Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Кафедра государственной политики и государственного управления**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ**

|  |  |
| --- | --- |
| Работу выполнил | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_А.Ю.Богдашов  (подпись, дата) |
| Факультет | управления и психологии курс |
| Направление 38.03.04.62 | «Государственное и муниципальное управление» |
| Научный руководитель  доктор полит. наук профессор кафедры ГПГУ | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Л.Я. Чикарина  (подпись, дата) |
| Нормоконтролер,  доктор полит. наук профессор кафедры ГПГУ | \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Л.Я. Чикарина  (подпись, дата) |

Краснодар 2017

Содержание

Введение 3

1 Историко-теоретические и правовые основы муниципальной службы 6

1.1 Понятия и принципы муниципальной службы 6

1.2 История становления муниципальной службы за рубежом 10

1.3 Основы правового регулирования муниципальной службы в зарубежных странах 12

2 Организация муниципальной службы в странах Западной Европы 15

2.1 Организация муниципальной службы в англосаксонских странах 15

2.2 Организация муниципальной службы в романо-германских странах 17

2.3 Возможность использования зарубежного опыта функционирования муниципальной службы в России 20

Заключение 25

Список использованных источников 29

Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена влиянием данной сферы на функционирование работы государства, что в свою очередь затрагивает интересы каждого гражданина. Особенно важна данная тема при рассмотрении в сравнении многолетнего опыта зарубежных стран с действующей системой муниципального управления в России и использования, наиболее значимых и эффективных для нашей страны рычагов управления применительно к организации муниципальной службы.

Муниципальная (публичная) служба объединяет всех работающих лиц − сотрудников органов публичной власти, работающих на профессиональной основе и выполняющих задачи органов, входящих в структуру государственной администрации (органов муниципального образования − местного самоуправления). В странах Западной Европы публичная служба − выполнение чиновниками на профессиональной основе функций и задач юридических лиц публичного права

Теоретические основы учения о государственной службе и местном самоуправлении были разработаны в первой половине XIX века французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими учёными-юристами Рудольфом Гнейстом, Лоренцом Штейном, Паулем Лабандом. Значительными являются работы в области государственного управления такие, как концепция рациональной бюрократии М. Вебера и В. Вильсона, модель социальной революции К. Маркса – Ф. Энгельса. В странах Западной Европы благодаря длительной истории становления госслужбы решены уже следующие вопросы:

─ разработан строгий регламент прохождения государственной службы, основанный на актах нормативно−правовой базы.

− создана платформа для эффективной государственной службы и профессионального чиновничества.

Тенденции развития муниципальной службы связаны с необходимостью обеспечить согласованность в реализации государственных и муниципальных полномочий, а также предусмотреть участие органов местного самоуправления в решении общегосударственных задач. Но все же существуют проблемы, которые предстоит решить:

− борьба с нарастанием бюрократических тенденций в реальной политике передовых государств

− малоизученные вопросы становления и эволюции государственной службы в ряде стран

Если рассматривать публичную службу зарубежных стран, то наибольший интерес с этой точки зрения представляют европейские государства - Франция, Швейцария, Федеративная Республика Германия и Великобритания. Целесообразность ознакомления с устройством публичной службы именно этих государств объясняется определенной спецификой, которой обладают указанные страны, рассматриваемые как некий эталон при изучении данной темы.

В учебной литературе и научных исследованиях первостепенное внимание уделяется центральной публичной службе, однако, большинство публичных служащих, обычно, работают в территориальных администрациях.

Разнообразие подходов государств к организации жизнедеятельности местного сообщества предопределяет многообразие типов организации местной власти. Факторами, определяющими выбор той или иной модели организации местного управления, являются административно-территориальное устройство, исторические, географические, демографические особенности, политический режим, реализуемая правовая система и местный муниципальный опыт.

Объектом исследования является муниципальная (публичная) служба в зарубежных странах (страны Западной Европы).

Предметом исследования в данной курсовой работе является организация муниципальной службы в странах Западной Европы.

Цель работы − исследование зарубежного опыта организации муниципальной службы на примере стран Западной Европы. Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

− провести анализ истории становления муниципальной службы за рубежом;

− исследовать основы правового регулирования муниципальной службы в зарубежных странах;

− провести всесторонний анализ организации муниципальной службы в странах Западной Европы;

− определить возможность использования зарубежного опыта функционирования муниципальной службы в России.

Теоретическая база исследования представлена работами Батычко В.Т., Зенкова М.Ю., Литвинцевой Е.А. Грековой Ж.В., Колесниковой Е.В. Меньшовой В.Н. , Свешникова М.И. и других ученых. Несмотря на большое количество работ в области муниципальной службы и местного самоуправления, вопросы зарубежного опыта организации муниципальной службы не получили достаточного освещения, в связи со спорными мнениями авторов. В научных трудах рассматривались важные, но зачастую лишь отдельные его аспекты.

Эмпирическую базу исследования составили Интернет-ресурсы, нормативно-правовые документы, публицистические статьи и другие информационные источники.

Методологическую основу работы составляют общелогические методы − исторический, статистический, социологический и другие. Структура курсовой работы представлена введением, двумя главами, заключением и списком использованных источников, состоящим из 14 ресурсов.

1 Историко-теоретические и правовые основы муниципальной службы

1.1 Понятие и принципы муниципальной службы

Понятие публичной (муниципальной) службы позволяет отграничить вопросы политического руководства и текущего, рутинного управления. К публичной службе относится деятельность только профессионалов-управленцев, то есть постоянных служащих, бюрократов, призванных квалифицированно претворять в жизнь решения политиков.[[1]](#footnote-1) Политики получают свои должности в результате выборов (в чрезвычайных ситуациях - в результате государственных переворотов). Это президенты, министры, их ближайшие помощники, руководители исполнительной власти в регионах и муниципалитетах. В строгом юридическом смысле политики не могут считаться публичными служащими: у них особый правовой статус, определяемый нормами конституционного права, и законодательство о публичной службе на них не распространяется. В связи с этим высшими должностями публичной службы, как правило, выступают должности постоянных и генеральных секретарей министерств, руководителей министерских департаментов. Такой подход западного права соответствует назначению института публичной службы - гарантирование стабильности и преемственности власти.

В Европейской хартии местного самоуправления определение муниципальной службы отсутствует, однако из толкования ст. 6 можно выяснить, что муниципальный служащий обозначается синонимично понятию государственный служащий. Статья 6 Хартии не проводит разделения между лицами, занимающимися решением вопросов местного самоуправления, на государственных служащих и муниципальных служащих, а относит их к категории наемных служащих по решению общественных вопросов в правительствах территориальных единиц структур государств. То есть муниципальный служащий – это государственный служащий, работающий в органах местного самоуправления.

Публичные службы Франции, ФРГ и Великобритании насчитывают не одно десятилетие. За это время они прошли долгий процесс изменения и совершенствования. Интересным здесь также является разделение полномочий и, наоборот, взаимодействие государственной и публичной служб для достижения общих целей. Система управления государственной службой в странах Запада является неотъемлемым механизмом регулирования взаимоотношений между оргструктурами, социальными группами и человеком.

Эффективность современной муниципальной службы во многом зависит от уровня подготовки кадров, которые возглавляют органы местного самоуправления и заняты в муниципальной службе, а также тех, кто причастен к разработке нормативно-правовых актов о муниципальной службе. В целом происходящие реформы в зарубежных странах имеют целью создание эффективной государственной службы и профессионального чиновничества, организация и деятельность которого регулируются законодательными актами традиционного для этой сферы правового содержания.

Персонал, кадры государственной службы в странах Запада - главный ресурс госуправления, связующее звено между государством и гражданским обществом. За рубежом накоплен большой опыт обеспечения всех участков государственной службы подготовленными кадрами, а также карьерного продвижения государственных служащих. Служащие принимаются на публичную службу на основе особых публично-правовых предписаний и состоят в публично-правовом служебном отношении. Существуют различные правовые формы таких публично-правовых отношений: от публично-правовых трудовых отношений до особых публично-правовых отношений различных категорий служащих, например, служащих высшей школы. В общинах, где персонал принимается на службу на основе публично-правовых норм, в соответствии с правилами Обязательственного кодекса заключаются трудовые договоры. Эта возможность частично установлена и в законах о чиновниках. При этом трудовые отношения характерны для особых категорий служащих и формируются случаях, когда служащие принимаются на службу временно, на установленный срок. Правовые нормы, устанавливая статус чиновников и служащих, определяют основы и порядок формирования и окончания публично-правовых служебных отношений, а также возлагаемые на чиновников определенные права и обязанности. Возникновение публично-правовых служебных отношений обусловлено существованием системы законодательных актов, которые не должны основываться на административно-правовых документах, не возникших по итогам применения административных положений и распоряжений. Работник должен служить, а не обслуживать, не зарабатывать; причем служить он должен не партии, не частным интересам и не работодателю, а более важным ценностям. В западных странах такими важнейшими ценностями признаются публичные, общественно значимые интересы. В монархических государствах, например в Великобритании, наиболее значимыми провозглашаются интересы Короны, олицетворяющей собой единство и целостность нации.

Естественно, публичная служба не связывается только с государственными интересами. Публичные, но не государственные интересы призваны отстаивать органы местного самоуправления, ассоциации работников творческих профессий и другие публичные учреждения. Наиболее полно сформулированы критерии отнесения разных аспектов деятельности к публичной службе в странах континентальной правовой семьи. Публичная служба рассматривается в двух основных аспектах:

− в формальном, организационном смысле - как предприятие, управляемое администрацией (le service public);

− в материальном, функциональном смысле - как деятельность, направленная на удовлетворение общественно полезных потребностей (la fonction publique).[[2]](#footnote-2)

Еще недавно каждый из этих подходов толковал одно и то же понятие с разных сторон. На современном этапе данные подходы могут быть разведены. Во-первых, не только государственные структуры ныне управляют общественными службами, государство может предоставить право осуществления публичных функций и частным структурам. Во-вторых, появились объединения служащих, действующие не в публичных, а в собственных корпоративных интересах. Поэтому, на первое место при определении публичной службы выходит единственный критерий - публичный интерес. Все, относящееся к общественным интересам, имеет тенденцию к преобразованию в публичную службу.

Заслуживает внимания законодательное определение функций и принципов управления административной властью, обозначенных в нормативно- правовых актах .Под принципами муниципальной службы следует понимать основополагающие начала, идеи, на которых строится, осуществляется и прекращается деятельность муниципальных служащих по реализации функций местной публичной власти. Такими принципами являются:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) обеспечение равенства возможностей и шансов при поступлении на службу и продвижении, включая социально незащищенные слои населения, а в некоторых странах в органах управления выделены даже структуры, контролирующие реализацию принципа равного доступа на государственную службу.

3) профессионализм и компетентность муниципального служащего;

4) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;

5) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

6) единство основных требований к муниципальной службе, учет исторических и иных местных традиций;

7) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

8) ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

Таким образом, содержание принципов муниципальной служб зависит от адекватности понимания внутренних закономерностей общественных отношений и задач, стоящих перед обществом и государством.

1.2 История становления муниципальной службы за рубежом

Зарубежные страны - это конгломерат общественных и политических образований со своей историей, особенностями государственного устройства, политической системы, культуры и традиций. Страны Западной Европы прошли большой путь в области становления государственной и муниципальной службы.

Например, во Франции государство представляет эталон развитой и глубоко укорененной в национальной почве бюрократической системы, корни которой уходят во времена абсолютизма. Французская концепция государства - единая централизованная административная система, обеспечивающая эффективное управление страной из столицы, использовала в качестве образца Римскую империю. Местное управление было подчинено министрам. Еще в период его Консульства страну разделили на департаменты во главе с назначенными из центра префектами, a во главе коммунальных округов поставили супрефектов. Это подчинение усугубляется в эпоху Империи. В то же время возрастает престиж административных чиновников, как представителей более сильной, чем прежде, и лучше вооруженной центральной власти. В провинциях и коммунах исчезает всякая независимость. Защищенные против всякого протеста агенты правительства становятся всемогущими. К концу прошлого века абсолютному доминированию центра были поставлены некоторые пределы, но общий вектор, сохранился до недавних времен. Суть французской госслужбы - закрытая и подробно регламентированная система административной карьеры с ее духом иерархичности, кастовости, верноподданности государству. Время вносило в нее коррективы, но основополагающих принципов они не затрагивали.

Показательно, что в отличие от реформ в Великобритании, США и некоторых других странах, реформы во Франции не привели к уменьшению численности государственных служащих и сокращению расходов на государственный аппарат. Наоборот, по сравнению с началом 80-х годов общая численность государственных служащих лишь увеличилась, а расходы, связанные с государственной службой в 2006 году составляли более 40% всех государственных расходов. Опыт Франции показывает, что невозможно отказываться от веками складывавшихся административных традиций, даже когда жизнь подталкивает к этому.

Германия является страной со сложившимися бюрократическими традициями. Корни немецкого чиновничества уходят в XVIII век в Пруссию, когда в результате реформы Фридриха-Вильгельма I сформировался ставший нарицательным тип прусского чиновника. При нем чиновники набирались чаще всего из числа офицеров, т.е. людей, привыкших к армейской дисциплине, не рассуждавших при выполнении приказов и преданных королю. Принцип личной преданности и верности и был основным для отбора на государственную службу. Также прусское офицерство отличались высокой степенью эффективности и честности. Не случайно уже в двадцатом столетии и даже после II Мировой войны патриотически настроенные немецкие аналитики были склонны рассматривать дух прусского офицерского корпуса как одну из основ могущества страны. Осуществление властных полномочий в виде постоянной задачи, как правило, поручалось лицам, состоящим на государственной службе и связанным узами публично-правовых отношений службы и верности. Государственными нанимателями в силу организации территориального устройства Германии являются, как Федерация, так и Земли и муниципалитеты.

Одной из главных особенностью развития Великобритании состоит в том, что королевство дольше других стран обходилось без профессиональной государственной службы. Должности рассматривались как собственность держателей королевских патентов и продавались, дарились, передавались по наследству. Несмотря на это, не было масштабных злоупотреблений. Причины − ограниченные полномочия служащих, принадлежность большинства к аристократическим семьям, высокий имущественный и образовательный статус, "премиальный", характер материального вознаграждения. Служба была "почетной обязанностью" благородных людей", знаком доверия к ним со стороны. Другой причиной, по которой "странная" с точки зрения ,привычных нам стандартов, система существовала в течение долгого времени, связана со спецификой англо-саксонской государственно-правовой доктрины. Английская система управления воплощала в себе альтернативу иерархической, управляемой из единого центра − т.е. соблюдение законности обеспечивалось не на базе единых кодексов, не "сверху-вниз", а "снизу", т.е. на основе прецедентов − индивидуальных, прежде всего − судебных решений по конкретным делам.

1.3Основы правового регулирования муниципальной службы в зарубежных странах

Основные требования к государственной службе отражены, в основных законах, а также в специально принятых правовых актах. Несмотря на различия в названиях этих документов суть их одна и та же. В них излагаются цели и задачи государственной (муниципальной) службы, порядок ее прохождения, права и обязанности госслужащих, гарантии их защищенности, что призвано обеспечивать функционирование государственного аппарата, служить инструментом реализации государственной политики. Особенности развития законодательств о госслужбе в иностранных государствах отражают своеобразие их исторического развития, правовых форм и политического строя. Для обозначения общих норм регулирования деятельности постоянных работников управленческого аппарата, в зарубежных странах применяется понятие «чиновное право» (например, в Германии, Швейцарии). Публичная служба формируется в течение многих десятилетий на основе сложившихся, наиболее устойчивых традиций управления и сама выполняет стабилизирующие функции по отношению ко всей политической системе. Первые законодательные акты, регулирующие государственную службу, были приняты в период абсолютизма во Франции и Германии. Позже к решению вопроса о правовом определении принципов деятельности государственного аппарата пришли другие страны (Англия, США, Канада). Для большинства зарубежных стран характерна активная нормотворческая деятельность по вопросам правового регулирования государственной (муниципальной) службы, а деятельность чиновников регулируется конституционными нормами. Конституционное закрепление некоторых вопросов, касающихся государственной службы, характерно также для Франции и ФРГ. В Германии Основной закон 1949 г. восстановил институт чиновничества на базе новых демократических принципов. Характерной особенностью развития законодательства по вопросам государственной службы в иностранных государствах является то, что при общей тенденции обновления законов редко вносятся фундаментальные изменения. Для большинства иностранных государств характерно большое количество нормативных правовых актов, регулирующих государственную службу. В ряде зарубежных стран правовую основу деятельности чиновников составляют комплексные законы. Так, во Франции базовыми считаются два закона и их положения распространяются на все категории чиновников – государственных, коммунальных и департаментских агентов. Наряду с общими нормативными актами действуют и положения, регламентирующие порядок прохождения службы в административных департаментах.

В Великобритании вопросы государственной службы регламентируются не законами, а особыми правительственными актами. В ФРГ, наоборот, Федерация обладает исключительной компетенцией по вопросам нормативного оформления должностного поведения служащих, находящихся на службе центральных органов власти. В компетенцию Федерации входит также принятие основополагающих предписаний по вопросам правового регулирования лиц, находящихся на государственной службе земель, общин и других публичных корпораций. Таким образом, центр тяжести в законодательной области смещен в сторону Федерации, исполнение же законов находится в ведении земель. Законодательство отдельных стран указывает и на дополнительный уровень управления - на службу децентрализованных учреждений и государственных предприятий.

Таким образом, развитие современного законодательства в различных иностранных государствах имеет целью создание эффективного государственного аппарата. При этом неизменным в большинстве иностранных государств остается норма, согласно которой политические права служащих ограничены. Важное место занимает принцип "политической лояльности" для служащих. Происходит совершенствование актов, осуществляющих контроль за деятельностью чиновников за счет подробной регламентации их обязанностей, а также развития института ответственности (дисциплинарной, административной, гражданско-правовой) чиновников. В законодательстве Великобритании понятие публичной службы не определено и представляет собой несистематизированную и весьма своеобразную систему норм, состоящую из ряда парламентских статутов: приказов в Совете, постановлений, инструкций отдельных министерств. При этом характерно отсутствие единого консолидированного закона о государственной службе. В законодательном порядке регулируются лишь ее некоторые наиболее важные аспекты.

2 Организация муниципальной службы в странах Западной Европы

2.1 Организация муниципальной службы в англосаксонских странах

Среди стран Западной Европы к англосаксонской правовой системой относится Великобритания. Для этой системы характерно отсутствие унифицированной системы законодательства по вопросам муниципальной службы и наличие большого количества разрозненных нормативных правовых актов[[3]](#footnote-3).

В Великобритании еще в X – XI вв. зародилась так называемая англосаксонская система местного управления. К низшим элементам относились общины свободных крестьян, занимающиеся низшими и административными функциями; феодальные владения – маноры, стоящие рядом с общинами, постепенно подчиняя их; городские поселения (которые если не являлись административными центрами, то управлялись как общины) и церковные приходы.

Англо-саксонская модель муниципального управления в научной литературе еще называется первой муниципальной системой. Начиная с Вильгельма Завоевателя, самоуправляющимся английским общинам была предоставлена широкая автономия не только в исполнении предписаний королевской власти, но и в собственном нормотворчестве, а также в политическом управлении местными делами. Таким образом, управление местными общинами, приходами и городами постепенно выстроилось в государственную вертикаль управления страной. Территориальным органам на местах вверялись многие направления и полномочия управленческой деятельности, вплоть до осуществления судебно-полицейских функций.

В настоящее время взаимоотношения между органами всех уровней рассматриваются как партнерские. Разграничение полномочий между различными уровнями местного самоуправления осуществляет Парламент Великобритании. Действует жесткое распределение функций. Каждый орган самоуправления уполномоченный осуществлять управленческие функции в пределах, установленных законом. Чиновник рассматривается в английском праве как гражданский "слуга Короны", в отличие от ее "военных слуг".

Основными признаками англосаксонской системы, характерной для Великобритании являются:

− высокая степень автономности;

− отсутствие уполномоченных представителей центрального правительства, опекающих местные органы на местах;

− избрание населением не только представительных органов, но и отдельных муниципальных должностных лиц;

− органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо предписаны им законом;

− органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;

− в компетенцию органов местного самоуправления входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Великобритания имеет сильные традиции самоуправления в рамках унитарной системы административно-государственного управления. Все графства и города Великобритании избирают свои Советы, которые формируют постоянные административные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления.

В качестве главного условия поступления на гражданскую службу введен письменный экзамен общего типа, основанный на программах ведущих университетов – Оксфорда и Кембриджа. В результате именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты.

Переподготовку гражданские служащие проходят в колледже по обучению гражданских служащих, основанном в 1970 г. Общее руководство им осуществляет министерство по делам гражданской службы.

Представляет немалый интерес и отношение англичан к широко распространенной во всем мире практике миграции профессионалов между государственной ( муниципальной службой) и бизнесом. Этот "синдром вращающейся двери" вызывает у них беспокойство, поскольку превращает служащих в эффективных лоббистов интересов тех компаний, где они работали до перехода в госаппарат или, напротив, куда недавно перешли со службы. Это создает неоправданные преимущества для тех компаний, которым удалось обзавестись такого рода персональными связями с госаппаратом, а порой - и ведет к должностным преступлениям.

Подводя итоги раздела об Англии, следует резюмировать, что там реформы продвинулись дальше, нежели в какой-либо другой стране. Современная британская гражданская служба это – открытая демократичная структура, обменивающаяся ресурсами с окружающей средой, с учетом своей специфики. А значительное и все возрастающее внимание к вопросам этики поведения должностных лиц – важный индикатор ориентации на доверие и уважение граждан.

2.2 Организация муниципальной службы в романо-германских странах

В странах романо-германской правовой системы (Франция, Германия, Италия) основными регуляторами муниципальной службы являются Конституция и комплексные законы.

Романо-германская административно-правовая система характеризуется тенденцией к кодификации норм, стремлением к простоте и точности. Государственную службу романо-германских стран можно отнести к карьерному типу, характеризующемуся детальной проработкой нормативных правовых актов, подробной регламентацией повседневной деятельности чиновников, функционированием государственной службы по принципу иерархичности, кастовости и верноподданности государству[[4]](#footnote-4).

Отличает так же данную систему от англосаксонской еще и то, что тут есть иерархическая структура и соподчинение нижестоящих местных органов вышестоящим.

Говоря об отличиях необходимо заметить, что субъектами территориального самоуправления выступают не все уровни, а лишь коммуны, департаменты и районы. Например, районы не выступают как субъекты местного самоуправления, как и кантоны во Франции.

Так же отличительной чертой является еще и то, что в отличии от англосаксонской модели, при континентальной возможно участие органов местного самоуправления в осуществлении власти на национальном уровне. Например, в некоторых государствах с континентальной системой организации местного самоуправления, муниципалитеты участвуют в выборах сената (во Франции участие муниципалитетов практикуется часто)[[5]](#footnote-5).

Континентальная модель (французская система) основывается на сочетании прямого государственного управления и администрирования с местным самоуправлением на конкретных территориях. Одной из таких форм взаимодействия может быть административная опека, широко применявшаяся до 50-х гг. XX в. в Западной Европе.[[6]](#footnote-6) В этом случае решения органов местного самоуправления не могут вступить в силу без одобрения, назначенного государством местного администратора. Другой формой является административный надзор за проверкой законности решений муниципальных органов. Появление самого понятия «публичная служба» во Франции связано с глубокими техническими и экономическими переменами, происшедшими в XIX веке. К публичным службам относятся системы правосудия, полиции, образования, здравоохранение, а также железнодорожный транспорт и энергетика. То есть публичная служба во Франции охватывает все виды деятельности, осуществляемой в интересах общества в целом под эгидой органов государственной власти, в связи с чем на них распространяется особый правовой режим, что государство во Франции существует не «в себе и для себя», не ассоциируется с огромным бюрократическим аппаратом, обладающим низким уровнем эффективности, а исполняет свое основное, прямое предназначение: способствует благу человека.

Во Франции есть два государственных органа, занимающихся вопросами управления государственной службой: Генеральная дирекция и Генеральный совет. Генеральный совет государственной службы — законотворческий и арбитражный орган, который состоит из равного числа представителей от государства и трех профсоюзов государственных служащих (по 32 человека). Полномочия совета: обсуждение проектов законов о государственной службе, решение вопросов правового регулирования государственной службы, подготовки и переподготовки кадров, рассмотрение апелляции государственных служащих, проведение досудебное расследование споров, связанных с государственной службой.

Таким образом, следует отметить, прежде всего, социальный характер назначения публичной службы во Франции. Определенные таким образом «публичные службы занимают важное место в жизни французов. От успешной работы этих служб зависят безопасность населения, гарантированное обеспечение хотя бы части средств существования, доступ детей к образованию, оказание медицинской помощи, пользование инфраструктурами, необходимыми для поездок граждан и их повседневной жизни в населенных пунктах. В этой сфере занято более 20% трудоспособного населения страны.

Публичная служба в ФРГ — это «деятельность на службе юридического лица публичного права; это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении определенными субъектами публично-правовых функций в органах федеральной государственной власти, в земельных органах, общинах и других субъектах публичного права.[[7]](#footnote-7) Чиновничество в землях ФРГ в силу многочисленности полицейских чиновников и учителей (учитель в Германии — чиновник) составляет большинство, то есть чиновников больше, чем просто служащих и рабочих, занятых на государственной службе. Немецкое законодательство подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на чиновников, служащих и рабочих. Чиновники- специалисты постоянно осуществляют государственные функции. Они должны иметь очень высокий уровень профессионально-административной подготовки и зачастую превосходят в этом своих руководителей − политических чиновников. Именно они обеспечивают непрерывность управленческого процесса. В Германии чиновник − это лицо, состоящее в особых служебных отношениях с государством (землей), причем эти отношения характеризуются выполнением государственно-правовых функций и связывают чиновника с государством отношением верности. Различные публичные задачи в государственных органах, а также в органах и учреждениях публичного права выполняются не только профессиональными государственными служащими (чиновниками), но и непрофессиональными служащими, и рабочими. Таким образом, деятельность в сфере государственной службы может быть основана как на государственно-правовом акте о назначении на должность (чиновники), так и на служебном договоре на основе частного права (служащие, рабочие).

На протяжении нескольких лет в ФРГ идет оживленная дискуссия о ликвидации чиновничества как специального вида государственных служащих, имеющих особый статус. Требования эти обосновываются превращением чиновничества в замкнутую касту, наличием у чиновников многих привилегий.

2.3Возможность использования зарубежного опыта функционирования муниципальной службы в России

Ни одна разновидность местного самоуправления, конечно, не возникла на пустом месте. Избранный порядок управления основывался, как правило, на исторических традициях и укладе жизни общества, сочетая эволюционный подход с принципами преемственности и последовательности. Процесс введения инноваций опирается на гражданскую инициативу и принимается с учетом сложившихся стереотипов поведения и существующих тенденций в обществе. Жизнеспособность той или иной модели государственного устройства, включая систему местного самоуправления, обеспечивается реально функционирующим механизмом правовой доктрины государства[[8]](#footnote-8).

Стремление российских региональных лидеров оказывать давление на муниципалитеты, не признавая их самостоятельность, способствует сохранению традиций централизованного управления и препятствует поступательному институциональному развитию местного самоуправления. В связи с этим, идея субсидиарности (Франция и др.), которая заключается в передаче права принятия решений на уровень, наиболее приближенный к тому, который этими решениями затрагивается, нам представляется весьма актуальной для России. Следует учитывать и тот факт, что эффективность и полноценность функционирования гражданских институтов, в том числе и местного самоуправления, возможна при одновременном построении правового государства, как это было, например, в Германии. Здесь институт уполномоченных правительства обеспечивает не создание и сохранение вертикали власти, а осуществление надзора за исполнением федерального законодательства[[9]](#footnote-9).

Соблюдение права и не нарушение его гарантирует развитие общества по избранному пути. Обобщая сказанное, можно заключить, что рассмотрение и учет зарубежного опыта развития местного самоуправления обогащает возможности формирования теоретической базы и собственной позиции по данной проблеме, а также создает условия для сравнительного анализа и адаптации, приемлемых для российской действительности норм[[10]](#footnote-10).

В частности, наиболее важным для нас представляется изучение технологии процесса вовлечения населения в работу муниципалитетов, что решает проблему общественного контроля за властью. В этом плане особый интерес представляют страны, где установленная система организации муниципальной власти действует эффективно (Великобритания, Германия, Испания) Несмотря на то, что каждое государство опирается на свои базовые принципы при построении системы власти на местах, активная роль местного сообщества в этом процессе обозначена достаточно рельефно. Вместе с тем, не стоит забывать, что история развития каждого государства определяет менталитет его жителей и поэтому использование зарубежного опыта должно быть глубоко продуманным и взвешенным. Русский государствовед XIX века А.Д. Градовский предупреждает против слепого заимствования или подражательства. Он обращает внимания на тот факт, что как бы любой иностранец не увлекался примерами чужих стран, эта идея перерабатывается согласно условиям и темпераменту каждой страны. А. Васильчиков предлагает взять за правило «не превозносить безусловно порядки, мгновенно восторжествовавшие над другими или подражать им потому только, что они торжествуют»[[11]](#footnote-11).

Опыт зарубежных и, особенно, европейских стран очень полезен для организации и совершенствования государственной и муниципальной службы в России. Их взаимодействие и частичное совпадение возлагаемых функций в некоторых областях создает неопределенность в решении задач, стоящих перед федеральными структурами и органами местного самоуправления.

Органы управления государственной службой в зарубежных государствах более структурированы и многочисленны, чем российские. Они аполитичны, тем самым сохраняя свою независимость от политиков в решении вопросов назначений на должности государственной службы, что дает возможность постоянной ротации кадров в среднем и низшем звене власти по результатам работы служащего.

Зарубежный опыт, как исторический, так и современный, позволяет избежать тех ошибок в строительстве российской системы государственной службы, с которыми сталкивались другие страны. Как известно, лучше всего учиться на чужом опыте и на чужих ошибках.

Зарубежный опыт государственной службы был широко использован при формировании государственной службы в Российской Федерации в начале 90-х годов прошлого века. Однако задача повышения эффективности нашей государственной службы актуализирована в современных концепциях и программах ее развития и реформирования. Вполне возможно, что, заимствуя зарубежный опыт, мы внедряем его в российскую государственную и общественную жизнь, еще не готовую по своей правовой культуре и правосознанию ему четко следовать или воспринимать.

Государственная и муниципальная служба в современных условиях может и должна выступить гарантом преобразования общества. Результаты реорганизации государственной службы в иностранных государствах говорят о ее больших потенциальных возможностях.

При изучении западного опыта необходимо руководствоваться рядом принципов и с учетом особенностей построения государственной и муниципальной службы в нашей стране:

− Объективность − видеть проблему такой, какая она есть в действительности.

− Практичность − необходимость заимствования, если это действительно нужно и можно ли это заимствовать.

− Самобытность − указывает на учет национальной специфики государства и его регионов.

− Совмещение − любое приобретенное окажется жизнеспособным, только если будет представлять собой синтез заимствованного и собственно созданного.

− Целостность − внедрение тоже должны носить комплексный (системный) характер.

−Критичность − в первую очередь следует обращать внимание на позитивные элементы государственной службы.

На сегодняшний день государственная служба в Российской Федерации находится по существу в стадии становления, и зарубежный опыт может оказаться весьма полезным. Однако при использовании зарубежного опыта следует избегать бездумного копирования, повторения ошибок, которыми сопровождалось внедрение элементов моделей работы государственного аппарата в нашей стране. Опыт каждой страны целостен, он уходит своими корнями в историю, культуру, традиции, уровень развития экономики и многое другое. Что применимо в одной стране, то но абсолютно объективным причинам может быть недопустимо в других. И все-таки, при своеобразии и уникальности опыта каждой страны в отдельности, есть то общепризнанное, что важно знать и соблюдать для успешного функционирования государства.

Важным моментом в использовании и адаптации зарубежного опыта является управление государственной службой как правовым и организационным институтом. Зарубежный опыт заключает в себе много интересного и поучительного и свидетельствует о том, что органы власти особое внимание уделяют созданию специальных органов управления государственной службой в целях координации и унификации общенационального, регионального и муниципального уровней службы, обмена кадрами между ними.

Заключение

На основе изучения литературных источников и проведенного анализа рассматриваемой в работе проблемы представляется возможным сделать следующие выводы:

Под местным самоуправлением понимается организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного назначения.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Таким образом, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления муниципальными служащими не являются.

Современная муниципальная служба является сложным правовым институтом, представляющим собой совокупность правовых норм, регламентирующих правовой статус служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений.

Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях, являясь одним из видов социальной деятельности людей, развивается самостоятельно в каждом государстве, опираясь на исторически сложившиеся обычаи и традиции конкретного общества. Однако заимствования неизбежны, и, пожалуй, невозможно спорить с тем, что опыт, как положительный, так и отрицательный, зарубежных стран в части организации государственной службы, безусловно, ценен и для нашего государства. При этом наибольший интерес для Российской Федерации представляет опыт государств с федеративным устройством, поскольку особенностью правового регулирования общественных отношений, связанных с отправлением государственной службы, там является наличие двух блоков законодательства – федерального уровня и уровня субъектов федерации. Политико−правовой опыт строительства публичной службы в зарубежных странах ,возможно, да и просто необходимо использовать при реформировании государственной службы в Российской Федерации, где в настоящее время проходят очень интенсивными темпами изменения и реформы. Прежде всего, необходимо обратить внимание на само понятие «публичная служба», которое не существует в российском законодательстве.

Несомненную ценность представляет практика формирования организационных структур управления, в большинстве государств существуют специализированные министерства, департаменты, задачей которых является влияние на государственную службу в целях упорядочения и оптимизации деятельности чиновников.

В данной работе мы рассмотрели англосаксонскую и континентальную системы организации местного самоуправления. Выявили особенности каждой системы и их отличия друг от друга. Сравнив, данные две модели мы поняли насколько они различаются, но несмотря на это невозможно сказать, что какая-то из них лучше, а какая-то хуже. Каждая модель со своими особенностями подходит под определенное общество и нет никакой уникальной.

В англосаксонских странах важнейшей задачей в сфере государственной службы традиционно выступает создание системы защиты частных лиц, граждан от произвола в государственном управлении. Правовые механизмы в этой сфере призваны создать жесткие рамки для действий выборных должностей и государственных служащих. Главное внимание в странах данной правовой семьи уделяется проблеме ответственности представителей государственных органов, судебному контролю и процессуальным нормам. В Великобритании основным принципом деятельности государственной службы является отделение государственного управления от политики. В связи с этим все правительственные структуры в стране разделены на политические, которые принимают решения, и исполнительные, которые решения реализуют.

К романо-германской правовой семье относятся страны континентальной Европы Характерными чертами данной правовой семьи являются доминирование нормативного правового акта в системе источников права, четкое отраслевое деление норм права. Отрасли права подразделяются на публичное право и частное право. Романо-германская система противостоит англосаксонской правовой семье, в которой большее значение уделяется процессуальным нормам, а система права состоит из различных нормативно-правовых актов, и даже не всегда имеет Основной закон (Великобритания). Произведя синтез наиболее эффективно функционирующих элементов различных вариантов устройства публичной службы в зарубежных странах, можно создать некую «идеальную» модель, которая будет обладать минимумом негативных черт, наибольшим количеством позитивных моментов и устойчивостью к сбоям.

Таким образом, муниципальная служба в зарубежных странах представлена органами местного самоуправления и в зависимости от муниципальной системы имеет структурные и организационные отличия. Однако особый акцент делается на разделении выборных и нанимаемых должностей по аналогии с делением государственных служащих на политические (руководящие) должности и исполнительные (чиновники) служащие. Зарубежный опыт организации государственной и муниципальной службы имеет особое значение для России, где на протяжении последних десятилетий происходят серьезные изменения в организации работы государственного аппарата.

Можно сделать заключение, что:

− Публичные службы в исследуемых странах обладают определенной структурой, каждая из которых имеет специфику, в соответствии с поставленными перед нею задачами, историческими особенностями государства.

− Необходимо отметить достаточно развитую и эффективно действующую систему публичной службы в западных странах, которая обеспечивает качественное выполнение функций на высоком уровне, что способствует поднятию авторитета власти в глазах населения, росту «легитимности» управления.

− Наличие публичной службы в государствах Западной Европы позволяет учитывать интересы населения в максимально возможном объеме, тщательно контролировать предоставление социальных услуг населению, что дает право рассматриваемые государства именовать действительно «правовыми» и действительно «социальными».

− Наиболее привлекательной модели построения – однозначно лучшей для подражания публичной службы в рассматриваемых зарубежных странах нет. Каждая из них имеет свои несомненные достоинства и недостатки. Так, система публичной службы во Франции выгодно отличается от аналогичных систем в других странах своей ярко выраженной социальной направленностью. В этом государстве делается акцент именно на тех институтах, которые отвечают требованиям населения и имеют для них наибольшую значимость в повседневной жизни. Вследствие этого государство во Франции можно с полной уверенностью назвать социальным, а именно к этой цели должно стремиться каждое современное государство. Логически выстроенной и целесообразной является система иерархии публичных служащих в ФРГ, где все публичные служащие подразделяются на три категории: чиновники, служащие, рабочие. Таким образом, законодательство Германии создает прочную основу правового статуса граждан, занятых в деятельности по выполнению функций государства. Вне зависимости от того, относится ли гражданин к группе чиновников, служащих или рабочих, он социально защищен государством и является его представителем при осуществлении своей служебной деятельности. При этом практически отсутствует эффект отчуждения представителей власти от общества и граждан, что наблюдается в странах лишь с государственной службой и с излишне бюрократизированным аппаратом, таким как в России.

Список использованных источников

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – N 2 – Ст. 224.

Федерального закона от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» № 25-ФЗ (29.12.2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. - N 10. - Ст. 1152

Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.aup.ru/books/m234/> (дата обращения 20.04.2017).

Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. - М., 1993. - С. 35.

Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте российских реалий): автореф. дис. … канд. полит. наук. – М., 2011. – 38 с.

Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России /И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – с. 119-122.

Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. - Новосибирск, 2004. - С. 38.

Колесникова Е.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: МГАП, 2011.

Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. / С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65

Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М. , 2003. – С.129

Меньшова В.Н. Организация государственной и муниципальной службы: учеб. Пособие / В.Н.Меньшова – Новосибирск: изд-во СибАГС, 2014. – 268 с.

Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М.И. Свешников– М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с.

Управление государственной службой в зарубежных странах[Электронный ресурс.- URL: <http://isfic.info/gossab/civserv104.htm>] (дата обращения 2.06.2017)

Фурнье Ж. Публичные службы государства. - М., 2001.-С. 54.

1. Фурнье Ж. Публичные службы государства. - М., 2001.-С. 54. [↑](#footnote-ref-1)
2. Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. - Новосибирск, 2004. - С. 38. [↑](#footnote-ref-2)
3. Колесникова Е.В. Конституционное право зарубежных стран. М.: МГАП, 2011. [↑](#footnote-ref-3)
4. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.aup.ru/books/m234/> (дата обращения 20.04.2017). [↑](#footnote-ref-4)
5. Батычко В.Т. Муниципальное право. Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010 г. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.aup.ru/books/m234/> (дата обращения 20.04.2017). [↑](#footnote-ref-5)
6. Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М. , 2003. – С.129 [↑](#footnote-ref-6)
7. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. - М., 1993. - С. 35. [↑](#footnote-ref-7)
8. Грекова Ж.В. Реформирование государственной службы как политико-административный процесс (опыт Великобритании и США в контексте россий- ских реалий): автореф. дис. … канд. полит. наук. – М., 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / М.И. Свешников– М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с. [↑](#footnote-ref-9)
10. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России. / С.А.Левин // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. – М.: Изд-во МосГУ. 2007. – С. 56-65 [↑](#footnote-ref-10)
11. Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России /И. Дроботенко // Власть. – 2010. – № 1. – с. 119-122. [↑](#footnote-ref-11)