Система государственной службы Великобритании и особенности ее административно-правового регулирования

СЕРГЕЕВ ИЛЬЯ ВИТАЛЬЕВИЧ

Эксперт АНО «Центр перспективного анализа и стратегических исследований», студент Российского государственного социального университета

Ilyasergeev1@yandex.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ: Сергеев И.В. Система государственной службы Великобритании и особенности ее административно-правового регулирования // Молодой ученый. - №1. – Часть VIII, 2016. – С. 833 – 836.

Аннотация: *Поиск способов и путей повышения качества и эффективности функционирования государственного аппарата, и всей системы государственного управления Российской Федерации стали, сегодня, одним из основных направлений административно-правовых исследований. Это обусловлено попытками руководства государства реформировать систему государственного управления, начало которым было положено административной реформой 1990-х гг. прошлого века. Целью реформы является упорядочение существующей системы государственного управления, преодоление рассогласованности и дисбаланса в системе государственного управления. В основе системы государственного управления лежит понятие «система государственной службы», которое во многом предопределяет и обуславливает ее успешное функционирование. Выработка модели наиболее эффективной системы государственной службы, по нашему мнению, связана с проведением соответствующих сравнительно-правовых исследований, благодаря которым представится возможным на основе рецепции положительного опыта выработать конкретные предложения по совершенствованию отечественной системы*

государственной службы. Настоящее исследование посвящено анализу наиболее существенных положений системы государственной службы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии.

Ключевые слова: *Система государственной службы Великобритании, государственные гражданские служащие, менеджерская модель, замещение государственных должностей, административная реформа в Великобритании.*

На протяжении практически всей истории развития отечественной правовой системы, законодатель обращался к зарубежному опыту правового регулирования того или иного института с целью «выявления наиболее положительного опыта» [3, с. 18], который можно использовать при совершенствовании российской правовой системы. При формулировании критериев успеха функционирования системы государственной службы РФ, А.Б. Тарджуманян помимо прочего выделяет «поиск новых, наиболее эффективных механизмов организации власти» [8, с. 5]. В этой связи, представляется актуальным провести административно-правовой анализ системы государственной службы Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (далее - Великобритания) в целях выявления положительного опыта, который может быть использован при совершенствовании российского законодательства о государственной службе.

История развития системы государственной службы Великобритании, как и у любого динамично развивающегося государства, по мнению А.В. Оболонского была «обусловлена интенсивностью государственнообщественных отношений и необходимостью приспособления системы управления к происходящим преобразованиям» [6, с. 39]. На протяжении длительного времени она была недоступна для непривилегированных субъектов. Государственные должности передавались по наследству. Однако, подобная система исключала большинство проблем, свойственных ей на современном этапе. Примером может послужить проблема

коррупции. Ввиду того, что большинство государственных служащих принадлежали к состоятельным аристократическим семьям, указанный вид правонарушений был для них не характерен. Помимо этого, компетенции государственных служащих были сильно ограничены ввиду монархического государственного уклада. Но несмотря на это, был ряд существенных проблем, которые достаточно полно были изложены и проанализированы в 1853 г. в докладе Ч. Тревельяна и С. Ноурдкота. Среди первостепенных проблем авторы выделили «патронажную систему замещения должностей» и «непрофессионализм государственных служащих» [7, с. 17 - 18]. Впоследствии авторами будут выработаны предложения по преодолению обозначенных проблем.

На протяжении всего периода развития системы государственной службы Великобритании не существовало единого нормативного документа о государственной службе. При этом, все государственные служащие условно делились на «гражданских слуг Короны» и «военных слуг Короны». Далее более подробно остановимся на государственных гражданских служащих, проходящих, государственную гражданскую службу, определенную в Акте «Местное самоуправление и гражданская служба» [2].

Свой современный вид институт государственной гражданской службы Великобритании обрел в связи с административными реформами, проводимыми в 70 – е гг. прошлого века. Суть данных реформ заключалась в разделении государственных служащих на классы – руководители, исполнители и технические специалисты. В основе данной реформы, премьерминистром Баронессой М. Тэтчер был заложен принцип менеджерской модели государственного управления, который базируется на рыночных стимулах и механизмах. В свою очередь, очевидно, что цели и результаты деятельности гражданских служащих, при этом, максимально прозрачны для общества. Свое законодательное закрепление менеджерская

модель получила в Акте «Гражданской службы (управленические функции)» [1].

Реформы полностью упорядочили процесс поступления и прохождения государственной гражданской службы. Так, например, процесс подготовки государственных служащих является достаточно длительным и многоступенчатым. Так в структуре Парламента функционирует Министерство по делам гражданской службы, которое отвечает, в том числе, за профессиональную подготовку и переподготовку государственных служащих. В структуре названного Министерства создан Колледж для подготовки государственных служащих, который реализует учебные программы по подготовке в основном управленцев двух последних уровней государственных служащих – исполнителей и технических специалистов. Подготовка руководителей — это скорее прерогатива ведущих университетов Великобритании – Оксфорда и Кембриджа. На основе учебных программ приведенных университетов готовится экзамен на замещение должностей государственных служащих, который проводится Комиссией по делам гражданской службы.

Несмотря на то, что реформа принесла много положительных изменений, среди которых следует выделить занятие государственных должностей более компетентными специалистами, владеющими и применяющими современные методы управления, заработал механизм конкуренции на замещение государственных должностей, некоторые традиционные для Великобритании признаки государственного управления остались неизменными. Так, например, Л.А. Гусева выделяет следующие основные признаки системы государственной службы Великобритании: «аполитичность (государственные служащие политически нейтральны); иерархичность (существование системы классов в системе государственной службы); кастовость (привелегии при зачислении на государственную службу имеют выпускники ведущих

университетов); несменяемость (большинство государственных служащих сохраняют свои посты в случае смены правительства)» [4, с. 65].

Как уже было отмечено выше, понятие «государственный служащий» в законодательстве Великобритании не определено, однако анализ научной литературы и материалов из сети Интернет позволяет констатировать, что содержание данного понятия трактуется как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле к государственным служащим относят весь круг лиц, состоящих в служебных отношениях с публичными учреждениями. С этой точки зрения к государственным служащим относятся чиновники и служащие публичного сектора, т.е. служащие железных дорог, почты, высших учебных заведений, школ. В узком смысле государственные служащие - это только чиновники, т.е. служащие государственного аппарата. Существуют некоторые общепринятые виды деления государственных служащих. Наиболее общим считается деление на публичных и гражданских служащих. В этом случае, к публичным государственным служащим, как правило, относят сотрудников корпораций, местных органов власти, здравоохранения, школьного образования. Правовой статус, полномочия и обязанности каждой из перечисленных категорий определяется отдельными нормативными актами соответствующего государственного органа. Гражданские служащие представляют собой государственных служащих собственно министерств и ведомств. Это лица, входящие в состав внутренней гражданской службы. В свою очередь, деление на внутренних и внешних государственных служащих подразумевает разделение государственных служащих, осуществляющих свои полномочия внутри государства и государственных служащих, осуществляющих свои полномочия за его пределами – дипломатическая служба.

Встречается в научной литературе также деление государственных служащих на промышленных и непромышленных служащих. Так промышленные государственные служащие это те, кто занят в сфере

производства, однако их количество значительно меньше, нежели непромышленных служащих. Под последними подразумеваются сотрудники различных министерств и ведомств, замещающие должности как на постоянной, так и на срочной основе. Сотрудники министерств и ведомств, в свою очередь, могут быть как постоянными, так и временными. Последние – практически не имеют никаких льгот, предусмотренных для постоянных государственных служащих, в том числе права на государственную пенсию.

Говоря о требованиях, предъявляемых к государственным служащим в Великобритании, необходимо отметить, что они основываются на их статусе, и специфичны для уровня конкретной должности. Основным способом отбора на замещение должностей государственной службы во многих зарубежных странах, в том числе в Великобритании является ранее упомянутый конкурс, на основе которого замещается большинство должностей гражданской службы. Ученые едины во мнении, что приведенный способ замещения должностей государственной службы позволяет добиться равного доступа к государственной службе. Проведение конкурса также предполагает равный доступ к информации о замещаемых должностях и квалификационных требованиях по ним. Более того, по нашему мнению, конкурс предполагает объективную и непредвзятую оценку результатов конкурсных испытаний на основе общих для всех кандидатов критериев.

Анализируя систему государственной службы Великобритании нельзя, по нашему мнению, более подробно не остановиться на свойственных ей проблемах. Авторы исследований по-разному выделяют проблемы, которые свойственны британской государственной службе. Анализ авторских позиций по указанному вопросу показал, что в науке выделяют три вида таких проблем.

Во-первых, это проблемы, свойственные как для государственной службы в Великобритании, так и для британских государственных служащих в целом.

Среди таких проблем выделяют проблему подконтрольности государственной службы и государственных служащих обществу, которая в последние годы успешно решается мерами судебного контроля, проблему качества оказания государственных услуг населению, решаемую за счет организационных механизмов и иных факторов и т.п. Авторы отмечают, что эти проблемы характерны не только для государственной службы Великобритании, но и для других стран. Также пишут, что эти проблемы сегодня во многом решаемы (хотя и не решены окончательно, что, наверное, невозможно в принципе) и не являются самыми актуальными и значимыми. В связи с этим подробно касаться их нет необходимости.

Во-вторых, это проблемы, характерные скорее для государственных служащих, а не для государственной службы как системы власти (проблемы доступа к государственной службе, проблемы мотивации государственных служащих, проблемы коррупции в системе государственной службы, подробно рассмотренные в диссертационном исследовании Д.Н. Колчеманова [5], низкой результативности деятельности государственных служащих и ряд других проблем).

В-третьих, это проблемы, стоящие собственно перед государственной службой Великобритании как системой. Основной из последних автор полагает отсутствие межведомственной координации, то есть согласованной, единообразной работы различных органов власти. Строго говоря, в конституционных актах Соединенного Королевства, в ходе анализа, координационных норм в чистом виде обнаружено не было. Вместе с тем, английский законодатель часто пытается использовать координационный инструментарий.

Примененные в совокупности общие и частно-научные методы и приемы исследования позволили прийти в ходе его реализации к следующим основным выводам и положениям.

1. Возникновение и развитие системы английской государственной службы тесно связано со спецификой английской государственности и британской правовой и политической традицией.

2. Изменения в правовом регулировании британской государственной службы во второй половине XX в. во многом созвучны российскому реформированию системы государственной службы, начатому в тот же период. Как в Британии, так и в России заявлен и реализуется так называемый «менеджерский подход» к построению системы государственной службы. Есть сходства и в построении статуса государственного служащего. По нашему мнению, российскому законодателю также следовало бы попытаться использовать на отечественной почве положения британских законов о повышенной «клиентоориентированности» государственного служащего, о саморегулировании в системе государственной службе, о повышенном судебном контроле в отношении действий государственных служащих и органов власти.

3. Система государственной службы и виды государственных служащих в современной Великобритании являются продуктом специфического исторического развития. Тем не менее, они являются обычными для западных стран и, по свидетельству западных ученых и политиков, достаточно эффективными. Деление британской государственной службы и самих государственных служащих на виды близко и к российскому законодательству о государственной службе. Вместе с тем, для России нехарактерно такое противопоставление правящей политической партии и государственной службы. Имеются и иные, менее существенные различия, вызванные более культурно-историческими и правовыми традициями.

Для российского законодателя в этой связи были бы интересны к заимствованию критерии деления государственных служащих на «промышленных» и «непромышленных». В современных условиях дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ интересно было бы проработать вопрос

определения статуса временных государственных служащих (не имеющих, например, прав на повышенное пенсионное обеспечение и досрочный выход на пенсию и т.п.) и найма на государственную службу России именно на таких условиях, что приведет к понижению нагрузки на бюджет и экономику страны в целом.

5. В законодательных актах самой Великобритании нет четких и однозначных требований, предъявляемых к государственным служащим. Скорее, они выработаны практикой. Основное требование для чиновника — лояльность. Также служащие обязаны соблюдать принцип служебной субординации и не выходить за пределы предоставленных им полномочий. По общему правилу, любое лицо, находящееся на государственной должности, обязано исполнять предписанные законом правила. В отношении высших чиновников действует правило не принимать в течение двух лет после ухода в отставку и без согласия правительства предложений о работе в сфере бизнеса, если их деятельность быта связана с конфиденциальной информацией. Служебные отношения в этой стране не подпадают под юрисдикцию обычных судов.

Требования, предъявляемые к британским государственным служащим, во многом схожи с российскими. Обычно они сформированы в виде ограничений в связи с нахождением на государственной службе. В отличие от России, в Британии они, как правило, закреплены не в законе, а выработаны самой практикой государственной службы и относятся к нормам морали, за отступление от которых имеется жесткая не столько юридическая, сколько политическая ответственность.

Литература:

1. Civil Service (Management Functions) Act 1992 // Legal reference system:
«Legeslation.gov.uk».

2. Local Government and Civil Service (Superannuation) Rules 1936, №651 / UK Statutory Rules and Orders // Legal reference system: «Legeslation.gov.uk».

3. Войтович Л.В., Сергеев И.В. Становление и общая характеристика института ответственности вследствие причинения вреда в российском праве второй половины XIX – начала XX в. // Ленинградский юридический журнал. - №3 (41), 2015. – С. 17 – 27.

4. Гусева Л.А. Коридоры власти и гражданская служба Великобритании – взгляд сквозь века // Казанский педагогический журнал. 2015. - №2. – С. 64 – 69.

5. Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: Дис…. канд. юр. наук. – М, 2009. – 222 с.

6. Оболонский А.В. Бюрократия XXI века. Модели государственной службы – Россия, США, Англия, Австралия. – М.: «Дело», 2002. – 168 с.

7. Потапов И.В. Формирование института государственной гражданской службы Великобритании во второй половине XIX века // Вестник Новгородского государственного университета. 2007. - №41. – С. 17 – 19.

8. Тарджуманян А.Б. Правовое регулирование государственной службы стран СНГ: Дис…. кан юр. наук. – М.: РАНХиГС при Президенте РФ. – 161 с.