

И.А. Хамедов

**Система государственного
управления и правового
регулирувания в сфере
государственной службы
в развитых зарубежных странах**

Во всех развитых демократических странах существует система централизованного государственного управления в сфере государственной службы.

В Великобритании в 1968 г. по рекомендациям доклада Фултона был учрежден Департамент гражданской службы, политическим главой которого считается премьер-министр, но административным руководителем является глава гражданской службы. Позже при Маргарет Тэтчер эта должность была совмещена с должностью секретаря Кабинета. В 1998 г. правительство Тони Блэра приняло ряд мер по усилению функций Кабинета в сфере управления делами государственной службы. После кампаний приватизации и агентификации публичного сектора реинтеграция государственной службы весьма усилилась. Блэр ставил задачу превратить аппарат Кабинета в штаб-квартиру государственной службы. В этих целях были созданы Отдел эффективности и инноваций (позже преобразованный в Отдел стратегии премьер-министра), Центр управленческих и политических исследований (впоследствии преобразованный в Национальную школу государственного управления¹),

Хамедов И.А., доктор юридических наук, профессор Университета мировой экономики и дипломатии, руководитель Исследовательского центра при УМЭД.

¹ Национальная школа была закрыта в 2012 г. В рамках реформы госслужбы обучение госслужащих передано в аутсорсинг, координацией чего занимается Civil service learning, структурное подразделение Министерства внутренних дел (Home Office).

Совет управления делами государственной службы. В 2001 г. Блэр создал Отдел реализации и Службу реформы публичного сектора в целях усиления контроля над реформой государственной службы.

В США Актом Пендлтона в 1883 г. была создана Комиссия по государственной службе, которая должна была осуществлять централизованное регулирование вопросов государственной службы. Впоследствии аналогичные комиссии были созданы на уровне штатов. Актом о реформе государственной службы 1979 г. Комиссия США по государственной службе была упразднена, а вместо нее учреждены Служба управления персоналом, Совет защиты системы отбора по достоинству и Федеральное ведомство по трудовым отношениям. Эти органы были призваны улучшить управление кадрами государственной службы, централизовать систему административного разрешения споров, возникающих из государственно-служебных отношений, а также упорядочить решение вопросов трудового права в коллективных трудовых соглашениях.

Во Франции существует некоторое раздвоение политического руководства государственной службой. Конечно, президент как глава государства и верховный главнокомандующий имеет решающее слово в вопросах политических назначений, но на практике эти вопросы почти всегда решаются по согласованию с премьер-министром и парламентом. Административное руководство государственной службой осуществляет генеральный секретарь правительства, которым, как правило, становится доверенное лицо президента. Центральным уполномоченным органом государственного управления делами государственной службы Франции является Генеральная дирекция государственного управления и публичной службы Министерства бюджета, публичных финансов и публичной службы. Дирекция была создана в 1945 г. и первоначально находилась в прямом подчинении у премьер-министра. На дирекцию были возложены задачи концептуального руководства развитием государственной службы, нормативно-правового регулирования, политики оплаты труда, управления кадрами, в том числе их переподготовкой. Несмотря на создание отдельного Министерства по вопросам государственной службы, дирекция сохраняет тесные связи с аппаратом премьер-министра и по сей день.

В Германии правовое регулирование вопросов государственной службы относится к компетенции Министерства внутренних дел. В структуре министерства есть Генеральный директорат государственной службы, который занимается разработкой нормативно-правовых актов и методических инструкций по вопросам государственной

службы. Реализация кадровой политики децентрализована: каждое ведомство осуществляет ее самостоятельно на основе единых правил, утвержденных Министерством внутренних дел.

В Японии специально уполномоченным органом государственного управления по вопросам государственной службы является Национальная кадровая служба, подотчетная премьер-министру. Она осуществляет общее руководство кадровой политикой на национальном уровне и на местах, решает стратегические вопросы развития государственной службы, определяет политику оплаты труда, осуществляет найм на государственную службу, предоставляет возможности повышения квалификации, поддерживает единую систему классов и рангов государственных служащих. Вопросы карьеры и продвижения по службе, как правило, решаются ведомствами самостоятельно под надзором Национальной кадровой службы. В 2008 г. Основным законом о реформе национальной системы управления кадрами была учреждена Служба продвижения реформы национальной системы управления кадрами, а также Бюро кадровой политики и управления при аппарате кабинета, призванное централизовать кадровую политику в высшем эшелоне государственной службы.

Во всех развитых странах действуют основополагающие законы, регламентирующие вопросы государственной службы. Единственным исключением до недавнего времени была Великобритания, в которой государственная служба в силу известных особенностей правовой традиции не имела основы в законе. Однако в 2010 г. после принятия Акта о конституционной реформе и государственном управлении такая законодательная база появилась.

В США основополагающими законами о государственной службе считаются уже упомянутый выше Акт Пендлтона 1883 г. и Акт о реформе государственной службы 1978 г.

Во Франции с 1946 г. действует Генеральный статут публичной службы.

В Германии существует развитый институт административного законодательства о государственной службе, основанный на ст. 33 Основного закона. Основные вопросы государственной службы урегулированы Рамочным законом о федеральных государственных служащих. По вопросам оплаты труда принят отдельный Закон о вознаграждении государственных служащих.

**До 2010 г.
в Великобритании
государственная
служба, в силу
особенностей правовой
традиции, не имела
основы в законе.**

Исторически наиболее политизированная система государственной службы сложилась в США.

В Японии в 1947 г. был принят Акт о национальной публичной службе, а в 1999 г. Акт об этике национальной публичной службы. В 2008 г. вступил в силу Основной закон о реформе национальной системы управления кадрами.

В построении системы государственной службы возникает ряд концептуальных дилемм, формирующих своего рода систему координат, в рамках которой ведется поиск оптимальной для страны конструкции данного института [1].

Классическая веберовская концепция рациональной бюрократии предполагает нейтральность чиновничьего аппарата, который профессионально выполняет свои функции независимо от политического курса, проводимого демократически избранными политиками. Такой механистический взгляд на бюрократию обеспечивает ее легитимность в демократическом обществе: чиновники действуют не по своей воле, а лишь следуют установкам политиков. Эта модель бюрократии служила идеалом для стран Запада на протяжении почти всего XX в. и лишь в 80-х годах была подвергнута серьезной критике со стороны неоллиберальных теорий. Однако она не утратила своего значения: политическая нейтральность административного аппарата до сих пор считается в большинстве демократических стран прописной истиной; на практике же ни одна страна полностью не реализовала веберовскую модель рациональной бюрократии: политический фактор всегда влиял и продолжает влиять на государственную службу. Поэтому каждая страна выбирала свой исторический путь между крайностями полной политизации и абсолютной нейтральности государственной службы.

Исторически наиболее политизированная система государственной службы сложилась в США. Принцип дележа, который лежал в основе кадровой политики президентов США на протяжении всего XIX в., обуславливал крайнюю степень политизированности чиновничьего аппарата, что делало государственную службу непрофессиональной и весьма нестабильной. Административный аппарат государства рос очень быстро, поэтому каждые президентские выборы влекли за собой отставки десятков тысяч служащих по чисто политическим причинам, а замещение освободившихся должностей растягивалось на годы. Акт Пендлтона 1883 г. формально положил конец системе дележа, провозгласив принципы отбора по достоинству на основе открытого конкурса, политической нейтральности государственной службы и защищенности государственных служащих от увольнения по политическим причинам. Однако система дележа не исчезала, лишь в

30-х годах XX в. система оценки по достоинству охватила около 80% федеральных должностей. В 1939 г. Конгресс США принял закон, запретивший федеральным служащим участие в политической деятельности. В 1953 г. вторая комиссия Гувера рекомендовала строгое разграничение политических функций и администрирования на государственной службе. В 1978 г. администрация президента Дж. Картера предприняла самую решительную попытку отделить высший эшелон государственной службы от политики путем внедрения института высшей государственной службы с соответствующими гарантиями и учреждения совета по защите системы отбора по достоинству. Однако эти усилия были в значительной мере нивелированы впоследствии администрацией Рейгана.

Проблема политической лояльности высших государственных чиновников остается актуальной до сих пор. Каждая администрация решает ее по-своему. Например, администрация Б. Клинтона, пришедшая к власти после 20 лет правления республиканцев, относилась к высшему чиновничеству с большим недоверием, что повлекло серьезную чистку кадров государственной службы. В 1993 г. по инициативе президента Конгресс США пересмотрел ограничения политической активности государственных служащих в сторону смягчения. Официально в системе государственной службы остаются лишь 3000 политических назначенцев. Однако судя по трудностям, с которыми сталкивается каждая администрация в распределении политических должностей, которое обычно растягивается на несколько месяцев, оптимальное решение дилеммы еще не найдено.

Государственная служба Великобритании считается наименее политизированной среди развитых стран. С 1854 г. после доклада НортонаТревельяна, изобличившего пороки политизированной патронажной системы, Великобритания решительно взяла курс на создание деполитизированной профессиональной государственной службы, основанной на принципе отбора и продвижения по достоинству. Лишь в 20-х годах следующего столетия новая модель государственной службы была полноценно воплощена. Акт о конституционной реформе и государственном управлении 2010 г. прямо требует от государственных служащих исполнения своих обязанностей в целях содействия законно сформированному правительству независимо от его политического курса. Практически принцип отбора по достоинству реализован настолько безусловно, что назначения даже на высшие должности в ведомстве осуще-

Проблема политической лояльности высших государственных чиновников остается актуальной до сих пор

ствляются без участия министра. Согласно правилам Кодекса найма на государственную службу, министр вправе знать, кто участвует в конкурсе, но не вправе лично вести интервью или принимать решение о результатах конкурса.

Назначениями на высшие должности государственной службы занимается Комиссия по гражданской службе. Остальные назначения осуществляются по итогам конкурсного отбора ведомствами по прави-

Франция была одной из первых стран Запада, внедривших в свою государственную службу принцип отбора по достоинству.

лам, утвержденным Комиссией по гражданской службе. Лишь небольшое число специальных советников министра являются политическими назначенцами. Однако, несмотря на столь жесткую систему отбора по достоинству, политический патронаж все же имеет место: обход требования конкурсного отбора происходит путем краткосрочных назначений

и командировок (сроком до одного года с возможностью продления еще на год с разрешения Комиссии по гражданской службе). Надо отметить, что политическая беспристрастность, будучи традиционной ценностью британской государственной службы, понимается не как абсолютная аполитичность, но лишь как готовность предложить стандартное качество службы любому законному правительству. Таким образом, политическая нейтральность британской государственной службы – это лояльность на время. Конечно, практически такая нейтральность более вероятна при частой смене курса, нежели при длительном правлении одной из политических партий.

Перед государственной службой Великобритании возникают новые вызовы, связанные с ростом значения лидерства в проведении государственной политики, что противоречит традиционному образу государственного чиновника как безликого нейтрального исполнителя воли правительства. Эти вызовы требуют поиска нового соотношения политических и бюрократических интересов в системе государственной службы.

Франция была одной из первых стран Запада, внедривших в свою государственную службу принцип отбора по достоинству. Идея служения государству, общему благу народа, выраженная в принципах равенства, беспристрастности, бескорыстия и преемственности, уже более двух столетий составляет идеологическую основу ее государственной службы. Вместе с тем политизация высшего эшелона государственной службы во Франции очень высока. Более того, она институционализирована. Все высшие назначения производятся президентом и правительством: персональный состав министерских кабинетов,

а также назначения на большинство ключевых постов в центральном аппарате министерств определяются политическим усмотрением. Тогда в полной мере разворачивается игра политических и карьерных интересов. Существенное отличие от американской системы дележа заключается в том, что в любом случае высшее чиновничество остается профессиональным: политический патронаж действует в рамках элитного корпуса государственной службы.

Политизации высшего чиновничества способствует и официальный порядок временного приостановления службы ради политической деятельности с сохранением статуса и карьеры, что обуславливает перетекание кадров государственной службы в политику и обратно. Известно, например, что президенты Жак Ширак и Валери Жискар д' Эстен, а также премьер-министры Де Вильпен, Жоспэн, Жюппэ и Рокар вышли из Национальной школы государственного управления. Таким образом, во Франции создан оригинальный механизм соорганизации политики и государственной службы, обеспечивающий достаточно эффективное согласование политических и карьерных интересов.

Государственная служба ФРГ проникнута духом правового государства и скрупулезно регламентирована правовыми правилами и процедурами. Всеохватный легализм, подкрепленный контролем административной юстиции, – это правовой остов, удерживающий государственную службу от политического крена в ту или иную сторону. Как правило, государственные служащие воздерживаются от политической активности, подчеркивая свою нейтральность и приверженность публичным интересам. Несмотря на это, высшее чиновничество все больше политизируется. Объясняется это тем, что в условиях модернизации государственного управления чиновникам приходится брать на себя все больше политических функций, выступая от имени политиков в роли координатора и фасилитатора общественного диалога по вопросам государственной политики. Политизация обусловлена и организационными факторами: в отсутствие единого центрального органа найма на государственную службу руководство ведомств имеет довольно широкое усмотрение в подборе и расстановке кадров. Министры имеют значительное влияние на кадровые решения в своих ведомствах. В высшем эшелоне государственной службы нередко наблюдаются отставки временного характера по политическим причинам. Однако развитое административно-правовое регулирование государ-

Теоретически можно выделить два принципа организации системы государственной службы: принцип карьеры и принцип должности.

ственной службы существенно сдерживает проявления политизированности в административной практике.

Теоретически используются выделяют два принципа организации системы государственной службы: принцип карьеры и принцип должности. Принцип карьеры подразумевает первичность статуса государственного служащего и его карьеры на государственной службе по отношению к системе государственных должностей. Должности здесь вторичны: они доступны государственному служащему соответственно его классу и рангу. Важный момент: в карьерной модели государственной службы набор производится не на должность, а на службу, тогда чиновнику присваиваются знаки отличия, определяющие его статус на государственной службе (класс и ранг), причем не в связи с определенным должностным назначением. В должностной модели, наоборот, система должностей первична. Кадры подбираются под должности, они должны соответствовать квалификационным требованиям должностей. У государственных служащих в такой системе нет статуса вне должности.

Для карьерной модели государственной службы характерны следующие черты:

- ◆ претендент поступает на государственную службу, как правило, на нижнюю ступень карьерной лестницы (если допускаются несколько каналов входа в систему, точка входа определяет вид карьерного маршрута);
- ◆ к поступающему законодательством предъявляются минимальные требования по образованию;
- ◆ поступившему присваиваются определенные атрибуты (класс и ранг), определяющие его служебный статус и виды должностей, которые ему доступны;
- ◆ система оплаты выстроена с учетом классов, рангов и выслуги лет;
- ◆ продвижение по карьерной лестнице зависит от достоинств, заслуг и выслуги лет;
- ◆ движение по карьерной лестнице в значительной мере предопределено самой системой;
- ◆ как правило, служащему обеспечен пожизненный найм с щедрым пенсионным обеспечением по достижении пенсионного возраста;
- ◆ сохраняется высокий уровень корпоративного духа.

Должностной модели присущи следующие особенности:

- ◆ претендент на определенную должность может войти в систему государственной службы на любом уровне;
- ◆ претендент должен наилучшим образом соответствовать квалификационным требованиям должности (а не базовым минимальным требованиям, как в карьерной модели);

- ♦ решение о назначении на службу принимается, как правило, по итогам открытого конкурса, участие в котором не ограничено статусом (классом, чином, рангом);

- ♦ служащие могут переходить на другую работу, меняя должности, организации и ведомства, сообразно своим карьерным планам, а не следуя предписанному карьерному маршруту;

- ♦ поступающему на государственную службу могут присваиваться определенные знаки отличия, но они «привязаны» к занимаемой должности и не имеют самостоятельного значения в системе;

- ♦ оплата труда определяется, прежде всего, занимаемой должностью, а не рангом или выслугой лет;

- ♦ нет гарантий пожизненного найма или особых условий пенсионного обеспечения;

- ♦ корпоративный дух государственной службы практически отсутствует.

У каждого принципа организации есть свои преимущества и недостатки. Карьерный принцип способствует формированию стабильного профессионального корпуса государственной службы с высоким корпоративным духом, идеологией служения интересам народа и моральным кодексом. Карьерная модель несет в себе большие возможности возвращения кадров государственной службы: их специальной подготовки и переподготовки. Минусом карьерной модели является ее корпоративная замкнутость. К тому же это довольно дорого для государственного бюджета, если учесть обязательства государства по обеспечению оплаты и других условий труда служащих, а также их пенсионного обеспечения.

Должностная модель устроена проще, обходится государству дешевле, более открыта для общества, но не способствует формированию стабильного профессионального корпуса государственной службы. Персонал не имеет гарантий занятости и социальных привилегий, что делает государственную службу менее привлекательной и способствует большей текучести кадров. Возможностей по возвращению кадров государственной службы здесь значительно меньше: государство выбирает из того, что есть, а не занимается специальной подготовкой государственных служащих. Из-за отсутствия единого корпоративного духа может возникать ведомственная разрозненность, преобладание в сознании чиновников узковедомственного подхода к делу и должностной зашоренности.

Следует сделать оговорку о том, что в современной практике уже нет чистых моделей: ни одна страна не следует строго одному из опи-

Карьерная модель несет в себе большие возможности возвращения кадров государственной службы.

Современную британскую систему государственной службы уже нельзя считать чисто карьерной моделью.

санных принципов, хотя в большинстве развитых стран используют преимущественно карьерные системы государственной службы.

Британская государственная служба долгое время служила классическим образцом карьерной модели. Реформы последних тридцати лет привнесли в систему новые черты,

но карьерный принцип по-прежнему остается основополагающим. Набор на государственную службу Ее Величества осуществляется на основе открытого конкурса, в котором оценивается общий уровень образования. Конкурс проводится по правилам, разработанным в соответствии с инструкциями Комиссии по государственной службе, чаще всего ведомственными структурами по найму. Действуют общие стандарты опубликования, справедливой оценки достоинств кандидата, внешнего представительства в приемной комиссии. Служащий получает назначение сначала на государственную службу, а потом уже в свое ведомство. Со дня поступления ему присваивается персональный статус, который не зависит от должности или вида службы. Мобильность кадров британской государственной службы очень высока: нередко служащие перемещаются по горизонтали между ведомствами и по вертикали в пределах своего ранга.

Выделяют наивысшие ранги государственной службы, по которым кадровые решения принимаются аппаратом правительства с последующим утверждением премьер-министром, и высшие ранги, по которым кадровые решения принимаются ведомствами с соблюдением требований Комиссии по государственной службе. Остальные ранги делегированы ведомствам и считаются предметом их кадровой политики. В последние три десятилетия делегирование вопросов кадровой политики ведомствам и исполнительным агентствам приводит к размыванию границ карьерной государственной службы и смешиванию ее с элементами должностной модели, которая весьма характерна для агентств, где работают большинство государственных служащих. Поэтому современную британскую систему государственной службы уже нельзя считать чисто карьерной моделью.

Государственная служба во Франции пример карьерной модели наполеоновского типа. Набор на государственную службу осуществляется посредством открытых и крайне формализованных экзаменов, причем отобранному претенденту предстоит пройти обучение в специализированном вузе, во время которого он считается стажером, а по завершении его получает пожизненное место в одном из корпусов государственной службы и назначение соответственно итоговым оцен-

кам. Во Франции более 50 таких специализированных учебных заведений, готовящих кадры государственной службы.

Государственные служащие жестко разделены на три класса (А, В, С) в зависимости от уровня образования и результатов вступительного экзамена. В каждом классе есть своя карьерная лестница, ведущая к высшему в данном классе рангу. Возможность занятия той или иной должности определяется классом и рангом государственного служащего. Лишь служащий класса А имеет шансы подняться до верхов государственной службы. Для занятия должности, выходящей за пределы допустимого для данного класса, необходимо сдать экзамен и пройти квалификационный отбор, предусмотренный для более высокого класса. Реформы начала 2000-х годов расширили автономию ведомств в финансовой и кадровой политике, что привело к дополнению исходной карьерной модели элементами должностной модели.

Среди развитых стран США наиболее близки к должностной модели. Хотя в каждом ведомстве существует своя система карьеры, при назначении на должность решающую роль играет соответствие квалификационным требованиям должности, а не ранг служащего. Государственная служба не стандартизирована: за исключением высшей государственной службы, правила и условия службы весьма различаются как между ведомствами, так и по уровням власти. Вход на государственную службу возможен с любого уровня, а не только с нижнего, как в карьерной модели. Межведомственная мобильность кадров в США крайне низкая, что свидетельствует об отсутствии единой системы государственной службы.

В построении системы государственной службы приходится уточнять, какие вопросы управления будут решаться централизованно, а какие будут переданы кадровым службам ведомств и иных государственных органов. В последние три десятилетия в большинстве развитых стран произошла существенная децентрализация государственного управления, в том числе в сфере государственной службы. В разных странах, конечно, децентрализация имела разные масштабы.

Франция пример жесткой централизованной системы государственной службы. Государственные служащие в центре и на местах организованы в единую систему классов, рангов, оплаты труда и пенсионного обеспечения. Подготовка кадров и их размещение осуществляются централизованно государственными учреждениями. Кроме того, государственная служба весьма подробно регламентирована генеральными статутами государственной службы. Статус государственного служащего гарантирует занятость и карьерные перспективы соответственно классу и рангу. С 2001 г. у ведомств появилось больше свободы в кадровой по-

литике, однако они обязаны следовать инструкциям центрального уполномоченного органа – Генеральной дирекции государственного управления и публичной службы, которая сохраняет за собой функции нормативно-правового регулирования и стратегического управления.

В Японии набор на государственную службу осуществляется централизованно Национальной кадровой службой, однако карьера государственных служащих находится в ведении министерств, которые имеют свои программы подготовки и повышения квалификации кадров. С 2008 г. ведется работа над унификацией управления кадрами государственной службы, что подразумевает централизацию и преодоление ведомственной фрагментации государственной службы.

В Германии нет централизованной системы найма на государственную службу. Подбором кадров и управлением персоналом занимаются ведомства по правилам, утвержденным Министерством внутренних дел. Однако, несмотря на децентрализованную систему управления, детальное публично-правовое регулирование статуса и условий труда государственных служащих обеспечивают надлежащую унификацию государственной службы.

Великобритания существенно децентрализовала свою систему государственной службы. Только наивысшие назначения осуществляются централизованно, все остальные – ведомствами в соответствии с требованиями Комиссии по государственной службе или полностью делегированы ведомствам. С конца 90-х годов прошлого века Великобритания прилагает усилия к реинтеграции государственной службы.

Литература

1. См.: *Демин А.А.* Административное право Российской Федерации: Учеб. пособие. – М.: ИКД «ЗЕРЦАЛО-М», 2002; *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика. – М.: Изд-во РАГС, 2003; *Бахрах Д.Н.* Государственная служба в Российской Федерации. – Екатеринбург: Изд-во Государственной юридической академии, 1995; *Безобразов В.П.* Об условиях поступления на государственную службу в европейских государствах. – М., 1875; *Государственная служба в странах основных правовых систем мира: Нормативные акты* / Под ред. А.А. Дёмина. – М.: Готика, 2001; *Митин А.Н.* Система государственной службы: Проблемы реформирования и развития // Рос. юрид. журнал. 2005. № 1; *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции // ГиП. 2000. № 11; *Оболонский А.В.* Государственная служба США: история и современность // ГиП. 1999. № 4; *Овсянко Д.М.* Некоторые вопросы реформирования государственной службы // Административное право и административный процесс: Актуальные проблемы / Отв. ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. – М.: Юристъ, 2004; *Овсянко Д.М.* О современном содержании государственно-служебных отношений // Проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: МГЮА, 2005.