

# «Государственная гражданская служба в зарубежных странах»

## Тема 2: Концептуальные основы госслужбы в зарубежных странах

# Модели государственной гражданской службы:

## Модель стран континентальной Европы

централизованная  
закрытая модель

относительно  
децентрализованная  
закрытая модель

## Англосаксонская модель

относительно  
децентрализованная  
открытая модель

децентрализованная  
открытая модель

# Модель стран континентальной Европы

## Закрытая модель

- ❖ Французская модель государственной гражданской службы
- ❖ Современная модель государственной гражданской службы Германии

### ПРИЗНАКИ:

- 1) Субординационная организация системы государственной службы, подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня государственной службы.
- 2) «Закрытая» система подбора кадров на государственную гражданскую службу.
- 3) Высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности.
- 4) Сложная процедура увольнения государственного гражданского служащего.

# Централизованная **закрытая** модель

*Реализуется в унитарном государстве*

Формируется в период французской революции при Наполеоне. Преобладает тенденция к усилению служебной централизации, дисциплине, к кастовости служащих. Современная государственная гражданская служба Франции получает окончательное оформление к 1945 году.

Реформы 1981-1983 годов были направлены на децентрализацию управления страной, повышение эффективности и результативности государственного аппарата.

Итог реформы - принятие Закона от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях служащих и Закона от 11 января 1984 года, содержащих положения общего статута центральной государственной службы.

## Характерные черты Французской модели:

- Высокий уровень централизации с жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;
- Конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы;
- Элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

## Глоссарий:

**Форма государственного устройства** (Форма национально-государственного устройства) - способ территориальной организации государства или государств, образующих союз. Различают две формы государственного устройства: федерация и унитарное государство.

**Унитарное государство** - форма государственного или национально-государственного устройства, при котором территории государства подразделяется на административно-территориальные единицы (области, округа, районы, департаменты и т.п.).

В унитарном государстве, в отличие от федерации, имеется одна конституция, один высший представительный орган государственной власти, одно правительство и т.д., что создает организационно-правовые предпосылки для усиления влияния центральной власти на территории всей страны.

В отдельных случаях в состав унитарного государства могут входить одна или несколько территориальных единиц, пользующихся особым статусом автономных государственных образований.

# Относительно децентрализованная закрытая модель

*Реализуется в федеративном государстве*

Существенная роль политических партий в решении кадровых вопросов и широкое развитие института политических назначений.

Основопологающие нормативные правовые акты в сфере государственной службы были приняты в 1957-1985 годах:

- Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 года в новой редакции от 27 февраля 1985 года,
- Закон о праве чиновников от 1 июля 1957 года в новой редакции от 27 февраля 1985 года,
- Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 года в редакции 3 декабря 1998 года.

## **Глоссарий:**

**Децентрализация управления** (Decentralization - децентрализация) - сосредоточение функций управления на нижних уровнях иерархии управления

## Глоссарий:

**Федеративное устройство** (Federative system) - конкретный способ организации федеративного государства, определяющийся характером взаимоотношений субъектов федерации с федеральными органами государственной власти, а также между собой.

## Характерные черты современной модели германской государственной гражданской службы:

- 1) Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы.
- 2) Разграничение компетенции в системе организация государственной гражданской службы по уровням управления.
- 3) Многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью.
- 4) Высокий социальный статус государственного гражданского служащего, существование института почетного чиновника.
- 5) Полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип «пожизненного назначения»



# Англосаксонская модель

## Открытая

◇◇ Децентрализованная модель государственной службы, действующая в Великобритании

◇◇ Модель США

### ПРИЗНАКИ:

- 1) Отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений.
- 2) Открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу.
- 3) Зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего.
- 4) Упрощенная процедура увольнения.

# Относительно децентрализованная открытая модель

*Реализуется в унитарном государстве*

Масштабная реформа государственной службы началась с программного доклада *Норткота-Тревельяна* британскому парламенту в 1854 году.

В процессе реформы была унифицирована система государственной службы: введены три класса служащих - **администраторы**, **исполнители** и **клерки**), на службу пришли высококвалифицированные кадры.

Завершением реформы можно считать введение в 1870 году открытых конкурсных экзаменов, проводимых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы).

1979 год - административная реформа (сокращение расходов министерств и ведомств, в том числе и за счет увольнения части государственных служащих).

1988 год - программа «Следующие шаги», в соответствии с которой все правительственные учреждения были разделены на **центры формирования политики** и **учреждения, исполняющие решения**, которые были преобразованы в неправительственные организации (QUANGO), работающие с центрами формирования политики на основе договоров.

В QUANGO широко распространилась служба по контракту.

Данная реформа:

- с одной стороны, позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации.
- с другой стороны, была разрушена целостная система правительственных кадров, подорваны престиж и привлекательность государственной службы, а заработная плата в QUANGO все равно осталась существенно меньшей, чем в частном секторе.

# Децентрализованная **открытая** модель

*Реализуется в федеративном государстве*

Большое распространение получила введенная в 1829 году президентом Э. Джексоном «victor's spoils system» - должности получали представители победившей партии.

Конец XIX - начало XX века - необходимость введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца.

В 1883 году была введена единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «victor's spoils system».

Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 году - запретил госслужащим участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать свое служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

В 1960-1970-х годах в США вновь доминирующей стала тенденция «политизации» государственной службы.

В 1978-1979 гг. - введение принципов «merit system» («системы заслуг»), введение регулярной аттестации и контроля результативности государственных служащих.

Упорядочена система органов управления государственной службой:

- Федеральное управление кадров
- Совет по защите системы заслуг

### Характерные черты модели государственной гражданской службы в США:

- 1) Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы.
- 2) Наличие «системы заслуг».
- 3) Упрощенные процедуры увольнения государственных гражданских служащих.
- 4) Высокая децентрализация системы государственной службы.
- 5) Дифференциация в системе государственной гражданской службы: **публичные служащие** - все работающие по найму в учреждениях США, **правительственные служащие** - высшие политические назначенцы, **гражданские служащие** - профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60% госслужащих.

## Общие черты реформ государственной службы государств:

- Поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией.
- Достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью.
- Усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества.
- «Менеджеризация» государственной гражданской службы, внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.).
- Расширение сферы проведения конкурсных экзаменов - как при занятии должности, так и при продвижении по службе.
- Сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США).

## Вопрос для обсуждения:

Какая из перечисленных моделей будет оптимальным вариантом системы государственной службы для нашей страны?



## Рекомендуемая литература:

- 1) Государственная служба в зарубежных странах. Сборник обзоров законодательства. М., 1996. - 166 с.
- 2) Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие. - 2-е изд. - М.: Дело, 2000. - 440 с.
- 3) Правовое регулирование в зарубежных странах. Информационный обзор. Фонд «Развитие парламентаризма в России». - М., 2003
- 4) Сайт <http://www.gmu-countries.ru>