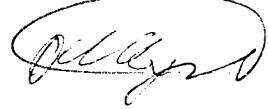


На правах рукописи



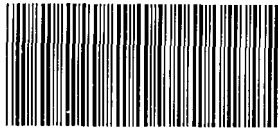
Миловидов Олег Дмитриевич

**Правовой институт гражданской службы в странах англосаксонской
правовой семьи (на примере Великобритании и США)**

Специальность 12.00.14 –
административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



005061021

6 ИЮН 2013

Москва - 2013

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

Научный руководитель:

кандидат юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой
административного права
Российской академии правосудия
Штагина Марина Анатольевна

Официальные оппоненты:

Щукина Татьяна Владимировна
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой гражданского
права и процесса Липецкого филиала
РАНХиГС при Правительстве
Российской Федерации
Лафитский Владимир Ильич
кандидат юридических наук,
заместитель директора Института
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации

Ведущая организация:

Институт государства и права РАН

Защита состоится 19 июня в 16:30 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «17» мая 2013 г. по электронной почте по адресу: referat_yak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «18» мая 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент



А. Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена реформированием института гражданской службы во многих странах мира, в том числе и в Российской Федерации.

Институт гражданской службы занимает центральное место в обеспечении функционирования государства и его взаимодействия с обществом. Изменение общественных отношений, регулируемых законодательством о гражданской службе, влечет за собой изменение требований, предъявляемых к гражданской службе как правовому институту. В настоящее время в большинстве государств мира предпринимаются попытки совершенствования не только организационной структуры гражданской службы, но и механизмов осуществления властных полномочий служащих. Проблемными с точки зрения административно-правовой науки остаются вопросы принципов и методов регулирования гражданской службы, определения приоритетных направлений ее развития и эффективности законодательства о гражданской службе.

В связи с тем, что в настоящее время происходят активные преобразования системы государственного управления, все большую значимость приобретает изучение мирового опыта организации и функционирования гражданской службы как правового и социально-политического института. Задачи оптимизации системы гражданской службы и предоставления государственных услуг населению, сохранения и повышения профессионального уровня служащих ставятся в большинстве стран мира, но лишь в некоторых из них решаются успешно. Высокую степень эффективности институт гражданской службы демонстрирует в странах англосаксонской правовой семьи, и поэтому при изучении проблем оптимизации гражданской службы обращение к опыту Великобритании и США представляется целесообразным.

С 1970-х годов Великобритания осуществляла последовательное реформирование традиционалистской гражданской службы, создав прогрессивную, основанную на свободной конкуренции с частным сектором эффективную гражданскую службу. Успешными оказались и реформы гражданской службы в США, в результате которых был повышен уровень профессионализма и стабильности гражданской службы, уменьшен формализм, повышена ответственность гражданских служащих перед обществом.

В связи с этим исследование правового института гражданской службы Великобритании и США обусловлено как его значимостью в системе функционирования современного государства и общества, так и особенностями подхода динамично развивающегося права англосаксонских стран к урегулированию гражданской службы, а также необходимостью формирования эффективных подходов к реформированию государственной службы Российской Федерации.

Степень научной разработанности диссертационного исследования. Вопросы реализации государственной власти с учетом особенностей национальных систем права, конституционного строя США и Великобритании разрабатывались в исследованиях российских ученых - И.Ю. Богдановской, И.С. Вайль, В.А. Власихина, С.Ю. Данилова, Я.А. Иванченко, Н.С. Крыловой, В.В. Лазарева, В.И. Лафитского, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, Г.И. Никерова, А.К. Романова, Ю.А. Тихомирова, В.Е. Чиркина, В.М. Шумилова и др.

Вопросы реализации государственной власти, специфика правовых семей и национальных систем права освещаются в трудах иностранных ученых Дж. Адлера, Т. Бокля, Ж. Веделя, Р. Давида, Э. Дженкса, Джейкоба Дж. К. Жоффре-Спинози, Ф. Кохена, Дж. Л. Ландиса, де Лобардера, С. Моррисона, Р. Скотта, Филлипса, Д. Харвея, Ц. Хилла, К. Худа, Х.Уэйда, А.М. Шлизенгера.

Институт гражданской службы в контексте изучения государственного управления и исполнительной власти рассматривается трудах представителей административно-правовой науки и науки государственного управления В.А. Алехина, А.Г. Барабашева, И. А. Василенко, Е.К. Глушко, А.А. Демина, А.А. Кармолицкого, Г.И. Никерова, Е. В. Овчаровой, О.Е. Петруниной, С.В. Пронкина, Е.П. Казбана, А.Н. Козырина, Н.А. Омельченко, Н.Ю. Хаманевой, Т.В. Шукиной.

Правовой институт государственной и гражданской службы изучается в работах российских ученых Г.В. Атаманчука, Е.К. Глушко, А.А. Гришковца, А.А. Демина, Н.М. Касаткиной, В.А. Козбаненко А.В. Оболонского, Н.Н. Тарасовой, В.А. Туманова, С.Е. Чаннова, М.А. Штатиной.

Правовое регулирование публичной и гражданской службы исследуется в работах представителей зарубежной науки Дж. Вильсона, П. Инграхама, Д. Кеттла, Р. Келлсала, У. Нисканена, Х. Уэйда, Г. Питерса, Р. Сандерса, Г.К. Фрая, С. Хорнера, Б. Шварца.

Научная проблема правового регулирования и организации государственной и гражданской службы неоднократно являлась предметом диссертационных исследований. Так, в период с 1995 по 2012 г. были защищены посвященные государственной службе докторские диссертации Ю.Н. Стариловым, Н.М. Казанцевым, А.В. Гусевым, С.Е. Чанновым, Т. Айнуром, кандидатские диссертации Л.Е. Бурдой, В.В. Волошиной, Н.В. Новоселовой, А.В. Шаровым, А.А. Шевелевичем.

Однако самостоятельного исследования института гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи в последнее время проведено не было.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с организацией и функционированием института гражданской службы в Великобритании и США.

Предмет диссертационного исследования составляет совокупность правовых норм, регулирующих организацию и функционирование института

гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи, а также научные положения проведенных исследований, посвященных изучению гражданской службы.

Целью исследования является уточнение категориального аппарата институтов государственной и гражданской службы; выявление эффективных правовых конструкций в сфере регулирования гражданской службы в Великобритании и США, а также тех доктринальных подходов, которые могут быть учтены в процессе реформирования гражданской службы в Российской Федерации.

В соответствии с указанной целью были определены **задачи исследования:**

- выявить подходы к определению гражданской службы в различных странах и на разных этапах становления, а также сходства и различия этих подходов;
- определить цели и правовую природу гражданской службы;
- обосновать особенности правового регулирования гражданской службы, характерные для Великобритании и США, и определить обеспечивающие эффективность функционирования гражданской службы методы правового регулирования;
- раскрыть специфику классификации гражданской службы в Великобритании и США;
- отразить особенности регулирования правового статуса служащих в Великобритании и США;
- выявить особенности правовой регламентации и организации системы органов управления британской и американской гражданской службой.

Теоретическую основу исследования составили научные положения в сфере теории и истории государства и права, содержащиеся в работах российских ученых И.Ю. Богдановской, М.Н. Марченко, В.В. Лазарева, А.К. Романова, Ю.А. Тихомирова и др., а также в трудах зарубежных ученых Дж.

Адлера, Т. Бокля, Ж. Веделя, Р. Давида, Э. Дженкса, Джейкоба Дж. К. Жоффре-Спинози, Ф. Кохена, Дж. Л. Ландиса, де Лобардера, С. Моррисона, Р. Скотта, Д. Харвея, Ц. Хилла, К. Худа, Х.Уэйда, Филлипса и др.

При изучении вопросов организации и правового регулирования государственной службы в целом и гражданской службы в частности основой исследования стали труды ученых-административистов Г.В. Атаманчука, Е.К. Глушко, А.А. Гришковца, А.А. Демина, Н.М. Касаткиной, А.В. Оболенского, Н.Н. Тарасовой, В.А. Туманова, М.А. Штатиной, Т.В. Шукиной, а также иностранных правоведов Дж. Адлера, Д. Бодде, Дж. Вилсона, Д. Гарнера, Л. Дженнингса, Дж. Джейкоба, П. Инграхама, Р. Келлсала, Д. Кеттла, У. Нисканена, Г. Питерса, Э. Пейджа, Д. Розенблюма, Р. Сандерса, Э. Семпсона, Г.К. Фрая, С. Хорнера, Л. Уайта, Б. Шварца.

Эмпирическую основу исследования составили результаты изучения более 30 актов Парламента и 80 подзаконных актов и официальных документов рекомендательного характера Великобритании, более 50 актов Конгресса США и законов штатов, 60 подзаконных актов США, а также более 50 нормативных актов других стран в сфере регулирования гражданской службы. В ходе работы было проанализировано более 50 решений Верховного суда США, а также более 50 решений Высокого и Апелляционного судов Великобритании, а также решений Палаты лордов.

Методологическая основа исследования.

В диссертации использовались общенаучные методы: анализ и синтез, сравнение, описание, обобщение, классификация, дедукция и индукция (способствовали выявлению специфики подходов к правовому регулированию гражданской службы в англосаксонских странах), логический (при раскрытии содержания правовых процессов); а также частно-научные: формально-юридический (при анализе нормативных документов, определении содержания и объема юридических понятий), историко-правовой (с целью выявления корреляций между социально-политической ситуацией и состоянием гражданской службы), сравнительно-правовой (при

исследовании сходства и различий в регулировании тех или иных правовых явлений в рамках национального права различных государств).

Научная новизна работы. Научная новизна диссертации состоит в уточнении содержания, объема и условий применения понятий «публичная служба», «государственная служба», «гражданская служба»; в выявлении правовых конструкций принципов, этических стандартов и гарантий гражданской службы, а также доктринальных подходов целеполагания, профессионализма и эффективности гражданской службы.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Установлено, что при определении гражданской службы в российском законодательстве преобладает организационно-деятельностный подход (гражданская служба определяется как профессиональная служебная деятельность), в англосаксонских странах применяется материально-организационный подход (гражданскими служащими считаются лица, нанятые департаментами), а в странах континентальной Европы материально-организационный, деятельностный и функциональный критерии являются основой для формирования комплексного подхода к определению гражданской службы.

Независимо от избранного подхода к определению, гражданская служба характеризуется сущностными чертами, признаваемыми во всех странах: она ориентирована на обеспечение баланса частных и публичных интересов, носит публично-правовой, профессиональный и обеспечительный характер.

2. Обоснована необходимость разграничения целей гражданской службы как института и целей ее правового регулирования.

Гражданская служба как комплексный административный, социальный и правовой институт реализует стратегические цели обеспечения профессионализма публичного управления и тактические

цели решения политических, социальных и экономических задач в сферах общественного развития.

Целями административно-правового регулирования гражданской службы признано установление специального статуса гражданской службы, позволяющего обеспечить гармонизацию публичных, корпоративных и частных интересов, стабильность и преемственность публичного управления, а также создать организационные условия реализации полномочий государства.

3. Установлено, что особенностями правового регулирования гражданской службы в Великобритании, обеспечивающими эффективность правоприменения, стали главенствующая роль норм-принципов, закрепляющих стандарты и общие цели гражданской службы, а также их прямое обеспечение решениями судов и ответственностью глав департаментов и агентств.

4. Выявлено, что особенностью правового регулирования гражданской службы в США является, с одной стороны, его очевидная демократическая направленность, допускающая прямое воздействие граждан на процесс принятия управленческих решений служащими, а с другой - казуистичная и жесткая регламентация полномочий и ответственности гражданских служащих.

Спецификой правового регулирования гражданской службы в США является наличие особого законодательно закрепленного блока гарантий прав гражданских служащих, призванного защитить их от неправомερных действий начальства – запрещенных кадровых практик.

5. Выявлено, что четкой организации и последовательной кадровой политике в сфере гражданской службы Великобритании и США способствуют классификации гражданских служащих по способу получения полномочий и по характеру выполняемых ими обязанностей.

Создание службы старших руководителей в США и наделение ее широкими полномочиями позволило достичь высокого качества государственного управления, оперативного реагирования на динамично изменяющуюся ситуацию и четкого проведения государственной политики.

6. Установлено, что привлекательность гражданской службы для населения в США и Великобритании обеспечивается тем, что преобладание обязанностей гражданских служащих над их правами, наличие жестких ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, компенсируются существенными льготами и гарантиями служащих, предоставляемыми законодательно.

7. Менеджеральные реформы, осуществленные в результате проведения программ "Следующие шаги" в Великобритании и "Национальное партнерство для обновления правительства" в США, с одной стороны, привели к повышению профессионализма служащих, а с другой - существенно понизили порог служебной этики. Приостановить проявившиеся негативные тенденции позволили закрепленные в законах и актах делегированного законодательства Великобритании и США принципы организации и функционирования гражданской службы, обеспечивающие рамочное регулирование кадровой политики департаментов и агентств и сформировавшие единый стандарт корпоративной этики гражданских служащих.

8. Выявлено, что эффективность системы органов управления гражданской службой в США обеспечена четким законодательным разграничением компетенции и жесткой процессуальной регламентацией деятельности независимых агентств, контролирующих набор на гражданскую службу и ее прохождение, а также осуществляющих защиту гражданских служащих.

Стабильность британской гражданской службы во многом обеспечивается системой рассмотрения жалоб гражданских служащих,

допускающей различные варианты разрешения служебных конфликтов – от рассмотрения их в административном и судебном порядке до урегулирования в ходе диалога сторон при посредничестве государственного органа.

Теоретическая и практическая значимость работы состоит в приращении знаний о гражданской службе как о правовом институте; в выявлении специфики подходов к определению гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи и России, к классификации служащих и определению их правового статуса в Великобритании и США.

Сформулированные в работе выводы и предложения могут быть использованы в нормотворческой деятельности с целью оптимизации правоприменительной практики в области организации государственной службы и реализации полномочий государственных служащих.

Результаты исследования могут быть использованы в преподавании учебных курсов «Административное право» и «Государственное управление», а также специальных курсов по государственной службе, административному праву и государственному управлению в зарубежных странах.

Апробация результатов исследования была осуществлена в различных формах, включающих доклады на научных конференциях, публикации научных статей, отражающих положения диссертации, доклады на заседаниях кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

Диссертация прошла обсуждение и была рекомендована к защите на кафедре административного и финансового права РУДН.

Диссертация состоит из трех глав, включающих 12 параграфов, введения, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации, показывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, теоретическая, эмпирическая и методологическая основы, раскрывается научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость работы, проводится информация о результатах апробации диссертационного исследования, раскрывается его структура.

В первой главе "Гражданская служба как правовой и социально-политический институт" исследуются понятие гражданской службы, ее становление, особенности гражданской службы как правового и социально-политического института.

В первом параграфе «Понятие и становление института гражданской службы» рассматривается содержание и объем понятий «публичная служба», «государственная служба» и «гражданская служба», выявляются особенности возникновения и развития гражданской службы в зарубежных странах и России.

Во многих зарубежных странах, как страны континентальной правовой семьи (Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария и др.), термин «государственная служба» не получил широкого распространения и в качестве родового употребляется термин «публичная служба». В странах англосаксонской правовой семьи (Великобритания, США, Канада, Новая Зеландия и др.) понятие «публичные службы» включает службы в публичных учреждениях, службу в военизированных организациях (uniformed services), и военную службы.

Государственная служба как самостоятельный правовой институт сформировался в странах Европы в течение XV-XVIII веков. Единая конструкция государственной (государевой) службы, сращенной с

политической элитой, в период абсолютизма стала преобразовываться в структурированную иерархическую систему, принимаются правовые акты, регулирующие общественные отношения, связанные с осуществлением полномочий государства.

В российском государстве нормативное оформление правового института государственной службы осуществляется с XVI-XVII веков, когда была закреплена особая категория «служилых людей». В 1556 г. было принято «Уложение о службе»; деятельность государственных служащих закреплялись позже в седьмой главе Соборного Уложения 1649 г. «О службе всяких ратных людей Московского государства». Правовое закрепление института гражданской (статской) службы было оформлено в первой четверти XVIII в. рядом документов, основным из которых является «Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных».

Современное российское законодательство использует и определяет понятие «государственная гражданская служба». Гражданская служба, будучи частью более широкого понятия "государственная служба", трактуется как вид деятельности, отличный от работы по найму. В силу особого предназначения данного института гражданская служба осуществляет обеспечение функций публичного управления, взаимодействия государства и общества, оказания государственных услуг населению.

Учитывая изложенные в работе позиции авторов, представляющих различные подходы к определению гражданской службы (Н.М. Коркунов, Ж. Ведель, Дж. Адлер), можно выделить следующие ее характерные черты. Во-первых, гражданская служба - особый вид деятельности, она имеет публично-правовой характер и осуществляется от лица государства. Во-вторых, она функционирует в соответствии с нормами закона и на их основе. В-третьих, это профессиональная деятельность особой категории лиц – гражданских служащих, владеющих специальными практическими навыками и теоретическими знаниями, получаемыми ими в результате профессиональной подготовки. В-четвертых, гражданская служба

осуществляется в государственных органах, а также организациях, наделенных публично-властными полномочиями. В-пятых, гражданским служащим предоставляются властные полномочия, объем которых предопределяется занимаемой должностью.

Во втором параграфе «Цели и правовая природа гражданской службы» раскрываются проблемы целеполагания и правовой природы гражданской службы.

Определение целей гражданской службы связано с моделированием ожидаемого результата ее деятельности и предполагает выбор, обоснование и формулировку направлений развития гражданской службы. Особенности установления целей предопределяется специфика гражданской службы как государственно-властной и управленческой деятельности.

Наиболее подробно рассмотрены основные подходы к определению целей гражданской службы, разработанные в российской административно-правовой науке, поскольку в англосаксонских странах вопросы целеполагания решаются крайне утилитарно и редко доводятся до уровня обобщения целей гражданской службы как целостного правового института.

Цели гражданской службы проецируются с целей института государства. Однако цели и задачи государства распространяются на гражданскую службу лишь опосредованно, через политических руководителей, непосредственно осуществляющих государственную власть. В связи с этим цели гражданской службы следует определять, учитывая место института не только в государстве, но и в обществе. Соответственно, основными целями гражданской службы являются обеспечение осуществления полномочий государства, достижение баланса государственных, общественных и частных интересов.

Гражданская служба как комплексный административный, социальный и правовой институт реализует стратегические цели обеспечения профессионализма публичного управления и тактические цели решения политических, социальных и экономических задач общественного развития.

В зарубежных странах гражданская служба регулируется преимущественно нормами административного законодательства, но допускается субсидиарное применение норм трудового права. Так, классическое французское административное право считает гражданскую службу административно-правовым институтом, но признает возможность отнесения отдельных аспектов гражданской службы к сфере регулирования иных отраслей права в тех случаях, когда служба функционирует в условиях, аналогичных условиям работы частных организаций.

В российской науке сформировалось два основных подхода к оценке правового регулирования гражданской службы - административно-правовой и трудо-правовой. Более перспективным, отражающим современные тенденции развития института гражданской службы представляется подход, допускающий преимущественно административно-правовое регулирование отношений на гражданской службе.

Вторая глава работы "Институт гражданской службы в Великобритании" рассматривает особенности источников правовой классификации гражданских служащих, специфику их правового статуса и систему органов управления гражданской службой в Великобритании.

Первый параграф «Правовое регулирование гражданской службы» посвящен изучению системы источников права, а также динамике развития нормативной правовой базы британской гражданской службы.

Для Великобритании характерно дисперсное правовое регулирование гражданской службы. Общие вопросы гражданской службы решаются в актах Парламента - законах. Существенная доля как материальных, так и процессуальных норм, регулирующих гражданскую службу, устанавливается в актах делегированного законодательства и во внутренних актах министерств и ведомств. Деятельность служб Короны регулируется также прецедентным правом и правилами, устанавливаемыми правовой доктриной.

Специфика правового регулирования выражается в особой роли прерогативных актов Короны. Несмотря на то, что в 1611 г. в деле Case of

Proclamation королевская прерогатива была ограничена актами Парламента, юридически все служащие через министров получают свои полномочия от Короны. Свобода королевской власти, осуществляемой в установленных актами Парламента рамках, диктует особенности построения системы источников права, регулирующих гражданскую службу Великобритании. Исполнительная власть имеет существенную свободу в вопросах правовой самоорганизации, осуществляемой посредством делегированного законодательства. Делегированное законодательство обеспечивается силой закона, дисциплинарной ответственностью служащих и начальства и позволяет сохранять при этом гибкость и адаптивность английской модели правового регулирования.

Кодекс управления гражданской службой 2011 г. и Кодекс гражданской службы 2010 г., принятые на основании Закона о конституционной реформе и управлении 2010 г., стали основными нормативными правовыми актами в сфере гражданской службы.

Существенную роль в правовом регулировании общественных отношений, связанных с осуществлением функций гражданской службы, и в настоящее время играет прецедентное право. Его нормы определяют как общие принципы, так и конкретные правила правоприменения, регулирующие деятельность служащих Короны и определяющих их правовой статус.

Правовая доктрина оказывает значимое воздействие на правовое регулирование вопросов гражданской службы в Великобритании, так как она восполняет пробелы в праве и содействует устранению правовых коллизий. Доклады и программные документы, представляемые парламенту, также отнесены к доктринальным источникам, поскольку они разрабатываются в тесном сотрудничестве с научным сообществом.

Второй параграф «Классификация гражданских служащих и должностей гражданской службы» посвящен рассмотрению формального и

неформального деления гражданских служащих и должностей гражданской службы на категории.

В силу исторических особенностей развития гражданская служба Великобритании отличается выраженной неоднородностью, поэтому определение ее системных уровней должно осуществляться на основе не только нормативных предписаний, но и доктринальных подходов.

В результате реформ, осуществленных по программе "Следующие шаги", подавляющее большинство гражданских служащих включено в так называемую открытую структуру. К закрытым, карьерным должностям относятся лишь отдельные должности в департаментах (министерствах).

В законодательстве проведена единая классификация должностей гражданской службы по группам оплаты (Pay Bands), согласно которой должности разделяются по категориям в соответствии с учетом квалификации служащего, характера выполняемой работы и размера жалования. При этом департаменты и агентства вправе в соответствии с требованиями законодательства устанавливать свои группы оплаты.

Категория старшей гражданской службы имеет отдельную шкалу оплаты. К лицам, замещающим старшие должности (главам департаментов и их непосредственным подчиненным) предъявляются дополнительные требования, в том числе получение высокого балла по системе оценки работы старшего персонала. Требования для кандидатов и размер оплаты старших служащих, в отличие от служащих, занимающих иные должности, регулируются Кабинетом министров.

Выделена также категория особых советников, демонстрирующая характерные для патронажной системы признаки, прежде всего прямую связь срока службы особого советника со сроком замещения поста его руководителем.

Выделение категорий служащих осуществляется в зависимости от занимаемой ими должности, а не личного классного чина служащего. Группы оплаты, будучи заимствованной из частного сектора конструкции, оказались

удобными для применения департаментами и понятными для служащих. Они обеспечивают прозрачный механизм определения оплаты жалования служащих.

Третий параграф «Поступление на гражданскую службу и прохождение гражданской службы» рассматривает требования к кандидатам на занятие должностей гражданской службы Короны, способы поступления на гражданскую службу, а также вопросы ее прохождения.

Основным методом отбора претендентов на гражданскую службу Короны является конкурс. Отбором кандидатов занимается Комиссия по делам гражданской службы, а также министерства и ведомства, действующие на основании норм Закона о конституционной реформе и управлении 2010 г. и делегированных актов. Для замещения большинства регулярных должностей требуется гражданство Содружества или Евросоюза. При этом департаменты и агентства вправе самостоятельно определять количество лиц небританского гражданства в штате своей организации.

Прохождение гражданской службы осуществляется на основании служебного контракта, заключаемого между департаментом-нанимателем и служащим. Гражданская служба проходит с учетом норм не только специального "бюрократического" права, но и трудового права. В силу того, что в Великобритании нет четкого выделения отраслей права, общие принципы соотношения трудового и бюрократического права еще не сформированы.

Спецификой британского регулирования прохождения гражданской службы является обеспечение особого порядка службы для наиболее перспективных работников посредством программы "быстрый поток" (Fast Stream). Отбор служащих для участия в этой программе осуществляется путем открытого конкурса. Возможно ускоренное прохождение службы по различным направлениям с различными условиями для кандидатов

(например, для выпускников высших учебных заведений, для действующих гражданских служащих).

В четвертом параграфе, «Правовой статус гражданских служащих» изучается правовое регулирование отдельных элементов правового статуса гражданских служащих.

Статус гражданских служащих закрепляется прежде всего в форме принципиальных положений, содержащих квинтэссенцию их прав, обязанностей, ограничений и ответственности. Существенная доля механизмов обеспечения данных принципиальных положений формируется самими департаментами и агентствами, обеспечивая гибкость и адаптивность процессуальных норм, что, в свою очередь, способствует существенному повышению эффективности работы.

В Законе о конституционной реформе и управлении установлены базовые, минимальные требования к содержанию обязанностей гражданских служащих. Центральные положения, закрепляющие совокупность обязанностей гражданских служащих, наиболее полным образом отражены в Кодексе гражданской службы и Кодексе управления гражданской службой. Основная часть обязанностей гражданских служащих определяется департаментами и агентствами в соответствии с закрепленными в законодательстве принципами и рамочными положениями.

Ответственность за соблюдение норм закона в сфере гражданской службы возлагается на глав департаментов и агентств.

В пятом параграфе «Органы управления гражданской службой» рассматриваются действующие в Великобритании механизмы управления гражданской службой, а также система органов, его осуществляющих.

Действующая система управления гражданской службой Великобритании является сложно разветвленной и функционально организованной. Управление гражданской службой на общем политическом уровне осуществляется премьер-министром, кабинетом министров,

парламентом. Функции специализированного управления исполняют Казначейство, а также Апелляционная комиссия гражданской службы, Консультационная, примирительная и арбитражная служба. Комиссия по делам гражданской службы осуществляет как общеполитические, так и специализированные функции управления гражданской службой.

Британская система рассмотрения жалоб гражданских служащих представляется весьма гибкой и допускает выбор возможностей неформального разрешения споров. Нарушения наиболее фундаментальных для гражданской службы норм (в частности, закрепленных в Кодексе гражданской службы), а также норм, устанавливающих основные гарантии для гражданских служащих (гарантии справедливого вознаграждения, защиты от неправомерного увольнения и ограничения прав), могут быть рассмотрены как в административном, так и судебном порядке. Служебные споры урегулируются также посредством диалога сторон при посредничестве Консультационной, примирительной и арбитражной службы.

Британская гражданская служба, и как социально-политический, и как правовой институт, представляет собою не единую жесткую структуру, а скорее совокупность относительно самостоятельных структур, подчиняющихся нормам единых правовых актов. Прямое действие принципов права дополняется нормами процессуального характера, содержащихся в иных нормативных актах. Применяемый в Великобритании способ построения законодательства обеспечивает доступность и последовательность правового регулирования.

Третья глава «Институт федеральной гражданской службы США» посвящена изучению нормативной базы организации и функционирования федеральной гражданской службы, а также статуса федеральных гражданских служащих США.

В первом параграфе «Правовое регулирование и становление института федеральной гражданской службы» исследуются источники

права федеральной гражданской службы в США в их взаимодействии и динамике.

Конституция США регламентирует отдельные вопросы гражданской службы лишь косвенным образом, закрепляя права Президента как главы исполнительной власти «по совету и с согласия сената назначать должностных лиц Соединенных Штатов» и «замещать все вакансии, которые откроются в период между сессиями сената» (ст. 2, секция 2).

Первым актом, заложившим фундамент законодательного регулирования гражданской службы США, стал Закон о гражданской службе 1883 г., известный как Акт Пендлтона, в котором сформулированы принципы комплектования и организации федеральных исполнительных органов, организации и деятельности их служащих. Была введена в действие система заслуг, поставившая поступление на службу и прохождение службы в зависимость от профессиональных качеств. Гражданская служба стала развиваться как стройная структура, пополняющая свои ряды квалифицированными специалистами из различных звеньев публичной службы, а также из частного сектора.

Закон «О политической деятельности» (Закон Хэтча) 1939 г. установил запреты на политическую деятельность федеральных служащих, увеличил дистанцию между исполнительной и законодательной властью, ограничив их взаимное влияние в политической сфере.

Одним из наиболее значимых для гражданской службы актов стал Закон о реформе федеральной гражданской службы 1978 г., предусмотревший проведение ежегодной оценки работы служащих, расширивший методы поощрения эффективной службы путем более активного применения системы премирования и создавший особую группу служащих – Службу старших руководителей. Был введен список запрещенных кадровых практик, призванный оградить служащих от несправедливого отношения и от неправомерных кадровых действий, в том числе следующих за законными действиями служащих, которые не

устраивают руководство организации. Запрещенные кадровые практики представляют собой недопустимые кадровые решения и направления кадровой политики - такие, как предпочтительное или дискриминационное отношение, репрессии в отношении служащих, раскрывающих служебные нарушения.

Широкий круг общественных отношений, связанных с гражданской службой, регулирует делегированное законодательство США (приказы Президента, акты Комиссии по делам гражданской службы, Кодекс федеральных правил). Однако термин "делегированное законодательство" широкого признания в США не получил. Для обозначения соответствующих делегированным актам источников используются термины "правило" (Rule) и "приказ" (Order). Правила создают нормы общего правового характера по вопросам, затронутым в законе, а приказы принимаются в остальных случаях.

Поскольку в США долгое время не было законодательного регулирования служебных отношений, федеральная гражданская служба первоначально находилась в исключительной юрисдикции Президента. По мере укрепления положения Конгресса и издания законов, регулирующих сферу гражданской службы, объем собственных полномочий Президента в данной сфере сокращался, а полномочия по регулированию гражданской службы фактически переводились в разряд делегированных.

Прецедентное право США не регулирует фундаментальных вопросов гражданской службы, дополняя и уточняя нормы иных источников права.

Второй параграф «Классификация должностей гражданской службы» рассматривает деление должностей гражданской службы США на категории.

В 1979 г. США отказались от классификации должностей гражданской службы, проведенной с учетом характера выполняемых функций. Все группы (профессиональных, научных, канцелярских и

фискальных должностей) были объединены и классифицированы по 18 рангам в единой таблице – Общей шедуле.

По процедуре назначения выделяются четыре основных вида должностей: конкурсные, должности исключенной службы, старших руководителей, патронажные должности. Отнесение должности к тому или иному рангу предопределяет степень контроля над служащими, степень его свободы в принятии решений, сложность выполняемой работы, требования к квалификации, наличие подчиненных, тип и объем выполняемых обязанностей. Линейное построение и простота этой классификации стали основой американской позиционной системы, допускающей свободное территориальное и ведомственное перемещение персонала внутри гражданской службы.

Помимо конкурсных должностей законодательство США выделяет должности службы старших руководителей (в законодательной и судебной ветвях власти, в правоохранительных органах) и патронажные должности (замещаемые по усмотрению Президента или министров, либо по совету и с согласия Сената). Особая роль уделяется замещению должностей Службы старших руководителей, находящейся за пределами системы конкурсных и назначаемых должностей и обеспечивающей высокое качество осуществления исполнительной власти, оперативное реагирование на динамично изменяющуюся ситуацию и четкое проведение государственной политики.

Законодательство США весьма эффективно решает задачу ограничения роста численности гражданских служащих. Параграф 413 Свода законов США устанавливает, что общая численность старших руководителей не должна превышать 10 777 человек. Каждые два года соответствующие органы обращаются в Службу управления персоналом с заявками на утверждение общего числа лиц высшего руководящего состава.

Параграф третий «Поступление на гражданскую службу и прохождение гражданской службы» посвящен исследованию процедуры

поступления на гражданскую службу, требований к кандидатам на замещение должностей гражданской службы, а также норм права, регулирующих прохождение гражданской службы.

Служащие должны отбираться из числа квалифицированных кандидатов, представляющих все слои общества. Отбор и продвижение осуществляются исключительно на основе профессиональных качеств лица, проводится посредством справедливого, открытого конкурса, обеспечивающего равный доступ к службе. Не допускается дискриминационное отношение к кандидатам и служащим. Оплата труда гражданских служащих должна производиться с учетом уровня оплаты на федеральной службе и в частном секторе, а также с учетом личных заслуг и отличий, определяемых ежегодно по результатам служебной деятельности.

Особенностью процедуры набора кадров в государственный аппарат США, как и ряда иных англосаксонских стран, является одномоментная сдача экзаменов на все вакантные в различных ведомствах должности. Экзамен проводится отделениями Службы управления персоналом (пар. 3305 титула 5 Свода законов США) не реже двух раз в год на всей территории США, а также на территории владений США.

Четвертый параграф «Правовой статус федеральных гражданских служащих» посвящен рассмотрению норм, устанавливающих элементы правового статуса лиц, находящихся на федеральной гражданской службе.

Принципы системы заслуг и институт запрещенных кадровых практик формируют законодательную основу базовых элементов правового статуса публичных служащих. В ряде случаев их нормы пересекаются, однако в своей совокупности они представляют собою два источника, как прямо, так и косвенно устанавливающих права и обязанности публичных служащих.

Служащие обязаны подчиняться антикоррупционным нормам, закрепленным Актом Пендлтона 1883 г. и Актом Хэтча 1939 г., - соблюдать запреты, препятствующие взаимовлиянию политической и административной сфер жизни общества. Должностным лицам, чей труд

оплачивается Казначейством, запрещается давать и принимать, а также обещать материальные ценности и, кроме того, совершать любые кадровые действия, связанные с политической жизнью страны. Установленные актами Конгресса запреты конкретизируются в приказах Президента. Контроль за соблюдением установленных запретов возложен на глав агентств и Службу правительственной этики (Office of Government Ethics).

Закон о защите информаторов 1989 г. призван обеспечивать права работников, обращающих внимание компетентных органов на несоответствие внутренней политики департамента или агентства-нанимателя принципам системы заслуг, на осуществление кадровых действий, отнесенных к незаконной кадровой практике, а также на иные нарушения.

Закон NO FEAR Act («Без страха») 2002 г. содержит процессуальные нормы, призванные урегулировать процесс законного раскрытия служебной информации и процедуры урегулирования конфликтов, возможных в таких ситуациях.

Пятый параграф «Органы управления гражданской службой» посвящен изучению органов, осуществляющих подбор кадров, назначения на гражданскую службу, обеспечивающих прохождение службы и разрешающих служебные конфликты.

Политическое руководство гражданской службой осуществляет Президент США, а также главы департаментов (министерств) федерации и штатов. Функции специализированного управления возложены прежде всего на независимые агентства - Службу управления персоналом (Office of Personnel Management), Совет по охране системы заслуг (Merit System Protection Board, Управление особого советника (Office of Special Counsel) и, кроме того, на Административное и бюджетное управление, входящее в Исполнительное управление Президента, Генеральное счетное управление Конгресса, а также ряд иных органов.

Служба управления персоналом осуществляет контроль за проведением конкурсов и прохождением гражданской службы. Управление особого советника и Совет по охране системы заслуг осуществляют защиту прав гражданских служащих. Жалобы претендентов на должности гражданских служащих рассматриваются Комиссией по обеспечению равных возможностей при трудоустройстве.

Создана система несудебного рассмотрения жалоб служащих, основанная на четком законодательном закреплении административных процедур. Специфичным для США является взаимодействие Управления особого советника и Комиссии по защите системы заслуг, которое образует эффективный правозащитный механизм, схожий с механизмом взаимодействия прокуратуры и суда.

В заключении подводятся итоги исследования, делаются выводы об особенностях правового регулирования гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи и о возможностях учета опыта США и Великобритании в целях реформирования государственной службы Российской Федерации.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие научные работы:

I. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Перечнем ВАК РФ:

1. Миловидов О.Д. Особенности позитивного и негативного регулирования публичной службы в США // Право и политика. 2011. № 4 (136). С. 560-567. (0,5 п.л.).

2. Миловидов О.Д. Органы внесудебного рассмотрения жалоб гражданских служащих Великобритании и США // Право и политика. 2013. № 2 (158) С. 169-173 (0,5 п.л.).

3. Миловидов О.Д. Проблемы терминологии в сравнительном правоведении. Смысловое наполнение терминов "государственная служба" в

российском праве и "публичная служба" в странах англосаксонской правовой семьи // Вестник РУДН. 2011. № 1 (56). С. 5-18. (0,2 п.л.).

II. Публикации в иных изданиях:

4. Миловидов О.Д. Исторический обзор института государственной службы в России // Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах М.: РУДН, 2010. С. 122-127. (0,2 п.л.).

5. Абашидзе А.Х, Миловидов О.Д., Солнцев А.М. Важный шаг в кодификации института ответственности // International Lawyer - Юрист-международник. 2008. №1. С. 70-72. (0,5 п.л.).

Аннотация

Правовой институт гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи (на примере Великобритании и США)

Диссертация представляет собой исследование правовой базы гражданской службы в странах англосаксонской правовой семьи. Проанализирован понятийный аппарат гражданской службы, ее правовая природа и вопросы целеполагания гражданской службы. Исследованы особенности национального права Великобритании и США, регулирующего гражданскую службу, способы классификации служащих и должностей гражданской службы, процесс поступления и прохождения гражданской службы, правового статуса служащих, а также система органов управления гражданской службы, действующая в англосаксонских странах. Сделаны выводы об эффективных механизмах правового регулирования и организации гражданской службы, которые могут быть учтены при выборе действенных подходов к реформированию гражданской службы в Российской Федерации.

Milovidov Oleg Dmitrievich

Civil Service as a Law institute in Anglo-Saxon countries (at the example of Great Britain and the USA)

The thesis represents a study of Civil Service Law in Anglo-Saxon countries. It analyzes the conceptual apparatus of civil service, its legal nature and the goal-setting aspect of civil service. The thesis provides research on the defining characteristics of British and U.S. Civil Service Law, ways and means for civil servant classifications, the processes of entering and working in the civil service, the legal status of the employees, as well as the systems of civil service control that are in place in Anglo-Saxon countries. The study draws conclusions on efficient ways of legal regulation and organization of civil service, which can be considered during civil service reforms in Russian Federation.

Подписано в печать: 18.04.2013
Объем: 1,0 п.л.
Тираж: 100 экз. Заказ № 154
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 39
(495) 363-78-90; www.reglet.ru