции определения государственных служащих как «слуг всего народа» Закон о государственных служащих 1947 г. устанавливает, что государственный служащий должен работать «только ради

общественного интереса и при осуществлении служебных обязанностей отдавать им все силы и помыслы».

Закон о государственных служащих 1947 г. с многочисленными изменениями и дополнениями - основной источник правового регулирования государственной службы. В 1950 г. вступил в силу Закон о местных служащих, установивший статус служащих муниципальных органов. Сильное влияние американских оккупационных властей на ход послевоенных государственных реформ в Японии объясняет сходство американского и действующего японского законодательства о государственной службе.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы возложен на Совет по делам персонала (дзиндзиин) при кабинете министров. Совет действует как орган, представляющий рекомендации по кадровым вопросам парламенту, кабинету и отдельным министерствам. Среди других полномочий Совета - издание в пределах своей компетенции правил и установлений по государственной службе, разбор жалоб на государственных служащих, организация и проведение конкурсных экзаменов.

Совет по делам персонала состоит из трех членов, назначаемых кабинетом министров с согласия обеих палат парламента. Кандидатуры членов Совета утверждаются императором. Срок полномочий членов Совета - четыре года с возможностью повторного назначения, но не более чем еще на два срока. Один из членов Совета по назначению кабинета выполняет функцию председателя.

Возложенные на Совет по делам персонала функции реализуются через деятельность его аппарата, который возглавляет управляющий, назначаемый членами Совета. В состав аппарата Совета входят пять управлений (делами, набора и использования персонала, жалоб, по оплате труда персонала, по делам служащих) и восемь местных бюро.

Все лица, находящиеся на государственной службе, подразделяются на две основные категории - работников «обычной службы» и работников «особой службы».

Основная масса чиновничества занята на «обычной службе», применительно к которой действует конкурсная система назначения на должность и стандартная шкала жалований.

Служебное положение государственных служащих определяется их должностью, которую они занимают в соответствии со своим рангом (доку). Каждый из восьми существующих рангов подразделяется на 15 разрядов (гохо). Разряд чиновника зависит от стажа, образовательного уровня, различных служебных характеристик. Установление критериев для отнесения государственного служащего к конкретному рангу и разряду производится Советом по делам персонала.

Оплата труда чиновника производится в соответствии с присвоенным ему рангом и разрядом на основании Закона о государственных служащих и соответствующих постановлений кабинета. Размеры жалования жестко регламентируются специальной шкалой, установленной Законом об оплате труда лиц, занятых на обычной службе. Положения этого закона не распространяются на оплату труда прокуроров (этот вопрос урегулирован специальным законом), а

также рабочих казенных предприятий (оплата устанавливается в коллективных соглашениях). Лица, занятые на особой службе, получают оплату в порядке, установленном в Законе об оплате труда должностных лиц на особой службе и Законом об оплате труда служащих Агентства самообороны. Выплата вознаграждений государственным служащим подконтрольна Совету по делам персонала. Совет вносит в парламент проекты изменений законов об изменении системы должностных окладов.

Государственный служащий, кроме должностного оклада, получает разнообразные надбавки - премии, надбавки за работу в городе, на содержание домашнего хозяйства, за сверхурочные, за работу в выходные дни, за работу в северных районах, многочисленные «отраслевые» надбавки (например, учителям, работающим в сфере обязательного образования) и др.

Высшую категорию работников «обычной службы» составляют лица, получающие жалование за административную работу (гёсэйсёку хорю). В эту категорию входят чиновники, занимающиеся канцелярской работой (дзиму сёкуин) и трудом, требующим специальных профессиональных знаний (гинорому сёкуин).

На командных постах в центральном административном аппарате заняты чиновники первых трех рангов, составляющие элиту японской бюрократии. Это начальники департаментов, отделов и секций (кёкутё, буге, кате), советники, директора агентств, постоянные заместители министров (последний термин используется по аналогии с английской административной системой). Чиновники этих классов фактически держат в своих руках рычаги административной власти во всех министерствах и ведомствах Японии. Остальные группы чиновников являются лишь исполнителями решений и указаний своих начальников.

На государственной службе действует характерная для Японии система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы. Одной из характерных черт государственной службы в Японии, связанной с системой «пожизненного найма», выступает отсутствие межведомственных перемещений чиновников, при частых (раз в 2-3 года) перемещениях чиновников внутри его ведомства.

Другая важная особенность японской государственной службы - дух элитаризма, традиционная почитаемость чиновничества. Эта черта нашла свое отражение в известной еще с конца прошлого века формуле «кансон мимпи» («чиновники достойны почитания, народ – презрения»). В последнее время четко проявилась и такая характеристика, как строгий контроль Либерально-демократической партии за персональным перемещением кадров в административном аппарате. Лицо, не имеющее связей с ЛДП, не имеет реальных шансов подняться выше уровня начальника департамента.

Ученые, занимающиеся исследованием японской государственно-политической модели, неизменно увязывают внушительные успехи, которые Япония демонстрирует в последние годы, прежде всего в экономической сфере, с эффективным функционированием бюрократического аппарата этого государ-

ства. Так, профессор социологии Гарвардского университета Э. Вогель в своей книге «Япония на первом месте. Уроки для Америки» наделяет японское чиновничество всеми теми чертами, которых, по его мнению, недостает американской бюрократии, - высоким профессионализмом, преемственностью, глубоким чувством ответственности.

Уникальность и неповторимость японской бюрократии объясняются прежде всего особенностями японской культуры, повлиявшей на специфику национального характера (трудолюбие, коллективизм, преклонение перед авторитетом, потребность в гармонизации межличностных отношений, стремление к самосовершенствованию и т. д.).

Назначение на государственную службу производится на основе конкурсных экзаменов. Японская Конституция закрепила принцип равного доступа граждан к государственной службе. Закон о государственных служащих (ст. 33) уточняет, что набор на государственную службу осуществляется в соответствии с личными заслугами кандидата, его профессиональной подготовкой и деловыми качествами, выявить которые и должны конкурсные экзамены.

Организация экзаменов возложена на Совет по делам персонала. В составе управления набора и использования персонала находятся специальный экзаменационный отдел и четыре главных экзаменатора. Совет своими правилами может ввести дополнительные требования для поступающих впервые, а в отношении претендующих на повышение в должности - ограничить круг экзаменуемых путем отбора на основании результатов прошлой служебной деятельности.

Для впервые поступающих на службу экзамены проводятся по трем отдельным группам:

- 1) для окончивших высшие учебные заведения;
- 2) для имеющих неполное высшее образование;
- 3) для окончивших средние учебные заведения.

На практике шансы занять руководящие посты имеют только лица, имеющие высшее образование. Большинство представителей японской бюрократической элиты закончили одни и те же учебные заведения. Как правило, это выпускники юридического факультета Токийского университета. Общее «студенческое прошлое» в значительной мере усиливает сходство психологических установок японской элиты.

К экзаменам для поступления на государственную службу допускаются только японские подданные. Для некоторых специальных видов государственной службы могут устанавливаться дополнительные ограничения. Так, например, сотрудником Министерства иностранных дел не может стать лицо, состоящее в браке с иностранцем.

Система приемных экзаменов на государственную службу, введенная в конце XIX в., действует без существенных изменений до настоящего времени. Экзамены могут быть письменными или устными. Допускается проведение экзамена по физической подготовке, оценка специальных навыков.

Конкурсные экзамены организуются по принципу «открытых дверей». Время и место их проведения объявляются в средствах массовой информации.

Содержание конкурсных экзаменов идентично для большинства государственных учреждений. Лишь немногие министерства готовят собственные письменные и устные экзамены. Среди них японский МИД. Кандидаты в. карьерные дипломаты (они должны быть не моложе 20 и не старше 28 лет) в течение трех-четырех дней в июне сдают письменные экзамены по следующим предметам: японская Конституция, международное право, экономическая теория, история дипломатии и иностранный язык. Кроме того, соискатель по собственному усмотрению выбирает для сдачи административное или частное право, а также один из разделов теории и практики денежно-финансовых отношений. Проводится также «общий экзамен» в виде групповой дискуссии по одному из предметов с целью определить способность кандидатов быстро схватывать суть различных мнений, вырабатывать свой подход, использовать убедительные аргументы при изложении собственной позиции.

Количество набранных на экзаменах баллов заносится в экзаменационный лист, заводимый на каждого экзаменуемого и сохраняющий свою силу в течение одного года.

Через конкурсные экзамены происходит и повышение в должности. Каждое лицо, занятое на государственной службе, формально имеет равное право на повышение в должности (ст. 37 Закона о государственных служащих). В то же время Совету по делам персонала предоставлено право предъявлять к претендентам на ту или иную должность дополнительные ограничительные требования и заменять экзамены назначением по выбору с учетом показателей предшествующей служебной деятельности. К ежегодно проводимым экзаменам на повышение в ранге допускаются все желающие. Конкурс на таких экзаменах традиционно очень высокий (25-40 человек на одно место). Успешная сдача экзамена не означает автоматического назначения на должность. Сдавшие экзамен заносятся в особый список, из которого соответствующее ведомство производит назначение. Назначение на должность или повышение в должности, как правило, происходит с испытательным сроком (не менее шести месяцев), по истечении которого при положительных результатах и происходит официальное назначение.

При продвижении по государственной службе учитываются как стаж работы, так и деловые качества служащего, являющиеся предметом постоянного изучения кадровыми структурами. Работа сотрудника ежегодно оценивается его непосредственным начальником (заведующим отделом в министерстве), который направляет соответствующее заключение (доклад) директору департамента на утверждение. Если последний не согласен с содержащейся в докладе оценкой деятельности сотрудника, то он может подготовить собственное письменное заключение. На практике подобное случается крайне редко, поскольку, как правило, перед написанием доклада его составитель консультируется с вышестоящим начальником.

Доклад пишется по заранее установленной схеме и состоит из двух частей. В первой в специальных графах проставляются оценки («отлично» или «недостаточно») за такие качества, как способность готовить документы, быстрота исполнения, инициативность, тщательность проработки материалов, дис-

циплинированность. Оцениваются также лояльность, умение строить отношения в коллективе. Второй раздел доклада носит описательный характер и обычно содержит обобщенные критические замечания, составленные на основе тех, которые делал начальник в «неофициальных письмах», направлявшихся подчиненному в течение года. Кроме того, каждый год отдел кадров министерства направляет во все департаменты «карточки достижений», в которых должны быть зафиксированы наиболее значительные успехи каждого сотрудника.

Вся эта информация хранится в личном деле сотрудника. Работники отдела кадров накапливают различного рода неофициальную информацию, получаемую о конкретном сотруднике из бесед с его начальниками, из кулуарных разговоров и т.д.

Государственные служащие имеют право обжаловать решение не представлять их на повышение по должности. С соответствующими жалобами обращаются в Совет по делам персонала и в Объединенный совет по рассмотрению жалоб (в него обращаются лица, не выдержавшие испытаний и временно прикомандированные).

Что касается дисциплинарных взысканий, то они, по мнению Генерального совета профсоюзов Японии, назначаются односторонне, по решению начальства. Когда дисциплинарное взыскание объявлено, то оно сохраняет свою силу, даже если назначенный работник и профсоюз подали апелляцию. Санкции действуют на протяжении всей процедуры обжалования. Как правило, дисциплинарные взыскания влияют на решения о продвижении по службе, прибавке к жалованью, установлении надбавки за усердие. Запись о дисциплинарных санкциях никогда не изымается из личных дел.

Японское законодательство допускает значительные ограничения трудовых прав государственных служащих. Так, на служащих полиции, пожарной службы, лиц, несущих службу по охране общественного порядка на море, а также в тюрьмах, не распространяются правила об условиях труда, установленные Законом о трудовых стандартах. Право на ведение коллективных переговоров признается в значительно урезанном виде. Забастовки для государственных служащих полностью запрещены. Рабочие государственных предприятий за нарушение этого запрета подвергаются увольнению, а собственно управленческий персонал может быть привлечен к уголовной ответственности.

Государственная служба в Японии сопряжена со значительными физическими перегрузками, частыми переработками, вызванными, среди прочего, ограниченностью штатов. В связи с этим была утверждена система выплаты компенсаций за ущерб здоровью, понесенный в период выполнения служебных обязанностей.

По данным опроса, проведенного в 2008 г. управлением экономического планирования, выяснилось, что 75% чиновников недовольны тем, что приходится работать чрезмерно много. Оказалось также, что никто из них не может полностью использовать положенный раз в году 15-дневный отпуск¹¹.

¹¹ Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. Центр по изучению управления и политики, 2009.

Государственные служащие сильно ограничены в отношении политической деятельности. Им не запрещено вступление в политические партии, но они не могут быть политическими консультантами и функционерами, играющими значительную роль, не могут баллотироваться на выборные публичные должности и т.л. Совет по делам персонала может запретить государственным служащим любые политические действия, кроме тех, что связаны с осуществлением избирательного права.

Основанием для отнесения государственных должностных лиц к «особой службе» (току бэцусёку) является то обстоятельство, что они направляются на работу без экзамена на чин и получают жалование в размерах, не связанных со стандартной шкалой жалований, установленный для служащих, занятых на «обычной службе».

В Законе о государственных служащих четко определен круг должностных лиц, находящихся на «особой службе». На них не распространяются предписания и правовые нормы, регулирующие прохождение «обычной службы». На «особой службе» состоят: премьер-министр, министры, советники, возглавляющие Совет по делам персонала и Ревизионный совет, генеральный секретарь кабинета (най-каку камботёкан) и его заместители, заместитель главы канцелярии премьер-министра по общим вопросам (сорифусому фукутёкан), начальник законодательного бюро кабинета (хосэйкёку тёкан), парламентские вице-министры (сэйму-текан), личные секретари премьер-министра, министров и генерального секретаря кабинета. Кроме того, состоящими на «особой службе» считаются все государственные должностные лица, избираемые парламентом либо утверждаемые обеими или одной из палат парламента; начальник и некоторые чиновники Управления императорского двора. В группу лиц, состоящих на «особой службе», входят также чрезвычайные и полномочные послы, посланники, члены направляемых за рубеж правительственных делегаций, а также члены Академии наук Японии, судьи, служащие управления обороны, секретари депутатов парламента и др.

Японское законодательство считает находящимися на «особой службе» поденных рабочих, используемых на различных общественных работах (чаще всего - в коммунальном хозяйстве), труд которых оплачивается из государственного бюджета. Поденные рабочие отнесены к категории лиц, занятых на «особой службе», прежде всего с целью нераспространения на них привилегий и материального обеспечения государственных служащих.

К дисциплинарной ответственности государственных служащих могут привлекать как их начальники по службе, так и Совет по делам персонала. Основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности являются:

- 1) нарушение Закона о государственных служащих и правил, и: Советом по делам персонала;
- 2) невыполнение должностных обязанностей;
- 3) совершение поступков, порочащих государственного служащего в качестве «слуги всего народа».

Основными видами дисциплинарных взысканий являются: увольнение от должности; временное отстранение от занимаемой должности сроком от одного

дня до одного года (за это время государственный служащий, как правило, не получает заработную плату); удержание из должностного оклада (может быть удержано до трети жалованья за период от одного дня до одного года); письменный выговор (замечание).

Государственный служащий может обратиться за восстановлением в правах к вышестоящим административным руководителям, а также в Совет по делам персонала, направив туда заявление «о неподчинении» в отношении принятых к нему мер. Заявление подается в течение 60 дней с момента получения письменного уведомления (подтверждения) о совершении обжалуемого действия.

Сразу же после поступления заявления «о неподчинении» сотрудники управления жалоб Совета по делам персонала приступают к расследованию дела, которое производится открыто. Государственный служащий, сделавший указанное заявление, может лично присутствовать при устном разбирательстве или направить своего адвоката; имеет право представлять свидетелей, документы и доказательства. Процедура разбирательства по заявлению «о неподчинении» занимает много времени и, что главное, требует значительных материальных расходов (на адвоката и т.д.). Поэтому на практике с такими заявлениями в Совет по делам персонала обращаются государственные служащие высшего и среднего звеньев. На этапе предварительного разбирательства сотрудники управления жалоб оказывают посреднические услуги по примирению государственного служащего и его администрации. Если конфликт не удается уладить, Совет по делам персонала принимает решение по заявлению «о неподчинении».

Если Совет принимает решение в пользу обратившегося с заявлением государственного служащего, в соответствии с Законом о государственных служащих аннулируется дисциплинарное взыскание, ставшее предметом разбирательства, а также принимаются меры по исправлению допущенной в отношении служащего несправедливости (например, дается указание о выплате ему жалованья за время несправедливого отстранения от работы).

Решение, принимаемое Советом по жалобам государственных служащих, окончательно и может быть пересмотрено только самим Советом. В соответствии с Законом о государственных служащих (ст. 92) разбирательство заявления «о неподчинении» в Совете по делам персонала не исключает возможности судебного разбирательства жалобы. Однако последнее может иметь место только после рассмотрения дела в Совете по делам персонала.

Организация и осуществление контроля за соблюдением законности в области государственной службы в Японии зависят от целого ряда факторов, важнейшими из которых являются характер политического режима, культурные и правовые традиции японского общества, открытость и гласность государственного управления.

Финансовый контроль за деятельностью администрации осуществляется Ревизионной палатой.

7. Государственная служба Китая

Система государственного управления КНР в центре и на местах строится в соответствии с принципами, одно время характерными для большинства стран, входивших в «мировую социалистическую систему».

Создание современной системы государственной службы относится к 1 октября 1993 г., когда было введено в действие Временное положение о государственных служащих, принятое Постоянным бюро Госсовета пятью месяцами раньше. Это положение разрабатывалось еще в 80-х годах, и первый его проект был подготовлен Министерством кадров в 1987 г. В 1988-1989 годах он прошел широкое обсуждение в центре и на местах, а затем результаты обсуждения были систематизированы Министерством кадров. В 1992 г. обобщающие документы по этому вопросу были одобрены постоянными органами Госсовета КНР и Политбюро ЦК Компартии Китая. В 1989 г. началось внедрение предусмотренной проектом положения системы государственной службы в опытным порядке в отдельных подразделениях Госсовета и на местах.

Кроме того, по распоряжению Госсовета стали практиковаться предусмотренные положением методы комплектования государственного аппарата. По статистике ряда ведомств, только в 1988 г. более миллиона человек участвовали в экзаменах на штатные должности в правительствах различных ступеней. А среди лиц, зачисленных в штаты Госсовета в 1991 г., около 80 % прошли строгую экзаменационную проверку. Таким образом, принятые даже временно-го акта о государственных служащих предшествовала восьмилетняя подготовительная работа, в том числе четыре года эксперимента в центре и на местах.

Разработка и принятие Временного положения о государственных служащих явились важным шагом в создании регулярной системы государственной службы в КНР.

К государственным служащим отнесены работники административных органов всех ступеней за исключением рабочих и обслуживающего персонала. Государственные служащие выделены теперь из общей категории «кадры» (шаньбу), и к ним отнесены только лица, занимающие должности в административном аппарате. Установлена ранжированная иерархия сотрудников государственных административных органов, причем ранги увязываются с занятием определенных постов, 1-й ранг у Премьера Госсовета, 2-3-й - у его заместителей и членов Госсовета, 3-4-й - у министров и глав администраций провинциального уровня и т.д. Табель о рангах замыкают делопроизводители (10-15-й ранги). Должности госслужащих разделены на руководящие и не руководящие. Последние перечислены во Временном положении. Это, например, делопроизводители, референты, сотрудники отделов (секторов), инспектора и т. д. Вместе с тем намечено составить отдельную табель о рангах для работников, не занимающих руководящие посты, с тем чтобы те из них, кто отлично проявил себя, могли быть повышены в ранге с увеличением зарплаты без назначения на руководящий пост.

Новая система государственной службы является и важным этапом перехода от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению в

штаты административных органов путем экзаменационного отбора. В настоящее время экзамены сдают лишь кандидаты на не руководящие должности. Одновременно действует порядок замещения должностей, предусмотренный Конституцией и законами (например, занятие постов министерского уровня), и путем переводов и повышений (так обычно назначаются заведующие отделами и вышестоящими подразделениями административных органов). Впервые зачисляемые на должности государственные служащие проходят годичный испытательный срок, в течение которого они также проходят курс обучения практической работе. Для государственных служащих, зачисляемых в учреждения провинциального уровня и выше, требуется обязательный двухлетний стаж низкой работы (ст.ст. 18 и 19 Временного положения).

В районах национальной автономии и ведомствах по делам национальностей при зачислении на государственную службу предоставляется приоритет претендентам из национальных меньшинств (ч. 2 ст. 13 Временного положения).

Новая система государственной службы предусматривает регулярные аттестации государственных служащих¹². Предусмотрены текущие и итоговые аттестации по результатам года. Текущие аттестации служат основанием для годичной аттестации, а результаты годичной аттестации - для поощрений или взысканий, направления работника для прохождения переподготовки, для вынесения решения об увольнении, переводе на другую работу, присвоении ранга и назначения зарплаты. Система аттестаций, как считают в КНР, способствует преодолению существовавшей в прошлом практики, когда не делалось различий в отношении работников в зависимости от качества их работы. Еще в период экспериментального действия проекта Временного положения в трех ведомствах Госсовета из числа государственных служащих, зачисленных по результатам экзаменов, около 140 человек в ходе последующей аттестации были повышены в рангах, заняв должности на уровне начальников департаментов и заведующих отделами. Одновременно в отношении лиц, не справляющихся с работой, были приняты такие меры, как понижение в ранге, увольнение или перевод на другую работу.

Особое значение имеют установления Временного положения, направленные на устранение влияния в государственной службе родственных отношений. Поэтому установлено, что лица, связанные супружескими узами, отношениями прямого кровного родства или непрямыми родственными связями в пределах трех поколений, а также родственными связями по линии жены или мужа, не могут занимать должности в одном и том же административном подразделении, подчиняясь одному и тому же руководителю, не могут находиться в прямом подчинении друг другу. Таким государственным служащим нельзя заниматься контрольной, ревизионной, кадровой, финансовой деятельностью в учреждениях, где указанные выше родственники занимают руководящие посты (ст. 61 Временного положения). Предусматривается также, что на местах (за

¹² Халиков М.И. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие / М.И. Халиков, Т.Т. Галиуллин. Уфа: БАГСУ, 2007.

исключением правительств в районах национальной автономии) на руководящих должностях уездного и нижестоящего уровня не должны находиться уроженцы данной местности (ст. 63). Эти установления направлены против образования круговой поруки лиц, связанных родственными отношениями. Государственным служащим запрещается заниматься торговлей, предпринимательством и участвовать в другой хозяйственной деятельности, приносящей прибыль.

Важно также отметить, что повышение государственных служащих в ранге теперь происходит гласно, что снижает возможности влияния на этот процесс разного рода «особых» отношений. Сейчас процедура повышения в ранге включает четыре момента: на основании рекомендаций руководства и мнений рядовых сотрудников выдвигаются кандидатуры на повышение; затем проводится цензовая проверка кандидатов с целью выяснения вопроса о том, насколько они удовлетворяют требованиям должности, на которую выдвигаются; на основе годичной аттестации проводится специальный тест для кандидатов на повышение; наконец, окончательное решение коллегиально принимает руководящий орган, наделенный полномочиями утверждать назначения и смещения кадров. Как считают в КНР, такой порядок повышения в должности выглядит в глазах окружающих служащих гораздо более убедительным, нежели прежний, в основе которого доминирующим было мнение руководства, зачастую основанное на «особых» связях. Кроме того, новый порядок усиливает контролируемую роль рядовых служащих.

Временное положение о государственных служащих ввело и четкую регламентацию порядка понижения в ранге, отстранения от должности, ухода на пенсию, отчисления из штатов государственных служащих на основании собственного желания или увольнения. Ранее в госаппарате КНР в течение долгого времени сохранялась застойная атмосфера, когда зачисленный в штат работник практически уже не мог быть отчислен, причем он мог только повышаться по службе, но не понижаться. Согласно Временному положению государственные служащие, признанные по результатам годичной аттестации не соответствующими занимаемым должностям либо не справляющимися со служебными обязанностями, а также не подходящие для перевода на другие должности равного ранга, должны быть в соответствии с установленным порядком понижены в должности (ст. 43).

Увольнение применимо в отношении государственных служащих, которые:

а) на протяжении двух лет подряд показали себя при годичных тестах некомпетентными или не справляющимися с должностными обязанностями и не пожелавшими вместе с тем перейти на другие предлагавшиеся должности;

б) отказались подчиниться распределению, вызванному структурными изменениями аппарата или сокращением штатов;

в) имеют прогулы или не являются на работу без уважительных причин в течение 15 дней подряд или в общей сложности более 30 дней в течение одного года;

г) не выполняют служебных обязанностей, не соблюдают дисциплину, несмотря на сделанные предупреждения.

Эти установления успешно применялись в тех подразделениях госаппарата, где проводилось экспериментальное внедрение новой системы государственной службы еще до официального введения Временного положения.

Этот акт возложил комплексное управление государственными служащими на Министерство кадров Госсовета КНР. На него же возложена ответственность за толкование положения.

После вступления в законную силу Временное положение о государственных служащих стало постепенно внедряться на территории страны сверху вниз. Это внедрение было начато с аппарата Госсовета и постепенно дойдет до органов волостной (поселковой) или несколько больший срок

В КНР нет специальной системы органов административной юстиции, однако в системе судов общей юрисдикции существуют палаты (коллегии) по административным делам. Довольно основательно разработана и процессуальная сторона рассмотрения этих дел. При отсутствии административного кодекса государства. принят Административно-процессуальный кодекс КНР.

Согласно Административно-процессуальному кодексу народными судами принимаются жалобы по поводу конкретных действий административных органов и их должностных лиц, нарушающих законные права и интересы граждан и юридических лиц. Кодекс законодательно закрепил виды административных дел, рассматриваемых народными судами. Это в основном дела, связанные с обжалованием таких административных санкций, как задержание, штраф, изъятие разрешения или удостоверения, приостановление производства, конфискация имущества либо наложение на него ареста. Довольно часты случаи обжалования действий административных органов и их должностных лиц в связи с посягательством на предоставленное законом право граждан на подрядное хозяйствование, что в наибольшей степени относится к регулированию арендного подряда в деревне.

Кодекс определил и круг административных дел, неподсудных народным судам. Он охватывает дела, связанные с государственными актами в сфере обороны и внешних связей, нормативными актами общеобязательного характера, конкретными административными актами, в отношении которых законным путем установлено, что данным учреждением они приняты в качестве окончательной инстанции, и некоторые другие. В частности, государственные предприятия не вправе обжаловать действия руководящих ими органов, если последние своими административными актами ущемляют права и интересы госпредприятий, все активнее формирующиеся под воздействием рыночной конъюнктуры.

Основные принципы административного процесса соотносятся с провозглашенными общими принципами производства в народных судах КНР. К таким принципам относятся: соблюдение законности в деятельности судебных органов; обеспечение независимости судов от административных органов, общественных организаций и отдельных лиц; гласное рассмотрение административных дел в производстве по двум инстанциям. Принципиальным положением

закона является запрещение подмены судами административных органов в вопросах целесообразности конкретных решений, которые приняты в рамках их компетенции, установленной законом. Административному процессу придан состязательный характер и предусмотрено осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в нем.

Согласно нормативным установлениям Кодекса большинство административных дел обычно рассматривается по первой инстанции в низовых народных судах. В отличие от них «сложные и важные дела», а также дела, связанные с обжалованием административных действий структурных единиц Госсовета и органов государственного управления провинциального звена, рассматриваются по первой инстанции народными судами средней ступени. Что касается территориальной подсудности административных дел, то все они подсудны народным судам по месту нахождения административных органов, действия которых обжалованы.

Важным моментом процессуального регулирования административного судопроизводства является установление юридических гарантий рассмотрения административных дел и исполнения принятых судебных решений. Прежде всего, законодательно установлены сроки рассмотрения административных дел и исполнения принятых судебных решений и определений. В случае отказа административного органа от исполнения решения народными судами могут быть применены такие меры, как снятие определенных сумм с банковских счетов административных органов, наложение штрафа. В случае злостного невыполнения решений либо определений органов суда против должностных лиц, ответственных за допущенные нарушения, могут возбуждаться уголовные дела.

Одна из основных целей административного судопроизводства заключается в предоставлении возможности получения гражданином или юридическим лицом компенсации за ущерб, вызванный действием либо бездействием административного органа или его должностных лиц. Если вопрос не разрешен обращением в компетентный административный орган, Кодекс предоставляет возможность обращения в народный суд.

В целом при рассмотрении административных дел работа судов концентрировалась на трех направлениях:

- 1) защита предприятий от необоснованного вмешательства вышестоящих органов в производственно-хозяйственную деятельность, отмена актов, нарушающих самостоятельность предприятий;
- 2) поддержание порядка в области землепользования, торговли, налогообложения, охраны окружающей среды;
- 3) охрана законных прав и интересов граждан.

Судебный порядок не предусмотрен для рассмотрения жалоб и обвинительных представлений государственных служащих, не согласных с кадровыми решениями, затрагивающими их интересы. Жалобы подаются в органы, принявшие такие решения, либо в органы кадровой администрации народных правительств равной ступени. Жалобы в отношении наложенных административных взысканий могут быть направлены в административно-контрольные органы, система которых возглавляется Министерством контроля Госсовета. Кроме

того, государственные служащие могут направлять обвинительные представления относительно действий административных органов и соответствующих руководящих работников, нарушивших их законные права и интересы. Такие представления направляются в вышестоящие административные органы или в административно-контрольные органы.

Если при рассмотрении таких жалоб или обвинений выяснится ошибочность решений, то государственные административные органы должны исправить их. Если при этом нанесен ущерб репутации государственных служащих, то соответствующие органы должны принять меры для восстановления их доброго имени, принести им извинения. А в случаях, когда служащим нанесен экономический ущерб, эти органы должны нести ответственность за его возмещение.

Народные правительства уездной и вышестоящей ступени или их органы кадровой администрации наделены правом принимать при нарушении Временного положения о государственных служащих следующие меры:

а) объявлять не имеющими силы решения о зачислении служащих в штат, повышении в должности, переводе на другие должности или перемещении по должности, если эти решения принимаются без учета штатных лимитов, потребностей в необходимых должностях и критериев компетентности;

б) аннулировать решения по изменению заработной платы государственных служащих, их денежного обеспечения по старости и относительно других страховых и социальных благ, если эти решения приняты в нарушение установлений государства;

в) обязать учреждения заново рассмотреть вопросы или принять соответственно дополнительные меры, если в отношении государственных служащих при их назначении, смещении, аттестации, проверке, поощрении, взыскании, увольнении были допущены нарушения установленного порядка.

Вместе с тем в случае нарушения государственными служащими установлений Временного положения государственными административными органами принимаются меры воздействия в виде критики, перевоспитания или административного взыскания (ст. 86 Временного положения).

Заключение

Публичная служба Франции объединяет государственную и местную публичные службы, для которых установлен единый табель классификации персонала, должностей и рангов.

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.

Сюда относятся работники центральной государственной администрации и администрации регионов, департаментов, коммун и их учреждений. Они делятся на категории, ранги (классы) и ступени.

Направляющую роль в карьерном процессе играют категории, которых четыре: А, В, С и Д.

Служащим называют работника, основной деятельностью которого является участие в несении административной службы в пользу государственного органа. Отсюда, все чиновники являются публичными служащими, но не все служащие являются чиновниками.

Чиновник связан с публичной (государственной) службой на всю профессиональную жизнь, тогда как служащие такого качества не имеют. К ним 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).

В ФРГ публичная служба означает деятельность в целях выполнения общегосударственных задач управления. В нее включаются публичные служащие (чиновники), служащие и рабочие. Закон устанавливает четыре уровня должностей публичной службы: 1) нижний (простая служба); 2) средний (средняя служба); 3) повышенный (ответственная служба); 4) высший (высшая служба).

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. К первой группе относятся те, кто приходит и уходит со своих постов вместе с правительством или отдельным министром. Ко второй — которых назначают на почетные должности без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о публичной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. В настоящее время численность чиновников в Парламенте достигает более 40% всего состава.

Гражданская служба Великобритании связана в основном с работой министерств и исполнительных агентств («кванго»). Она включает внутреннюю гражданскую службу и внешнюю (дипломатическую) службу.

Институт современной гражданской службы делится на старших, средних и младших администраторов. В группу старших включается семь ступеней: 1-я ступень — постоянный секретарь, 2-я ступень — заместитель постоянного сек-

ретаря, 3-я ступень — помощник секретаря, 4-я ступень — исполнительный директор, 5-я ступень — ассистент секретаря, 6-я ступень — старший принципал, 7-я ступень — принципал.

Группа средних администраторов также распределяется по ступеням.

В их числе главный исполнитель, старший исполнитель, стажер-администратор, исполнитель, помощник администратора. Сюда же примыкает и группа научных работников и технических специалистов. В группу младших администраторов входит вспомогательный научно-технический персонал, включающий делопроизводителей, чертежников, канцелярских работников, выполняющих главным образом исполнительскую работу.

Государственная служба США делится на федеральную, 50 отдельных штатов и одного федерального округа, а также аппаратов органов местного самоуправления. Основу организации федеральной государственной службы составляют три части (сегмента) служащих: «конкурсные», «патронажные» и «исключительные». Законодательством выделяются следующие группы служащих: 1) карьерные, продвигающиеся по службе в соответствии с «системой заслуг»; 2) нанимаемые на определенный срок (до трех лет); 3) нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (но не более чем на 18 месяцев); 4) служащие на резервируемых должностях (что определяется Управлением по делам государственной службы); 5) некарьерные служащие (занимающие, главным образом, «патронажные» должности).

Профессиональные государственные служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям.

Первые четыре категории относятся к нижнему персоналу административных учреждений, т.е. непосредственным техническим исполнителям (до 21% от общего числа служащих). Категории 5-8 охватывают квалифицированных работников, требующих специальных знаний. Это также исполнительский технический персонал, но высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений (до 31%). Служащие 9—15-й категорий относятся к среднему руководящему персоналу (до 46%). Высшим руководящим составом аппарата государственных учреждений являются служащие 16—18-й категорий (до 2%). Как правило, они возглавляют бюро и отделы.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Конституции зарубежных государств. - М.: Юридическая литература, 2002.
3. Комментарий к федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / А.Ф. Ноздрачев и др. - М., 2005.
4. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. - М.: Фонд «Правовая культура», 2006.
5. Государственное право Германии. - Т. 2. - М., 2004.
6. Судебные системы западных государств. - М., 2007.
7. Конституционное право: Учебник / Под ред. А.Е. Козлова. - М.: БЕК, 2008.
8. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. - М.: «Зерцало», 2007.
9. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. - М.: «Форум» - «Инфра - М», 2008.
10. Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: Изд-во РАГС, 2007.
11. Государственная служба (комплексный подход): учеб. пособие. - М., 2009.
12. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: КНОРУС, 2007. - 496 с.
13. Василенко И.Л. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритании, Франция, Германия: учеб. пособие. - Изд. 2-е, перераб. и доп. - М., 2007.
14. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Парисон. Центр по изучению управления и политики, 2009.
15. Халиков М.И. Зарубежный опыт государственной службы: учеб. пособие / М.И. Халиков, Т.Т. Галиуллин. - Уфа: БАГСУ, 2007.
16. Государственная служба. - 2006. - № 2.
17. Саламатин Е.Ю. Международный опыт правового регулирования государственной гражданской службы: актуальные вопросы для российских реформ//Международное публичное и частное право. - 2006. - №5.

Учебное пособие

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

Составитель:

Сидорова Маргарита Владимировна, к.п.н.

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 1089 от 15.08.11 г.

Подписано в печать _____ г. Формат 60x90¹/₁₆.

Усл. печ. л. _____. Тираж _____ Заказ № _____.

Орловский юридический институт МВД РФ.

302027, Орел, Игнатова, 2.