Правовое регулирование федеральной гражданской службы в США

тема диссертации и автореферата по ВАК 12.00.01, кандидат юридических наук Тураханов, Тимур Ханджарович

**Год:**

2011

**Автор научной работы:**

Тураханов, Тимур Ханджарович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.01

**Специальность:**

Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве

**Количество cтраниц:**

209

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Тураханов, Тимур Ханджарович

Введение.

Глава I. Создание правовых основ профессиональной граиеданской службы в США. Закон «Об управлении гражданской службой и совершенствовании ее деятельности» (Акт Пендлтона) 1883 года.

§ 1. Формирование понятия института «государственной гражданской службы» civil service) в правовой системе США в XX веке.

§2. История создания «Акта Пендлтона», его основное содержание.

§3. Проверка временем эффективности способов и средств набора профессиональных гражданских служащих по «системе добычи» и «системе заслуг».

§4. Развитие учреждений гражданской службы в XX веке.

Глава II. Определение основных функций американского государственно — правового института гражданской службы.

§1. Особая нормотворческая функция государственной гражданской службы как «четвертой власти» в стране.

§2. Специфические черты административно-контрольной (квазисудебной) функции гражданской службы. Закон «Об административной процедуре» 1946 года и практика его применения.

Глава III. Становление и развитие законодательного принципа политической «нейтральности» государственной граиеданской службы в США.

§ 1. Эволюция правовых ограничений политической деятельности гражданских служащих. История создания и основное содержание Закона Хэтча 1939 года и его основных поправок 1940, 1942, 1950, 1993 годов.

§2. Правовое регулирование этико - должностных требований к государственным гражданским служащим. Кодекс этики 1958 года с последующей детализацией и конкретизацией его положений.

Глава IV. Совершенствование правовых критериев профессионально -материальной оценки труда гражданских служащих и гарантии их социально - экономических прав. Современные методы работы американских государственных гражданских служащих.

§ 1. Факторы роста материального обеспечения и гарантий социально - экономических прав гражданских служащих в современной Америке.

§2. Радикальные изменения условий труда американских гражданских служащих в связи с высоким уровнем его технической обеспеченности в современной Америке.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовое регулирование федеральной гражданской службы в США"

Актуальность темы диссертационного исследования. Настоящая диссертация посвящена изучению политико-правовых проблем становления и развития профессиональной гражданкой службы в США, способам их решения на протяжении конца XIX — начала XXI веков.

Профессиональная гражданская служба была впервые создана в период с 1855 по 1870 гг. в Великобритании и определилась в своих основных чертах в ходе исторического развития, получив название «постоянного правительства», в форме законченной системы управления, корпуса- постоянных профессиональных чиновников, разделенных на 2 разряда: руководящих работников (высших) и исполнителей (низших). Бесспорное влияние на гражданскую службу США оказала английская практика замещения чиновничьих должностей на конкурсной основе, освобождения гражданских служащих от партийного влияния, их несменяемость с приходом нового правительства.

Однако при всех генетических связях и сходстве английской и американской государственной гражданской службы, последняя в ходе исторического развития приобрела свое своеобразие и более того уникальные черты.

Структура и деятельность гражданской службы в США связаны с основополагающим принципом государственного строя страны - верховенством американской конституции, которая «построена как юридический документ, определяющий организацию федеральной власти и предусматривающий судебные механизмы защиты основных прав и свобод американских граждан от посягательств со стороны правительственных органов всех уровней федерации и штатов»1. Это относится, прежде всего, к поправкам 5 и 14 Конституции

1 Жидков O.A. Вступительная статья // Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М 1993. С. 10.

США. Поправка 5, действие которой распространяется на федеральные учреждения, гласит, что: «ни одно лицо не должно привлекаться к ответственности за караемое смертью или иным образом позорящее преступление.иначе, как по представлению или обвинительному заключению большого жюри.». Поправка 14 Конституции, прямо обращаясь к штатам, указывает, что «ни один из штатов не должен издавать или применять законы, которые ограничивают привилегии и льготы граждан Соединённых Штатов; и не может какой-либо штат. лишить какое-либо лицо жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры.» . Формулировкой раздела 2 статьи 3 Конституции, гласящей что «судебная»власть распространяется на все дела, которые рассматриваются по общему праву и праву справедливости, возникающие на основе настоящей Конституции.» обосновывается и судебная защита в случае нарушения прав со стороны государства и его административных ведомств.

Автор при этом исходил из принципиально различных подходов к системе и деятельности гражданской службы, - важнейшей части государства в развитых странах, и к самому понятию административного права, существующих в США и в континентальных странах.

Если в континентальных странах административное право, как самостоятельная отрасль права включает в себя, прежде всего, правовые институты и нормы, регламентирующие организацию административных учреждений, их внутреннюю структуру, взаимоотношения и пр., то административное право Великобритании и США, касаясь практически всех социально-экономических аспектов отношений частных лиц с административными ведомствами, направлено на процессуально-правовые гарантии американских граждан против про

2 Там же. С.61. извольных действий государственных органов. Здесь в центре внимания административного правотворчества и квазисудебной деятельности гражданской службы находится не административное учреждение, а частное лицо с его правом на участие в этом процессе и на гарантии защиты его интересов, что и придает особую актуальность теме диссертации.

Эта коллизия между частным лицом и государственным органом, то есть между частными и публичными интересами до сих пор, - как пишет Г.И. Никеров, - заслоняет англосаксонскому юристу все остальное в этой области общественных отношений»3.

Развитие законодательства, касающееся структуры и функций гражданской службы, осуществлялось в США в ходе обобщения судебной практики, сосредотачиваясь, главным образом, на судебной процедуре, как образце хорошего управления, и касалось по установившейся традиции трех объектов: не только административного нормотворчества и административной квазисудебной деятельности, но и контроля общих судов над администрацией.

Актуальность изучения позитивных наработок, накопленных в ходе многолетнего опыта развития гражданской службы в США, определяется сопоставимой сложностью тех социально — экономических и политико-правовых проблем, которые встают перед крупнейшими федеративными государствами мира. Она связана и с высоким уровнем профессиональной подготовки гражданских служащих в США, с внедрением в деятельность корпуса должностных лиц стандартов их политической активности, запрещающих злоупотребления «административным ресурсом» в избирательных кампаниях, а также, так не хватающих в нашей стране, этических стандартов их должностного поведения. Особый научный интерес представляют и многочисленные законы Конгресса, о

Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Н. Козырина, М.А. Штатиной. М. 2003 г. С.6. направленные на совершенствование гражданской службы, принимаемые с учетом возникающих требований гражданского общества и пр. Необходимо отметить, что говоря об использовании опыта зарубежных стран нашей страной, в данном случае позитивных наработок в сфере гражданской службы в США, нельзя сводить их к механическому заимствованию в качестве «всемирного образца». Степень такого заимствования связана с рядом факторов: прежде всего совместимости реалий нашей страны с реалиями США, исторически сложившейся системой ценностей российской цивилизации, действующей правовой системой и пр.

После разрушения СССР, в Российской Федерации сформировалась новая российская бюрократия. Были приняты специальные законы о государственной службе, в частности, Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»4, закрепивший правовые основы профессиональной организации и деятельности российских государственных служащих. Современной российской бюрократии более 20 лет. Все это время деятельность государственных служащих не перестает быть объектом справедливой критики российских граждан, средств массовой информации и правозащитных организаций. Не обошла стороной бюрократию и резкая критика со стороны высших государственных деятелей России. Президент В.В. Путин в своем Послании Федеральному собранию в 2005 году назвал «задачей номер один - повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению». Он указывал в частности на то, что в случае непринятия мер «потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономическо

4 Российская газета. - 2004 г., 31 июля. го и интеллектуального потенциала нации и всё большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей»5. Возвращаясь к этому вопросу через год, В.В. Путин утверждал: «Планируя дальнейшее развитие нашей государственной и политической системы, мы, конечно, должны учитывать современное состояние нашего общества. И в этой связи отмечу одну из существенных черт нашей внутриполитической жизни, а именно: низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти. .»6.

Критика государственной гражданской службы неизменно звучит и в посланиях Президента РФ Д.А. Медведева: «Государственная бюрократия, -говорил он в своем Послании Федеральному Собранию за 2008 года, - по-прежнему, как и 20 лет назад, руководствуется- всё тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. Бюрократия периодически «кошма-рит» бизнес — чтобы не сделал чего-то не так. Берёт под контроль средства массовой информации — чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс — чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды — чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. В результате государственный аппарат у нас — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счёте народ. Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно -коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в про

5 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2005 год // Российская газета. -2005 г., 25 апреля.

6 Послание Президента РФ Федеральному Собранию за 2006 год // Российская газета. - 2006 г., 11 мая. тиворечие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии»7.

Прямым результатом этой критики стало принятие законов, предусматривающих более строгий порядок финансовой отчетности государственных служащих, более прозрачный механизм проведения конкурсов при осуществлении государственных заказов, был создан резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента некоторые другие меры, призванные ы улучшить сложившуюся ситуацию в сфере государственной службы . Президентом была поставлена также задача перевести все услуги, оказываемые государством населению, в.электронный вид, создать «электронное правительство», как одно из действенных средств борьбы с коррупцией и волокитой9.

Будут ли эти меры достаточно эффективными в борьбе с всепроникающей коррупцией, углубляющей низкий уровень доверия гражданского общества к государству? Какие еще меры необходимо предпринять в преодолении непрофессионализма, часто граничащего с простой неграмотностью российской бюрократии? Почему в России до сих пор не создан механизм формиро вания конкурсной, профессиональной гражданской службы? Эти вопросы и предопределили тему диссертации, основанной на изучении опыта государства США, прошедшего продолжительный и непрерывный путь создания эффективно действующего государственного аппарата, сумевшего в определенной п

Послание Президента РФ Федеральному Собранию за 2008 год // Российская газета. -2008., 6 ноября.

8 Список граждан, входящих в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ. (В настоящий момент в это список включены 500 фамилий. К сожалению, критерии, по которым производился отбор этих граждан, не стали достоянием гласности). [Электронный ресурс] - режим доступа: http://www.kremlin.ru/news/6409, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

Стенограмма совместного заседания Государственного совета и Совета по развитию информационного общества. Москва, Кремль. 23 декабря 2009 года. [Электронный ресурс] -режим доступа: http://www.kremlin.ru/audio/291, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010]. степени успешно решить те же проблемы, которые характерны для современной российской государственной службы.

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена и его новизной. Опыт США по созданию профессиональной гражданской службы не получил должного историко — правового исследования в отечественном правоведении. Он освещался, главным образом, в статьях, в главах коллективных работ по административному праву зарубежных стран. Диссертантом предпринята первая попытка комплексного освещения этого опыта в историко — правовом исследовании монографического уровня.

Объектом исследования является историко-теоретическая концепция становления и развития профессиональной гражданской службы в США.

Предметом исследования являются федеральное законодательство и судебная федеральная практика, нормативно - правовые акты федеральных административных ведомств и соответствующая квазисудебная практика, система правоотношений, складывающаяся в спорах между физическими и юридическими лицами с федеральными ведомствами гражданской службы.

Хронологические рамки исследования охватывают период с последней трети XIX — по начало XXI вв., то есть со времен начала процесса формирования профессиональной федеральной гражданской службы, действующей независимо от смены правительств, - до создания нынешнего многочисленного корпуса гражданских служащих США, иерархической системы административных ведомств, призванных осуществлять контроль, определять задачи и пути совершенствования деятельности гражданской службы.

Целью настоящей диссертационной работы является историко — правовой анализ методов и средств поэтапного правового регулирования структурно — функциональной эволюции государственной гражданской службы в

США, корпуса публичных должностных лиц, которые по выражению Г.В.

10

Мальцева призваны «осуществлять властные административно-управленческие функции по поддержанию и укреплению устойчивого правопорядка в сфере отношений федеральных государственных органов с гражданским обществом»10. Чтобы достичь этой цели, необходимо было решить ряд конкретных задач:

- выявить определение государственно — правового института «civil service» в правовой системе Соединенных Штатов Америки;

- исследовать процессы правового регулирования принципов формирования корпуса профессиональных гражданских служащих в США, а также систему многочисленных учреждений гражданской службы: федеральных агентств, комиссий, комитетов, подразделяющихся в целом на два вида: регулирующих агентств и агентств по вопросам социального обеспечения;

- выявить действие тех исторических факторов, которые способствовали созданию постоянной, профессиональной федеральной гражданской службы в США, правовые основы которой были закреплены в Законе «Об управлении гражданской службой и совершенствовании ее деятельности» 1883 года (в так называемом Акте Пендлтона), а также проанализировать содержание закона, закрепившего новую систему ее формирования по «системе заслуг»;

- рассмотреть на основе анализа принципов и норм, прежде всего Закона «Об административной процедуре» 1946 года, получившего название в США «Административного кодекса», становление и содержание основных функций государственной гражданской службы - нормотворческой и квазисудебной;

- выявить цели и характерные тенденции развития традиционного принципа так называемого «политического нейтралитета» гражданских служащих на основе анализа Закона «О предотвращении разрушительной политической

10 Мальцев Г.В. Право и формирование бюрократии // Материалы научной конференции. «Жидковские чтения», М., 2008 г. С. 89. деятельности» 1939 года (Акта Хэтча) с поправками 1940, 1942, 1950, и наиболее радикальной из них поправкой 1993 года;

- рассмотреть содержание и цели морально — этических требований, предъявляемых к деятельности американских гражданских служащих, содержащихся в качестве «запрещенных действий» в «Кодексе этики гражданских служащих» 1958 года и последующих поправках, детализирующих эти требования, определив при этом специфическую правовую форму этого документа и способ его законодательного утверждения;

- выявить основные тенденции и факторы, влияющие на периодически сменяемые положения федеральных законов и соответствующую судебную практику, касающиеся материального обеспечения и гарантий социально — экономических прав гражданских служащих США;

- дать характеристику современной информационной стратегии и технологического обеспечения, труда гражданских служащих, способствующих введению радикально новых его условий;

- выявить сложившуюся в последние десятилетия XX века тенденцию создания новой модели гражданской службы, получившей название ее «ме-неджеризации».

Методологическая основа исследования. Для достижения целей и решения задач, стоящих перед автором диссертации использовался прежде всего диалектический метод познания, а также частнонаучные-приемы исследования — сравнительно-правовой, исторический, формально- юридический, статистический и другие, позволившие провести всестороннее, глубокое изучение проблемы.

Теоретико - практическое значение диссертационного исследования заключается, прежде всего, в постановке и решении научной проблемы истории правового регулирования государственно - правового института профессиональной- гражданской службы США, которая восполняет в определенной мере пробелы в освещении этих проблем в отечественном правоведении. Результаты исследования могут быть использованы в законодательстве, в судебной практике по защите прав граждан от нарушений их российской бюрократией. Положения и выводы, материалы диссертационного исследования, впервые вводимые в научный оборот (путем авторского перевода с английского) могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, в преподавании курсов по истории и теории государства и права, а также административного и конституционного права.

Теоретическую основу диссертационной работы составили труды отечественных авторов в области теории и истории государства и права, административного права и конституционного права, изучавших зарубежный опыт государственного управления: И.А. Василенко, В.Г. Графского, A.A. Демина, O.A. Жидкова, НА. Козырина, H.A. Крашенниниковой, В.И. Лафитского, Е.А. Литвинцевой, Г.В. Мальцева, М.Н. Марченко, A.A. Мишина, А.Ф. Ноздрачева, В.Н. Сафонова. Особое место в историографии зарубежного административного права занимают работы A.B. Оболонского, в сферу научных интересов которого вошли различные модели государственной службы различных государств мира, а также И.С. Пристанского, исследовавшего английский опыт реформирования в XIX в. государственной гражданской службы!1. Несомненный интерес представляют работы В.В. Лобанова, посвященные Службе высших руководителей — государственно - правовой элите федеральной гражданской службы12. В 1977 году вышла в свет работа одного из ведущих специалистов в области административного права США Г.И. Никерова13. Данная работа посвящена исследованию нормотворческой и квазисудебной функциям админи

11 Оболонский A.B. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М., 2002. Оболонский A.B. Кадровая политика в федеральной государственной службе США: история и современность // Общественные науки и современность. 2001 №3. Оболонский A.B. Этические аспекты регулирования государственной службы // Общественные науки и современность. 2004 №5. Пристанский И.С. Реформа "гражданской службы" 1855 -1877 гг. - основа организации современного чиновничьего аппарата Англии // Советское государство и право. 1980. № 4. 297. Пристанский И.С. Реформы "гражданской службы" Англии 1855- 1870 гг. // Вестник МГУ. Серия "Право". 1980. № 3.

12 Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. 1996. № 6. Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. М. 2006.

13 Никеров Г.И. Административное право США. М. 1977. стративных ведомств, в ней дается анализ судебной практики в этих сферах. Однако в силу объективных обстоятельств в данной работе не затрагиваются изменения (как в законодательстве, так и в судебной практике) в указанных сферах деятельности административных ведомств за последние 35 лет.

Следует отметить и работы историков, исследовавших государственный строй США, в частности трудыВ.В. Согрина, А.И. Уткина.

В исследовании также были использованы работы зарубежных ученых: Baruch I., Blaick V., Burnam W., Field. О., Fish G., Foulke W., Hofstadter R., Howard Lee Me Bain, Ingraham P., Mayer W., Morgan N, Murphy L., Nigro L., Novek C., Richardson W., Sageser В., Scwartz В., Straus L., Van Riper P, Weber M, White L., Wilson J., Zimmerman R. и др.

Следует особо отметить труды американских ученых К. Фиша, J1. Уайта, П. Ван Рипера, посвященные истории становления государственно - правового института гражданской службы на ранних этапах ее развития14. Важное место в историографии по административному праву США занимают труды американского профессора Б. Шварца - крупнейшего административиста в США, на работы которого\* наиболее часто ссылаются отечественные ученые, в частности, Г.И. Никеров15. Особое внимание заслуживает монография американского профессора У. Бернама, ценность которой состоит, прежде всего, в широком обобщении богатейшей судебной практики16. Данная работа, однако, была написана в начале 90-х годов прошлого столетия и в силу этого обстоятельства, не содержит важнейшие судебные решения последних 20 лет, более того, ее содержание не затрагивает таких характерных черт гражданской службы США, которые нашли отражение в диссертации. Это принцип так называемой «политической нейтральности» служащих, этические требования к их профес

14 Fish С. The Civil Service and the Patronage. New York. 1905. White L. The Federalists. New York. 1948. Van Riper P. History of the United States Civil Service. New York. 1958.

15 Scwartz В., Corrada R., Brown R. Administrative law: a casebook. New York.2006. Scwartz B. Administrative terminology and the Administrative Procedure Act // Michigan Law Review. 1949. Vol.3. Scwartz B. The need for Procedural Innovation in Administrative Rulemaking // California Law Review. 1972. Vol.6 и др.

16 Бернам У. Правовая система США. М. 2006. сиональной деятельности, правовые критерии профессионально - материальной оценки их труда, гарантии их социально — экономических прав и новые формы современных методов работы государственных служащих.

Положения, выносимые на защиту:

1. Как в американской, так и в отечественной научной литературе единого понятия «гражданская служба» не сложилось, - можно говорить лишь об описательном определении термина «гражданская служба», закрепленного в титуле 5 Свода законов США, который многократно корректировался под влиянием исторических перемен, происходящих в структуре и функциях органов государственного аппарата США. Это объясняется тем, что гражданская служба США — чрезвычайно многогранное явление, развитие и\* совершенствование которой не завершено, что и определяет отсутствие единой точки зрения по данному вопросу. В научной литературе описательное понятие «гражданская служба» является чрезвычайно сложным, общим по своему содержанию, что и способствует его различному толкованию:

2. Возникновение профессиональной гражданской службы в США было связано с комплексом социально - экономических и политико-правовых факторов, определивших настоятельную необходимость реформирования малочисленного, неэффективного, элитно - аристократического корпуса гражданских служащих, сложившегося после завоевания независимости США и формировавшегося на основе «системы, добычи» должностей по принципу партийной принадлежности.

Появление новой системы конкурсного отбора гражданских служащих по «системе заслуг» было связано с острой межпартийной и внутрипартийной борьбой по вопросам ее партийного состава. При этом важную роль в укреплении принципов формирования профессиональной гражданской службы по новой «системе заслуг» и ее совершенствовании сыграло развитие в стране независимых средств массовой информации, раскрывавших факты коррупции и другие многочисленные правонарушения со стороны гражданских служащих. Не менее важным фактором, способствовавшим появлению профессиональной гражданской службы явилось и существование в США независимой судебной системы в соответствии с конституционным принципом «разделения властей» в этой стране.

Одним из решающих факторов, способствовавших созданию конкурсной профессиональной гражданской службы по «системе заслуг» стало осознание «правящим классом» в последней трети XIX века того, что экономическое развитие страны тормозит высокая степень коррумпированности государственного аппарата, отсутствие в нем компетентных гражданских служащих.

3. Вопреки конституционному принципу «разделения властей» Конгресс США делегировал исполнительной власти обширные нормотворческие и квазисудебные полномочия, получившие широкое развитие в современную эпоху в силу значительного увеличения сфер деятельности государства и ее сложности, особенно в чрезвычайных кризисных условиях XX века. (Ярким примером чему может служить бурная.административная деятельность, в частности нор-мотворческая, ведомств периода «Нового курса» Ф. Рузвельта). Смещение баланса политических сил в сторону исполнительной власти, характерное для развитых стран XX века, особенно широкий размах получило в США, что дало основание называть эту страну «административным государством».

4. В отличие от многих государств, в частности современной Российской Федерации, в США процесс административного нормотворчества и квазисудебной деятельности ведомств гражданской службы характеризуется большим демократизмом, открытостью, широким вовлечением в этот процесс физических и юридических лиц, что закреплено Законом «Об административной процедуре» 1946 года. Его важнейшие положения связаны с процедурами широкого информирования общества о готовящемся и принятом административном акте, обязательным требованием получения комментариев граждан на готовящийся административный правовой акт, изучения их ведомством с учетом позитивных предложений и особенно негативных замечаний, что направлено против непродуманных решений, способных вызвать их отторжение общественным мнением.

5. При законодательном закреплении демократической процедуры административного нормотворчества и квазисудебной деятельности, эта деятельность административных ведомств не лишена и ряда существенных изъянов, когда в нарушение законодательных требований нормативный акт принимается в обход требуемой процедуры «извещения и получения комментариев», в случае, например, издания так называемых «толковательных правил» и «программных заявлений», которые иногда трудно разграничить с новым нормативным актом.

Говоря о недостатках квазисудебной деятельности гражданской службы, следует отметить, что в США нет четкого порядка рассмотрения дел по степени их важности в соответствии с так называемыми формальными и неформальными процедурами их решения. Более того, законодательный порядок рассмотрения дел по общему признанию нарушается в целях экономии времени и средств, что не исключает принятия ошибочных решений ведомств, особенно тех, которые не подлежат проверке общими судами.

Основным недостатком административного судопроизводства остается его длительность и дороговизна, в основном при обжаловании в обычном суде решения административного суда, что и получило прямое подтверждение в Законе «О равном доступе к правосудию» 1980 года (статья 501 титул 5 Свода законов США), возложившего обязанность компенсации адвокатских издержек на проигравшую дело сторону.

Волокита при рассмотрении споров в административных учреждениях в значительной степени объясняется и формализацией административного процесса, который все более приближается к судебному, где длительное рассмотрение дел — обычное явление. Главная задача административной юстиции — «разгрузить» суды и обеспечить быстрое и справедливое рассмотрение споров по жизненно важным вопросам, не терпящим отлагательства, прежде всего вопросов социального обеспечения, остается нерешенной.

6. Особенностью правового регулирования гражданской службы в США является упор на судебный контроль за деятельностью администрации. Несмотря на стремление законодателя подробно регламентировать деятельность администрации, Конгресс, делегируя широкие полномочия административным ведомствам, предоставляет решение вопросов «жизнеспособности» любого нормативного акта судам общей юрисдикции. Таким образом, принятие нормативного акта ведомством является не единовременным действием, а длящимся процессом, включающим в себя принятие многочисленных поправок в закон или административный нормативный акт, многочисленных, зачастую противеречивых решений судов, в том числе Верховного суда США как высшей судебной инстанции.

7. Характерная черта гражданской службы - ее неупорядоченность связана с неупорядоченностью иерархии регулирующих ее форм права. Гражданская служба регулируется одновременно законами конгресса США с многочисленными поправками, принимаемыми, как правило, ad hoc, многочисленными ведомственными, актами, имеющими силу закона, противоречивыми нормами прецедентного права, как общих, так и административных судов. Это, в свою очередь, ведет к произвольной правоприменительной практике органов гражданской службы, частому нарушению связанных с ней законодательных ограничений, в частности, к нарушениям требования запрета «антиделегиро-ванных» судебных предписаний Верховного- суда, с его невразумительными стандартами, ограничивающими дискреционные нормотворческие полномочия ведомств, заключающиеся, главным образом, в необходимости «должного раскрытия» содержания принимаемых ими норм.

8. Концепция политической' нейтральности гражданских служащих в США направлена на примирение двух сторон объективно существующего противоречия: с одной стороны гражданские служащие - как наиболее активная часть общества не может не участвовать и активно участвует в политической жизни страны; с другой стороны — нельзя не признать, что политическая нейтральность служащих является определенным залогом стабильности в государстве. Широкое ограничение прав гражданских служащих осуществлять активную политическую деятельность были впервые в США законодательно закреплены в Акте Хэтча 1939 года, фактически остававшегося неизменным почти 60 лет, до 1993 года.

Возросшая численность служащих и расширение властных полномочий ведомств гражданской службы привели к его радикальным изменениям в 1993 году на основании признания в Конгрессе «абсурдности» ряда запретов Акта Хэтча, не наносящих «ущерба американским демократическим ценностям». Одновременно с этим были усилены наказания за так называемый должностной проступок или уголовное преступление, связанные, главным образом, со злоупотреблениями гражданским служащим своим служебным положением, в основном при использовании «административного ресурса» в избирательных кампаниях в органы государственной власти. Поправка 1993 года, значительно расширив границы политической деятельности гражданских служащих, свела ее в основном к запрету злоупотреблений с использованием «административного ресурса».

9. Содержание правовых норм, предусматривающих этические требования к поведению гражданских служащих, отражает понимание того, что жизнеспособность и легитимность политической системы во многом зависят от соответствия'гражданских служащих господствующим в обществе ценностям и идеалам, а поведение их соответствует общечеловеческим нормам морали.

Нормы права, регулирующие этическое поведение гражданских служащих США, построены по принципу запрета «ненадлежащего поведения» и направлены на предотвращение с помощью санкций административного, гражданского и уголовного характера возможных злоупотреблений своим служебным положением в личных целях. Характерно, что обширный перечень этих норм содержит не только требования к поведению служащих во время занятия должности, но и предусматривает этические требования, предъявляемые к гражданским служащим после их ухода со своего поста.

10. Многочисленные периодические дополнения и изменения законов, касающихся улучшения материального положения федеральных гражданских служащих, условий их труда связаны в США с процессами расширения корпуса гражданских служащих, изменением его социального и профессионального состава, а также усилением коллективных форм борьбы служащих за свои социально-экономические права (несмотря на запрет такой действенной формы, как забастовки).

Однако, одной из главных причин, как подчеркивается в диссертации, согласно которой государство вынуждено постоянно улучшать условия труда гражданских служащих, является жесткая конкуренция государства с бизнесом за лучших профессиональных работников, соответствующих высокому уровню техногенного развития США, характерным результатом которого стало и введение в интересах служащих радикальных изменений условий труда: право работы на дому, самостоятельного определения времени работы и отдыха и др., которые по официальным сведениям привели к повышению эффективности их труда, экономии бюджетных средств и другим позитивным последствиям.

11. Правительство США, внедряя- новейшие информационные технологии, создало «электронное правительство», то есть новые способы государственного управления, в которой «человеческий фактор» сводится к минимуму, что в свою очередь приводит к снижению уровня коррупции в органах государственного управления и обеспечению граждан наиболее приемлемыми и доступными средствами получения необходимых им услуг.

12. В последние десятилетия XX века определилась тенденция-создания новой модели гражданской службы, получившая название ее «менеджериза-ции», преследующая главную цель - повышение эффективности деятельности гражданской службы путем расширения ее дискреционных полномочий, большей самостоятельности, ответственности, инициативности, экономической целесообразности (в основном за счет выгоды от затрат бюджетных средств). В конечном счете, речь идет о более широком взаимодействии гражданской службы с гражданским обществом, о заимствовании гражданской службой методов и средств управления частного сектора экономики. Американская наука и общественное мнение неоднозначно оценивает эту тенденцию, подчеркивая ее достоинства и недостатки, требующие тщательного изучения.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре истории государства и права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, где было проведено ее обсуждение. Основные положения диссертации опубликованы в научных статьях.

Поставленной цели и задачам исследования соответствует и структура диссертации, которая состоит из введения, четырех глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка литературы.

## Заключение диссертации по теме "Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве", Тураханов, Тимур Ханджарович

Заключение

Как в американской, так и в отечественной научной литературе единого четкого понятия «гражданская служба» не сложилось, - можно говорить лишь об определении термина «гражданская служба», закрепленного в Своде законов США, который многократно корректировался под влиянием исторических перемен, происходящих в структуре и функциях органов государственного аппарата США. Это объясняется тем, что гражданская служба США - чрезвычайно многогранное явление, развитие и совершенствование которой\* не завершено; что и определяет отсутствие единой точки зрения по данному вопросу. В научной литературе описательное понятие «гражданская служба» является чрезвычайно сложным, общим по своему содержанию, что и способствует его различному толкованию.

Возникновение профессиональной гражданской службы в США было связано с комплексом социально - экономических и политико-правовых факторов, определивших настоятельную необходимость. реформирования, малочисленного корпуса профессионально неподготовленных гражданских служащих, сложившегося после завоевания независимости США и формировавшегося на основе системы «добычи» должностей по принципу партийной принадлежности.

Одной из главных причин появления новой системы конкурсного отбора гражданских служащих по «системе заслуг» явилась острая межпартийная и внутрипартийная борьба, в частности в правящей Республиканской партии. Огромную роль в укреплении принципов формирования профессиональной гражданской службы и ее совершенствовании сыграло развитие в стране независимых средств массовой информации, раскрывавших факты коррупции и другие многочисленные правонарушения со стороны гражданских служащих.

Важным фактором^ способствовавшим появлению профессиональной гражданской службы являлось существование в США независимой от исполнительной власти судебной системы, а также высокая квалификация судей.

Экономическое развитие страны в последней трети XIX века: было невозможно в силу высокой степени коррумпированности государственного аппарата, отсутствия! компетентных гражданских служащих. Данное обстоятельство было одним из решающих факторов, способствовавших созданию конкурсной профессиональной гражданской службы иг«системы-заслуг».

Формально появление профессиональной гражданской службы связано с принятием, в 1883:; года Акта Пёндлтона, закрепившего основные: принципы формирования' конкурсной гражданской службы на основе «системы заслуг». Однако процесс усовершенствования; самой «системы заслуг» протекал на протяжении всего XX века и не прекратился до сих пор.

Вопреки конституционному принципу «разделения властей» Конгресс делегировал исполнительной власти обширные нормотворческие и квазисудебные полномочия^ получившие широкое развитие в современную эпоху в силу значительного увеличения сфер деятельности государства и ее сложности, особенной чрезвычайных кризисных условиях XX века. (Ярким примером чему может служить бурная административная деятельность, в частности нормотворческая, ведомств период «Нового курса» Ф. Рузвельта). Смещение баланса сил, характерное дляз многих развитых стран XX века, особенно широкий размах получил в США, что дало основание называть эту страну «административным государством».

В отличие от многих государств, в частности современной Российской Федерации, в США процесс административного нормотворчества и квазисудебной деятельности ведомств гражданской службы характеризуется большим демократизмом, открытостью, широким вовлечением в этот процесс физических и юридических лиц, что закреплено Законом «Об административной процедуре» 1946 года. Его важнейшими положениями являются процедуры информирования общества о готовящемся и принятом акте, получения комментариев граждан, требование изучения их ведомством с учетом позитивных предложений1 и особенно- негативных замечаний, что препятствует принятию непродуманных решений, способных вызвать дисбаланс в обществе и социальное возмущение.

Демократические процедуры нормотворчества и квазисудебной практики в США, не лишены однако^ ряда недостатков. Ряд актов может быть принят без процедуры «извещения и получения комментариев», в случае издания так называемых «толковательных правил» и г «программных заявлений» которые иногда трудно разграничить с новым нормативным актом.

К основными недостаткам квазисудебной функции в диссертации отнесены следующие: в США- нет четкого порядка рассмотрения дел по степени их важности в соответствии с так называемыми формальным и неформальным процессами их решения. Более того, законодательный порядок рассмотрения дел по общему признанию нарушается в целях экономии времени и средств, что не исключает ошибочных решений ведомств, особенно тех, которые не подлежат проверке общими судами. Основным недостатком административного судопроизводства остается его длительность и дороговизна, в основном при обжаловании в обычном суде ошибочного решения административного суда, что получило прямое подтверждение в Законе «О равном доступе к правосудию» 1980 года (статья 501 титул 5 Свода законов

США), возложившего обязанность компенсации адвокатских издержек на проигравшую дело сторону.

Волокита в административных учреждениях в значительной степени объясняется формализацией административного процесса, который все более приближается к судебному, где длительное рассмотрение дел — обычное явление. Главная задача административной юстиции- — «разгрузить» суды и обеспечить быстрое и справедливое рассмотрение спора по\* жизненно важным вопросам, не терпящим отлагательства, прежде всего, вопросов социального обеспечения, определяющих, деятельность большинства ведомств гражданской службы, остается нерешенной.

Особенностью правового регулирования гражданской службы в США является упор на судебный; контроль за1 деятельностью администрации. Несмотря на желание законодателя подробно регламентировать деятельность администрации, Конгресс делегирует широкие полномочия административным ведомствам. Суды общей юрисдикции в свою очередь принимают окончательное решение в,вопросе «жизнеспособности» любого нормативного акта. Таким образом, принятие нормативного акта является не единовременным действием, а длящимся, процессом, включающим в себя принятие многочисленных поправок (в закон' или административный нормативный акт), решений судов, в том числе Верховного суда США как высшей судебной инстанции.

Характерная черта гражданской службы - ее неупорядоченность связана с неупорядоченностью иерархии источников права. Гражданская служба регулируется, как уже указывалось, одновременно законами конгресса США с многочисленными поправками, принимаемыми, как правило, ad hoc, многочисленными ведомственными актами или так называемым «делегированным законодательством», противоречивыми нормами прецедентного права, как общих, так и административных судов. Это, в свою очередь, ведет к произвольной правоприменительной практике органов гражданской службы, частому невыполнению связанных с ней формально — правовых ограничений, в частности, с нарушениями требований запрета «антиделегированных» судебных предписаний Верховного суда, с невразумительными стандартами; ограничивающими дискреционные нормотворческие полномочия ведомств; заключающиеся в необходимости «должного» раскрытия содержания принимаемых ими норм!

Концепция политической нейтральности, гражданских служащих в США направлена на1 примирение двух сторон объективно существующего противоречия: с одной стороны гражданские служащие — активная часть общества;» участие. которой; в политическом процессе является неизбежным; с другой стороны - политическаяшейтральность служащих является определенным залогом стабильности в государстве. Широкое ограничение прав- гражданских служащих осуществлять, активную политическую деятельность были впервые в США законодательно закреплены в Акте Хэтча 1939 года, фактически остававшегося неизменным до 1993 года. . '/'.•"'

Возросшая численность служащих и расширение властных полномочий ведомств гражданской! службы привели к его радикальным изменен 1993 году на основании требований «справедливости» и признания- «абсурдности» ряда запретов-Акта Хэтча;, не наносящих «ущерба американским демократическим ценностям»; Одновременно с этим были усилены наказания за так называемый должностной проступок или уголовное преступление, связанное со злоупотреблениями гражданским служащим своим служебным положением, в основном при использовании «административного ресурса» в избирательном процессе.

Концепция создания правовых норм, предусматривающих этические требования к поведению гражданских служащих построена на понимании того, что жизнеспособность и легитимность политической системы во многом зависят от того, насколько гражданские служащие отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам морали.

Нормы права, регулирующие этическое поведение гражданских служащих, построены по принципу запрета «ненадлежащего поведения» и направлены на предотвращение с помощью санкций административного, гражданского и уголовного характера возможных злоупотреблений своим служебным положением в личных целях. Характерно, что обширный перечень этих норм содержит не только требования, к поведению'Служащих во время занятия должности; но и предусматривает этические требования, предъявляемые к гражданским служащим даже после их ухода со своего поста.

Многочисленные периодические дополнения и изменения законов, касающихся« улучшения материального положения федеральных гражданских служащих, условий их труда были связаны в США с процессами расширения корпуса гражданских служащих, изменением его социального и профессионального состава, а также усилением коллективных форм борьбы служащих за свои социально-экономические права (несмотря на запрет такой действенной формы, как забастовки).

Одной из причин, по которой государство вынуждено постоянно улучшать условия труда гражданских служащих, является жесткая конкуренция государства с бизнесом за лучших профессиональных работников, соответствующих высокому уровню техногенного развития США. Другим характерным результатом этого развития стало введение радикальных изменений условий труда гражданских служащих: работы на дому, самостоятельного определения времени/работы и отдыха и др., которые по официальным сведениям привели к повышению эффективности труда гражданских служащих, экономии бюджетных средств и другим позитивным последствиям.

Правительство США, внедряя новейшие информационные технологии, создало «электронное правительство»^ то есть совершенно новую, ранее неведомую модель управления государством и обществом, в которой фактор человеческого влияния сводится к минимуму, что в свою очередь приводит к снижению уровня коррупции- в органах государственной власти и обеспечению граждан наиболее удобными; и доступными средствами получения- действенных услуг от государственных гражданских служащих.

С середины , 80-х годов XX столетия» в. США наметилась тенденция смены моделей гражданской'службы. Веберовская рациональная; модель бюрократии подверглась серьезной критике, как не отвечающая потребностям развития общества и государства. Появилось направление «менеджеризации» бюрократии; которая сводится к введению многочисленных стандартов (около 700) оценки: эффективности работы гражданских служащих; повышению экономической« выгоды; деятельности; гражданской службы; изменению характера отношений между гражданским« служащим; оказывающему услуги частному лицу, как своему «клиенту», исходя из признания принадлежности гражданской службы народу, а не государству; в децентрализации государства, расширению полномочий по принятию решений гражданским служащим, призванным 'непосредственно работать с гражданами.

Вместе с тем, предпринимались попытки; разрушить существующую систему найма гражданских служащих, лишить их привилегий, обеспечиваемых служащим «системой заслуг», в. частности стабильность пребывания в должности; Однако, фактически? полный переход к, «менеджерской» модели

190 потерпел неудачу в силу ряда объективных причин. Ряд требований «менед-жеризации» предлагаемых нововведений не нашел широкой поддержки среди самих гражданских служащих, увидевших в них угрозу своему положению. К тому же финансовый кризис конца 2000 годов показал все недостатки «нерегулируемой» рыночной экономики и слепое внедрение принципов частного сектора в публичную сферу в силу этого обстоятельства был поставлен под обоснованное сомнение. В результате, американская доктрина сводится к поиску баланса и компромисса между веберовской моделью рациональной бюрократии и «менеджеризацией» гражданской службы.

## Список литературы диссертационного исследования кандидат юридических наук Тураханов, Тимур Ханджарович, 2011 год

1. Нормативно - правовые акты, парламентские дебаты и другие официальные документы:

2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ за 2005 год // Российская газета. — 2005 г. — 25 апреля.

3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию за 2006 год // Российская газета. — 2006 г. — 11 мая.

4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию за 2008 год // Российская газета. 2008. — 6 ноября.

5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию за 2008 год // Российская газета. 2008. — 6 ноября.

6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. ст. 3215.

7. Список граждан, входящих в резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ. Электронный ресурс. режим доступа: http://www.kxemlin.ru/news/6409, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

8. Статистические данные Службы по защите системы заслуг за 2009 г. Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.usajobs.gov/whyworkforamerica.asp, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

9. Administrative Conference of the United States Legislative Veto of Agency Rules after Ins v. Chadha. Washington. Government Printing Office. 1984.

10. Alternative work schedules. Электронный ресурс. режим доступа: http://www.opm.gov/EmploymentandBenefits/WorkLife/WorkplaceFlexibil ities/AWS/, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

11. American State Papers, Miscellaneous. Vol. I, P. 57-68. Электронный ресурс. режим доступа: http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwsplink.html, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

12. An Act of 1966 to enact Title 51 United'States Code "Government-Organization and Employees" Электронный ресурс.-режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

13. An Act to Establish the Treasury Department. September 2, 1789. Basic Documents of American Public Administration ! 776-1950/Selected and Edited by Frederick C. Mosher. New York. 1976. P.36.

14. Annual Leave, Sick Leave, and Hours of Labor. Committee on Department Methods. Washington, 1906.

15. Bribery, Graft and Conflict of Interest Act of 1962. Электронный ресурс. -режим доступа: http://codes.lp.fmdlaw.eom/uscode/18/I/ll, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

16. Civil Service Reform Act 1978. Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.opm.gov/BiographyofAnIdeal/PUCSreform.htm, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

17. Civil Service Modernization Act 2005. Электронный ресурс. режим доступа: http://www.govexec.corn/dailyfed/0605/060705dl.htm, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

18. Code of Ethics for Government Service of 1958. Электронный ресурс. -режим доступа: http://usgovinfo.about.com/blethics.htm, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

19. Compilation of Federal Ethics laws. Электронный ресурс., режим доступа: http://www.usoge.gov/, свободный доступ . [дата . обращения:t1505.2009.

20. Congressional; Record! 47th Congress, 2nd Session. Washington: Government Printing Office, 1882, Part I, P. 274.

21. Congressional Research Service Report. State laws and;regulations restricting the political activities.of state employees: the so-calledi"Eittle Hatch Acts".

22. E-Government Act of 2002. Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.archives.gov/about/laws/egov-act-sectibn-207.html, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

23. Energy Reorganization Act of 1974. Электронный ресурс. — режим-доступа: http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr0980/rev 1 /vol-1 sec2to5.pdf, свободный доступ [дата обращения: 17.05.2009].

24. Executive office of President. Mémorandum for the Heads of Departments and Agencies 2009. Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egovdocs/AddendumtoBenefitsR eport.pdf, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

25. Executive Order N 95-454. (1978). Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.whitehouse.gov., свободный доступ [дата, обращения1802.2010.

26. Executive Order N12291. (1981). Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.whitehouse.gov., свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

27. Executive Order N 12498. (1985). Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.whitehouse.gov., свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

28. Executive Order N 12834. (1993). Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.whitehouse.gov., свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

29. Executive order № 13392. (уточнить год) Электронный ресурс. — режим доступа: http://edocket.access.gpo.gov/2005/pdf/05-24255.pdf, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010].

30. Federal Election Campaign Act of 1974 1990 Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

31. Federal Employees Pay Comparability Act of 1990 Электронный ресурс. -режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

32. Federal Erroneous Retirement Coverage Corrections Act of 2000. Электронный ресурс. режим доступа:http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hl06-4040, свободный доступ дата обращения: 15.05.2009.!

33. Freedom of Information Act 1967. 1990 Электронный ресурс. режим-ідоступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ дата обращения: 15.05.2009.

34. Hearings before the Committee on Governmental Affairs United States Senate. One hundred third Congress, first session. Washington: Government Printing Office, 1994.

35. Information Technology Management Reform Act of 1996. Электронный ресурс.— режим доступа:http://vmw.tricare.mil/jmis/download/PublicLawl04106ClingerCohenActofl 996.pdf, свободный доступ дата обращения 18.02.2010.

36. Metzger С. Government Reform: New Stage Testimony before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management Committee on Government Reform United States House of Representatives. Washington. Government Printing Office. 31 March. 2004.

37. National Labor Relations Act (Wagner Act 1935). Электронный ресурс. -режим досту-na:http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode29/uscsup0129.html, свободный доступ [дата обращения 17.02.2010].

38. Office of Management and Budget. FY 2008 Report to Congress on Implementation of E-government Act of 2002. Электронный ресурс. — режим доступа:http://www.whitehouse.gov/omb/assets/reports/2008egovreport.pdf, свободный доступ дата обращения 18.02. 2010.

39. Pay Comparability Act of 1970. Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

40. Postal Service and Federal Employees Salary Act of 1962. Электронный pe-cypc. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

41. Privacy Act of 1974. 1990 Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

42. Report of the Special Committee on the Federal Loyalty Security Program of the Association of the Bar of the City of New York: New York, 1956.

43. Senate Ethics Manual. Select Committee on Ethics U.S. Senate. 108lh Congress, 1st session: Washington: Government Printing Office, 2003.

44. Tennessee Valley Authority Act of 1933. Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

45. The Federal Reserve Act of 1913. Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

46. The National Bank Act of 1863. Gh. 58, 12 Stat. 665. February 25, 1863. Washington: Gogemment Printing Office, 1863.

47. The President's better. The Federal Employee. XXIIi October 1937. Washington: Government Printing Office, 1938.

48. The President's Committee; on Administrative Management. Report with Special Studies. Washington: Government Printing Office. 1937.

49. U.S. Congress. House. Joint Commission on Reclassification of Salaries. Report, 66 th Congress, 2d. Sess. Washington:: Government Printing Office, 1920. ' , . / "

50. U.S. Congress. House: Joint Select Committee on Retrenchment. Report: Civil Service of the United States, 40 th Cong., 2d Sess. House Report 47, May 25, 1868; Washington: Government Printing'Office;, 1868!.

51. U.S. Congress. Senate. Thirty-first Report. Report of the Secretary of Agriculture for 1913. Washington: Government Printing Office, 1914.

52. U.S. Congress. Seventeenth Report. Washington: Government Printing Office, 1900.

53. U.S. Department of Commerce., Annual Report for 1916. Washington: Government Printing Office, 1916.

54. US Code: Ethics in Government Act of 1978. Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

55. US Code: Title 1 50. Электронный ресурс. - режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный доступ [дата обращения: 15.05.2009].

56. Wistleblower Protection Act of 1989. Электронный ресурс. режим доступа: http://uscode.house.gov, свободный -доступ [дата обращения: 15.05.2009].

57. Материалы судебной практики:

58. Решение Апелляционного суда США (по федеральному округу Колумбия) по делу Kennecott Copper Corp. v. Environmental Protection Agency, 462 F.2d 846 (D.C. Cir. 1972).

59. Решение Апелляционного суда США (по II федеральному апелляционному округу) по делу United States v. Nova Scotia Food Products Corp., 568

60. Решение Верховного суда США по делу Yakus v. United States. 1942. [Электронный ресурс] режим доступа: http://caselaw.lp.fmdlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=349&invol=48, свободный доступ [ дата обращения 17.02.2010].

61. Верховного суда США по делу Shaughnessy v. Pedreiro. 349 U.S. 48 1955. [Электронный ресурс] .,—-. режим доступа:.http://caselaw.lp:findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=349&invol=48, свободный доступ датаобращения 17.02.2010.

62. Решение Верховного суда США4 по делу United States v. Howard. 1957. [Электронный ресурс] — режим доступа: http://caselaw.lp.fmdlaw.com/scripts/getcase.pl?couit=:us&vol=349&invol=48, свободный доступ [дата обращения 17.02.2010].

63. Решение Верховного суда США. Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe 401 U.S. 402 1971. [Электронный ресурс] — режим доступа: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=401&invol=40 2, свободный доступ [дата обращения 17.02.2010].

64. Решение Верховного суда США. Goldberg v. Kelly 397 U.S. 254 1970. [Электронный ресурс] — режим доступа: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=397&invol=25 4, свободный доступ [дата обращения 17.02.2010].

65. Решение Верховного суда США4. Mathewes v. Eldridge. 424 U.S. 319 1976. [Электронный ресурс]1 режим доступа: http://caselaw.lp.fíndlaw.cornyscripts/getcase.pl?navby=case&court==us&vol==4 24&page=319, свободный\*доступ [дата обращения: 15.05.2009].

66. Решение Верховного суда США: Rutan v. Republican Party of Illinois. 497 U.S. 62 1990. [Электронный ресурс] — режим доступа: http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=rus&vol=497&invol=62, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010];

67. Решение Верховного.суда США: Branti v. Finkel. 445 U.S. 507 1980. [Электронный ресурс] режим доступа: http ://caselaw.lp.fmdlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court:=us&vol=4 45&page=507, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010];

68. Решение Верховного суда США: Elrod v. Burns. 427 U.S. 347 1976. [Электронный ресурс] — режим досту-na:http://caselaw.lp.fmdlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court:=us&vol =427&page=347, свободный доступ [дата обращения 18.02.2010];

69. Монографии на русском языке:

70. Административное право зарубежных стран. / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. М. 2003.

71. Административная юстиция в России и зарубежных государствах / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М. 1999.

72. Бернам У. Правовая система США. М<. 2006.

73. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания,,Франция, Германия: Учебное пособие. М. 2000.

74. Василенко JI.A. Интернет в информатизации государственной службы России. М. 2008;

75. Галлиган Д, Полонский В.В., Старилов Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М. 2002.

76. Государственная служба в зарубежных странах. М. 1996.

77. Государственная служба в Российской Федерации: библиографический научно-вспомогательный аннотированный указатель/ Сост.: Быстрова М.Н. др. Спб. 2008;

78. Государственная служба: комплексный подход / Отв. ред. А. В. Оболонский. М. 2009;

79. Зарубежный опыт государственности / Под ред. Ю.С. Васютина. Орел. 2003.

80. Зарубежный опыт управления: подготовка кадров государственной службы. Проблемы России. М. 1998.

81. Зверев А.Ф. Социологическая теория бюрократии. Липецк, 1999.

82. История государства и права зарубежных стран: учебник для вузов: В 2т. — 3-е изд., перераб. и доп. Т. II: Современная эпоха / Отв. ред. д.ю.н., проф.\* H.A. Крашенинникова. М., 2005.

83. История США в четырех томах (1607-1980). Т.1 (1607-1877). М.1983 г.

84. Карпова С.Г. Критический, анализ организации подготовки управленческих\* кадров государственного аппарата США. Диссертация на соискание степени кандидата экономических наук. М. 1982.

85. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Д. Шафритца, А. Хайда. М.2003. С. 315.

86. Костылев А.К. Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы. Тюмень. 2008.

87. Лобанов В.В. Работа с высшим административным персоналом в США и других зарубежных странах. М. 2006.

88. Мишин A.A. Государственное право США. М. 1976.

89. Мишин A.A. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 2001.

90. Мишин A.A. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М. 1984.

91. Никеров Г.И. Административное право США. М. 1977.

92. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М. 1999.

93. Новиков A.B. Правовые формы организации государственной службы в США. М. 1974.

94. Оболонский A.B. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М. 2002.

95. Правовая система США / Под ред. В.А. Власихина, В.М. Николай-чика. М. 1989.

96. Сергеева C.JI. Политика и государственная служба (национальные модели взаимоотношений в США, Великобритании и Франции). Лекция РАГС. М. 2008.

97. Смирнов А. И. Информационная глобализация и Россия: вызовы и возможности. М. 2005.

98. Согрин В .В. Политическая история США. XVII-XX вв. М. 2001.

99. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Под ред. O.A. Жидкова. Сост. В.И. Лафитский. Пер. с англ. М.,1993.

100. США на рубеже веков / Отв. ред. С.М. Рогов. М. 2000.

101. Тупикин А.П., Михайленко А.Н. Принцип открытости и прозрачности в зарубежных системах государственного управления: Учебное пособие РАГС. М. 2005.

102. Уткин А.И. Рузвельт. М., 2000.

103. Халиков М.И., Галиулин Т.Т. Зарубежный опыт государственной службы. Уфа. 2007.

104. Швелев Ш.Б. Политические проблемы формирования корпуса государственных служащих в странах Западной Европы и США. Диссертация на соискание степени кандидата политических наук. М. 2000.

105. Публикации в периодических изданиях на русском языке:

106. Исаенко А.Н. Система управления государственными служащими в США//Вестник государственной службы. 1993. № 13. С. 45-51.

107. Лафитский В.И. Контрольный полномочия Конгресса США // Журнал Российского права. М. 2000. № 12.

108. Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. 1996 № 6.

109. Мальцев Г.В. Право и формирование бюрократии // Материалы конференции «Жидковские чтения», М. 2008 г.

110. Савельев В.А. Законодательное вето // США: Экономика, политика, идеология. М. 1979. № 3.

111. Пристанский И. С. К 150-летию начала реформ по созданию гражданской службы Великобритании. Проблемы истории государства и права // Сборник научных трудов. М. 2009.

112. Монографии на английском языке:

113. Ackerman S. Corruption and Government. Cambridge. 1999.

114. Aman A., Mayton Jr. Hornbook on Administrative Law. Washington. 1993.

115. Barber M. Public Administration. London. 1984.

116. Baruch I. History of Position Classification and Salary Standartization in the Federal Service 1789-1941. Washington. 1941.

117. Basic Documents of American Public Administration 1776-1950/Selected and Edited by Frederick C. Mosher. New York. 1976.

118. Benda P., Rosenbloom D. The Hatch Act and the Contemporary Public Service. Agenda for Excellence: Public Service in America. N.Y. 1997.

119. Bowles N. Government and Politics of the United States. Baltimore. 1998.

120. Burke J. The Ethics of Deregilation — or the Deregulation of Ethics? Deregulating the public service: can government be improved. New York. 1993.

121. Carter L., Harrington C. Administrative Law and Politics. Cases and Comments. New York. 1999.

122. Charles A., Beard M. The rise of American Civilization. New York, 1936. Vol. II.

123. Cody M., Lynn R. Honest Government: An EthicsGuide for Public Service. Washington. 1992.

124. E — governance. Styles of Political Judgement in the Information Age Polity. N.Y. 2004.

125. Field. O. Civil Service law. Minneapolis, 1939.

126. Fish C. The Civil Service and the Patronage. New York, 1905.

127. Foltz E. The Federal Civil Service as a Career. New York, 1909.

128. Foulke W. Figting the Spoilsmen. New York, 1919.

129. Hard J. The American Presidency in Action. New York. 1936.

130. Hofstadter R. The American Political Tradition and the Men Who Made It. N.Y. 1948.

131. Hoogenboom A. Outlawing the Spoils: A history of the Civil Service Reform Movement: 1865 1883. Dissertation. N.Y. 1958.

132. Howard Lee Mc Bain. De Witt Clinton and the Origin of the Spoils System in New York. New York. 1907.

133. Ingraham P. The Foundation of Merit System. Public Service in American Democracy. Baltimore. 1995.

134. Ingraham P., Ban C. Legislative bureaucratic change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany. 1984.

135. Johnson R., Libecap. The Federal Civil Service and the Problem of Bu-reucracy. Chicago. 1994.

136. Karl B. Executive Reform and Reorganization in the New Deal. Chicago. 1979.

137. Kerwin C. Rule making. Washington. 2000.

138. Kettl D., Ingraham P., Sanders R., Horner C. Civil Service Reform. Building a Government That Works. Washington. 1996.

139. Mayer W. Changes in Elections and the Party System: 1992 in Historical Perspective. The New American Politics. Washington. 1993.

140. McDonalds F. The American Presidency. An Intellectual History. Kansas. 1994.

141. Morgan N.W. From Hayes to McKinley. National Party Politics. 18771896. N.Y. 1969.

142. Murphy L. The First Federal Civil Service Commission: 1871-1875, Public Personnel Review. Washington. 1942.

143. Magnum G. Reorienting the Federal State employment service. Washington. 1968.

144. National electronic Government. Comparing governance structures in multi-layer administration / Edited by M. Eifert and J. Puchel. N.Y. 2006.

145. Nigro L., Richardson W. The Founders' Unsentimental View of Public Service in the American Regime. Agenda for Exellence: Public Servise in America. New York. 1992.

146. Nilles D., Jack M. Managing Telework: Options for Managing the Virtual Workforce. New York. 1998.

147. Nixon R. Memoirs. New York. 1978.

148. Novek C. The Electronic revolution in rulemaking. New York. 2004.

149. Ogden A. The Dies Committee. Washington. 1945.

150. Peters B., Pierre J. Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. London. 2001.

151. Pierce W. Administrative Law Treatise. New York. 1980.

152. Politization of the Civil Service in Comparative perspective. The quest for control / Edited by Peters B. and Pierre J. N.Y. 2004.

153. Roberts R. Regulatory Bias and Conflict of Interest Regulation. Handbook of Regulation and Administrative Law. New York. 1994.

154. Roberts R. White House Ethics: The History of the Politics of Conflict of Interest Regulation. New York. 1988.

155. Roosevelt T. An Autobiography. New York. 1921.

156. Sageser B. The First Two Decades of the Pendleton Act. Washington. 1935.

157. Scalia A. Judicial Deference to administrative Interpretations of Law. New York. 1989.

158. Scott J. Seeing like a State. How Certain Schemes to improve the human conditions have failed. New York. 1998.

159. Scwartz В., Corrada R., Brown R. Administrative law: a casebook. New York. 2006.

160. Sherman Adams Congressional Biography. Электронный ресурс. — режим доступа: http://www.nndb.com/people/357/000094075/, свободный доступ [дата обращения, 18.02:2010].

161. Sherwood R. Roosevelt and Hopkins. New York. 1950.

162. Spero S. The Labor movement in a Government Industry. New York. 1924.

163. The President's Letter. The Federal Employee. XXII. October 1937. Washington: Government Printing Office, 1938.

164. Van Riper P. History of the United States Civil Service. New York. 1958.

165. White L. The Federalists. New York. 1948.

166. Wilson J. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why the do it. Baltimore. 1989.

167. Wilson J. The Rise of the Bureaucratic State. New York. 1938.

168. Публикации в периодических изданиях на английском языке:

169. Bernstein М. The NLRB's Adjudication-Rule Making Dilemma Under the Administrative Procedure Act // Yale Law Journal. 1970. Vol.79.

170. Blaick V. Assassination and the Spoils System // Princeton Review. Vol. VIII. Princeton. 1881.

171. Corwin E., Shubert G. The President: office and powers // New York University press. 1957. Vol. 7.

172. Cushman J. Some Federal Examiners Found to have abused Ethics Code. New York Times. February 25. 1993. P. Dl.

173. Davis B. Political aspects of civil service //Administrative Law Text Review. 1972. Vol. 8.

174. Hamilton R. Rulemaking on a Record by the Food and Drug Administration // Texas Law Review. 1972. Vol: 11.

175. Irons P. Justice at War // California University Press, 1983. Vol'. 2.

176. Rohr J. Financial Disclosure: Power in Search of Policy // Public Personnel Management Journal. 1991 .Vol. 10.

177. Kellough J., Nigro L., Brewer J. Civil Service Reform under George W. Bush: Ideology, Politics and Public Personnel Administration // Review« of Public Personnel Administration. Vol.30, November 9, 2010.

178. Norton R. Who wants to work in Washington? // Fortune. August 14, 1989.

179. Powers F. The Reform of the Federal Service // Political Science Quarterly. New York. 1888. Vol. 3.

180. Scwartz B. Administrative terminology and the Administrative Procedure Act. Michigan Law Review. 1949. Vol. 3.

181. Scwartz B. The need for Procedural Innovation in Administrative Rulemaking // California Law Review. 1972. Vol. 6.

182. Smith F. War departments health program in Washington // Personnel Administration. Vol. VII (March 1944).

183. Straus L. The Place of Agencies in Government: Separation of Power and the Fourth Branch. Columbia Law Review. 1984. Vol. 1.

184. White L. Centennial Anniversary // Public Personnel Review. 1953. Vol. XIV.

185. Zimmerman R. Are Federal Employees Expendable too? // Personnel Administration. Vol. VI (April, 1944).