Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Российский университет дружбы народов

На правах рукописи

04201357976

Миловидов Олег Дмитриевич

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

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс

Научный руководитель -

к.ю.н. Штатина М.А.

Москва - 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 3

[Глава I. Гражданская служба как правовой и социально- политический институт 13](#bookmark2)

§ 1. Понятие и становление института гражданской службы 13

§2. Цели и правовая природа гражданской службы 31

[Глава II. Институт гражданской службы в Великобритании 51](#bookmark3)

[§ 1. Правовое регулирование гражданской службы 51](#bookmark4)

§2. Классификация гражданских служащих и должностей гражданской

службы 63

§3. Поступление на гражданскую службу и прохождение гражданской

службы 67

[§4. Правовой статус гражданских служащих 79](#bookmark7)

[§5. Органы управления гражданской службой 92](#bookmark8)

Глава III. Институт федеральной гражданской службы в

США 100

§1. Правовое регулирование и становление федеральной гражданской

службы 100

[§2. Классификация должностей гражданской службы 114](#bookmark5)

§3. Поступление на гражданскую службу и прохождение гражданской

службы 123

[§4. Правовой статус федеральных гражданских служащих 135](#bookmark10)

[§5. Органы управления гражданской службой 145](#bookmark11)

Заключение 161

[Библиографический список использованной литературы 166](#bookmark12)

Приложения 195

ь

Введение

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.

з

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, A.A. 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, A.A. Кармолицкого, Г.И. Никерова, Е. В. Овчаровой, O.E. Петруниной, С.В. Пронкина, Е.П. Казбана, А.Н. Козырина, H.A. Омельченко, Н.Ю. Хаманевой, Т.В. Щукиной.

Правовой институт государственной и гражданской службы изучается в работах российских ученых Г.В. Атаманчука, Е.К. Глушко, A.A. Гришковца, A.A. Демина, Н.М. Касаткиной, В.А. Козбаненко A.B. Оболонского, H.H. Тарасовой, В.А. Туманова, С.Е. Чаянова, 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, X. 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, A.B. Гусевым, С.Е. Чаяновым, Т. Айнуром, кандидатские диссертации Л.Е. Бурдой, В.В. Волошиной, Н.В. Новоселовой, A.B. Шаровым, A.A. 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, Н.С. Крыловой, 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. JI. 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, A.A. Гришковца, A.A. Демина, Н.М. Касаткиной, A.B. Оболонского, H.H. Тарасовой, В.А. Туманова, М.А. Штатиной, Т.В. Щукиной, 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 организационно­деятельностный 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.

1. 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.

1. 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.
2. 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 неправомерных действий начальства - запрещенных кадровых практик.

1. 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.

1. 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.
2. Менеджериальные реформы, осуществленные в результате проведения программ "Следующее 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.

1. 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 «Г осударственное 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.

1. Диссертация прошла обсуждение и была рекомендована к защите на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>