

**А. В. Рассохин\***

## **АНАЛИЗ МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ**

*Рассматриваются актуальные вопросы реформирования государственной и муниципальной службы. Автор исследует различные модели государственной и муниципальной службы на примере Франции, Германии, США, их достоинства и недостатки.*

*Ключевые слова: опыт зарубежных стран, задачи реформ государственной службы в разных странах, модели государственной службы, централизованная закрытая модель, относительно децентрализованная закрытая модель, относительно децентрализованная открытая модель, децентрализованная открытая модель, достоинства и характерные черты моделей Франции, Германии, США*

*Topical issues of reforming of the public and municipal service are considered. The author investigates various models of the public and municipal service on the example of France, Germany, the USA, its merits and demerits.*

*Key words: experience of foreign countries, the aims of civil service reforms in different countries, the model of public service, a centralized closed model, a decentralized model, a centralized open model, a decentralized open model, advantages and features of models in France, Germany, the United States*

Анализ зарубежной практики дает возможность определить, какой опыт, какие концепции реформирования и в какой мере могут быть применены на российской почве, позволяет лучше понять логику реформирования отечественной модели государственной службы и определить пути повышения ее эффективности.

Начало последней «волны» реформирования государственной службы за рубежом пришлось на 90-е гг. XX в. Реформа государственной службы стала приоритетом для многих развивающихся и переходных государств. Они, как правило, осуществляли реформы, заимствуя отдельные элементы гражданской службы у наиболее развитых стран, пытаясь приспособить их к национальным особенностям. Реформы государственной службы обычно обуславливались стремлением решить текущие проблемы страны и по возможности стратегические задачи — создать службу, которая могла бы быстро адаптироваться к меняющимся внешним условиям.

По мнению ряда аналитиков, практически во всех государствах реформы государственной службы направлены на решение следующих задач:

- 1) поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией;
- 2) достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью;
- 3) усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества;

\* Рассохин Анатолий Васильевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и практики управления Уральской государственной юридической академии, почетный работник высшего профессионального образования РФ, заместитель председателя Правления — исполнительный директор Ассоциации «Уральский окружной ресурсный центр государственной и муниципальной службы» (Екатеринбург). E-mail: tipu@list.ru.

4) «менеджеризация» государственной гражданской службы, внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.); создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракты на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги;

5) расширение сферы проведения конкурсных экзаменов как при занятии должности, так и при продвижении по службе;

6) 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)<sup>1</sup>.

Несмотря на очевидные успехи реформ государственной службы в развитых странах, ни одна из масштабных реформ в переходных государствах (даже в наиболее развитых из них — Бразилии и Южной Корее) не завершилась полным успехом. Результаты реформы службы в Великобритании большинство экспертов оценивают негативно. В результате реформы произошло разрушение целостной системы государственной службы, были подорваны престиж и привлекательность государственной службы<sup>2</sup>. Ряд экспертов<sup>3</sup> справедливо замечают, что это связано с тем, что государственная служба в государстве не должна опережать реальное состояние общественных отношений и уровень развития общества, из которого она берет кадры и которым призвана руководить. В противном случае неизбежно либо полное отторжение внедренной модели государственной службы, либо заимствование лишь формальных аспектов государственной службы с их последующим искажением и приспособлением к реально существующим в стране общественным отношениям. В конечном счете это приводит к консервации имеющихся в стране недостатков под «прикрытием» проведенных реформ.

В настоящее время в научных кругах и среди юристов-практиков преобладают две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы. Одни считают необходимым принять открытую англосаксонскую модель (новый государственный менеджмент<sup>4</sup>), другие являются приверженцами закрытой модели, характерной для стран континентальной Европы. Каждая из этих моделей подразделяется еще на две в зависимости от формы государственного устройства, т. е. от того, в федеративном или унитарном государстве она применяется.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы: *централизованная закрытая модель*, реализуемая в унитарном государстве; *относительно децентрализованная закрытая модель* (в федеративном государстве); *относительно децентрализованная открытая модель* (в унитарном государстве); *децентрализованная открытая модель* (в федеративном государстве)<sup>5</sup>.

### **1. Закрытая модель государственной гражданской службы**

В соответствии с закрытой моделью сформирована государственная гражданская служба в большинстве стран континентальной Европы. Она характеризуется:

1) субординационной организацией системы государственной службы, подробной нормативной регламентацией компетенции каждого уровня государственной службы;

2) «закрытой» системой подбора кадров на государственную гражданскую службу;

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. М., 2003.

<sup>2</sup> Грекова Ж. В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2001.

<sup>3</sup> Грекова Ж. В. Указ. соч.; Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>4</sup> Грекова Ж. В. Указ. соч.; Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>5</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

3) высоким правовым и социальным статусом государственных служащих, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности;

4) сложной процедурой увольнения государственных гражданских служащих.

### 1.1. Централизованная закрытая модель

Эту модель можно рассмотреть на примере Франции. Данная модель сформировалась в период Французской революции при Наполеоне I. Были провозглашены открытость государственной службы, служение общественным интересам, созданы система конкурсного отбора служащих, специальные учебные заведения для подготовки государственных служащих. В то же время преобладала тенденция к усилению служебной централизации, дисциплине, кастовости служащих.

Современная государственная гражданская служба Франции получила окончательное оформление к 1945 г.<sup>1</sup> В это время был создан специальный комитет по реформе государственной службы. Основной целью реформирования государственной службы являлось обеспечение демократичности и открытости. В 1946 г. был принят Закон об общем статусе чиновника, в котором установлена новая структура государственной службы, повышены социальные и правовые гарантии для государственных служащих. Государственным служащим разрешены забастовки, увольнение их стало возможным только на основании специального закона о сокращении персонала. Постепенное снижение уровня квалификации государственного аппарата, увеличение его численности, существенное отставание денежного содержания государственных служащих от заработной платы лиц, занятых в негосударственном секторе экономики, привели к падению престижа государственной службы.

Реформы 1981–1983 гг. были направлены на децентрализацию управления страной, повышение эффективности и результативности государственного аппарата. Итогом реформы стало принятие Закона от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих и Закона от 11 января 1984 г., содержащих положения общего статута центральной государственной службы.

В дополнение к основным чертам закрытой модели государственной службы модели, сложившейся во Франции, присущи:

- 1) высокий уровень централизации, характеризующийся жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях;
- 2) конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы;
- 3) элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет «образовательной монополии» нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

### 1.2. Относительно децентрализованная закрытая модель

На основе этой модели построена государственная гражданская служба Германии. Одной из важнейших особенностей современного состояния государственной гражданской службы в ФРГ является существенная роль политических партий в решении кадровых вопросов и широкое развитие института политических назначений (принципов партийного «патронажа»).

Основополагающие нормативные правовые акты в сфере государственной службы были приняты в 1957–1985 гг.<sup>2</sup> К ним относятся: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 г. (в ред. от 27 февраля 1985 г.), Рамочный закон о праве чиновников от 1 июля 1957 г. (в ред. от 27 февраля 1985 г.), Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. (в ред. от 3 декабря 1998 г.).

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор. М., 2003.

Характерные черты современной модели германской государственной гражданской службы:

- 1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;
- 2) разграничение компетенции в системе организации 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»<sup>1</sup>.

## **2. Открытая модель государственной гражданской службы**

Такая модель характерна для англосаксонских стран. Основные ее черты:

- 1) отсутствие четко организованной системы нормативно-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.

### **2.1. Относительно децентрализованная открытая модель**

Такая модель действует в Великобритании. Масштабная реформа государственной службы<sup>2</sup> началась с программного доклада Норткота — Тревелияна британскому парламенту в 1854 г. 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 г. открытых конкурсных экзаменов, проводимых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы).

Программа конкурсных экзаменов составлялась на основе методик Оксфордского и Кембриджского университетов. Это привело к кастовому характеру государственной службы и господству не узких профессионалов, как в континентальной модели, а «джерналистов» — служащих с общим гуманитарным образованием.

В 1979 г. премьер-министр М. Тэтчер начала административную реформу<sup>3</sup> с сокращения расходов министерств и ведомств, в том числе за счет увольнения части государственных служащих. В 1988 г. была сформулирована 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. Выбор QUANGO, наиболее подходящей для исполнения решения, осуществляется, как правило, на конкурсной основе. При этом государственная служба как таковая с сохранением единой тарифной сетки, привилегий, пенсионного обеспечения была сохранена лишь для служащих центров формирования политики, а в QUANGO широко распространилась служба по контракту. С одной стороны, данная реформа позволила сократить численность государственных служащих, объем их льгот и привилегий, повысить эффективность администрации. С другой стороны,

<sup>1</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор.

<sup>2</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.; Грекова Ж. В. Указ. соч.

<sup>3</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

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. Поэтому, несмотря на то что реформа М. Тэтчер была признана в целом удачной и «скопирована» в Нидерландах и Новой Зеландии, подводить окончательные итоги внедрения рыночных механизмов в рыночную по своей природе публично-служебную деятельность пока преждевременно<sup>1</sup>.

## 2.2. Децентрализованная открытая модель

Эта модель применяется в Соединенных Штатах Америки. В 60-х гг. XIX в. в США на федеральном уровне практически отсутствовала профессиональная бюрократия в европейском понимании. Большое распространение получила введенная в 1829 г. президентом Э. Джексоном «victor's spoils system»<sup>2</sup>: должности получали представители победившей партии. Большую популярность в конце XIX – начале XX в. получила точка зрения о необходимости введения в США «рациональной» модели государственной службы европейского образца. В 1883 г. в соответствии с Законом Пендлтона была разработана единая система должностей, окладов и квалификационных экзаменов для значительной части государственных служащих, что нанесло удар по «victor's spoils system». Актом прямого ограничения политической деятельности государственных служащих стал Закон Хэтча, принятый Конгрессом в 1939 г.: служащим было запрещено участвовать в избирательных кампаниях в любом качестве, а также использовать служебное положение в интересах какой-либо политической партии.

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

В 1978–1979 гг. была проведена реформа государственной службы, в ходе которой был коренным образом изменен статус государственного служащего за счет принятия принципов «merit system» («системы заслуг»), введения регулярной аттестации и контроля результативности государственных служащих. Была упорядочена также система органов управления государственной службой: созданы Федеральное управление кадров и Совет по защите системы заслуг. Была учреждена система формирования высшей административно-политической элиты (Служба высших руководителей) для обеспечения кадрового резерва как для политических, так и для карьерных назначений (в 1994 г. она охватывала 7560 человек). В 1978 г. был принят Закон о гражданской службе, закрепивший результаты проведенных реформ<sup>3</sup>.

Характерные черты модели государственной гражданской службы в США:

1) высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы;

2) наличие «системы заслуг»; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного гражданского служащего;

3) высокая децентрализация системы государственной службы, что связано с наличием и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов федерации (законы субъектов федерации о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации);

4) дифференциация в системе государственной гражданской службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие – высшие политические назначенцы, гражданские служащие – профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60 % госслужащих.

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.; Грекова Ж. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Правовое регулирование в зарубежных странах: информ. обзор.

<sup>3</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

В 1992 г. в США осуществлена «общенациональная проверка результатов деятельности», на основе чего в 1993 г. принят Закон о показателях и результатах деятельности органов государственной власти. В 1993–1999 гг. в США была проведена очередная реформа государственной службы, которой руководили не кадровые служащие, а политические назначенцы. Результатами реформы стало совершенствование критериев, по которым оценивается эффективность деятельности государственных служащих, и сокращение численности федеральных государственных служащих на 17 %<sup>1</sup>.

С учетом исторических корней русской государственной службы, а также традиционной близости правовых систем России, Германии, Франции есть основания полагать, что для нашей страны оптимален вариант системы государственной службы континентального образца<sup>2</sup> (стабильность государственной службы, высокий социальный статус государственного служащего, сложная процедура увольнения) с использованием отдельных элементов англосаксонской модели (открытость государственной службы, внедрение конкурсного механизма подбора кадров). Такой вариант позволил бы сохранить элементы преемственности и стабильности российской государственной службы.

<sup>1</sup> Старовойтов А. В. Указ. соч.

<sup>2</sup> Старилов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Воронеж, 1996.