

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В ГЕРМАНИИ

В Германии сегодня нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность в целях выполнения общественных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием разделения выступает правовая форма назначения: для чиновника – издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения; для служащего и рабочего – заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально обличенных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалования.

Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих европейских стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьере. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников, является Федеральный закон о чиновнике (ФЗоЧ) в редакции 1971 года. По этому закону чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков. Табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников: A1-A5 - низшие чины (вспомогательно-технические); A6-A9 - средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт- секретари); A10-A13 - высшие чины 1 ступени (правительственные инспекторы, регирунгс-атаманы); A14-A16 - высшие чины 2 ступени (высшие правительственные советники). Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавки на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, динамика и структура выплат определяются специальным законом об оплате.

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. Политические чиновники – это наиболее близкие сотрудники к политической программе правительства или отдельного чиновника, они приходят и уходят с поста вместе с правительством. К ним относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники). Почетные чиновники – это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их

последующего продвижения по службе. И хотя по Конституции (ст.33, п.2) «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией».

Закон о чиновнике называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства. Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии.

К службе на низшем уровне (A1-A5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§ 16 ФЗоЧ), службе на среднем уровне (A6-A9) – лица, успешно закончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§ 17 ФЗоЧ).

Значительно более строгие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне 1 ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§ 18 ФЗоЧ). Наконец, к службе на высшем уровне 2 ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§ 19 ФЗоЧ).

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет – низшие ступени; от 16 до 32 лет на средние ступени; от 18 до 30 лет – на высшие должности. Постановлением 1968 года для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерства бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом – экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию». Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается достаточным для занятия руководящих постов на государственной службе.

Тем не менее, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать – юристы составляют 67%. Что касается социального происхождения руководящих чинов, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/3 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на 2 принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения. Исключения из двух правил допускается лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам. В низших должностных группах при оценке «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» – через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих правил может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков (§ 79 ФЗоЧ, §839, §847 Гражданского кодекса).

Правовое положение федеральных чиновников регулируется двумя важнейшими законами: Федеральным законом о государственных служащих (в ред. от 27.02.1985 г.) и Федеральным законом о

правовом положении чиновников (в ред. от 27.02.1985 г.). Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона.

© Муцалов С.И., 2016

УДК34

**С.И. Муцалов**

Ст. преподаватель ЧГУ, г. Грозный, ЧР

## **ФОРМИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Одним из наиболее сложных вопросов, с которым столкнулось государственное строительство в России после распада Советского Союза, оказалось формирование федеративных отношений. Процесс становления этих отношений является очень сложным и не завершен до сих пор.

Происходящие в Российском обществе изменения, неоднозначность достигнутых результатов предполагают доктринальное переосмысление тех фундаментальных начал, которые выступают в качестве основы социального устройства.

Среди наиболее актуальных проблем федерализма, волнующих в настоящее время правоведов и политиков, особое место занимают вопросы конституционного статуса субъектов Российской Федерации, оптимизации территориальной организации власти и укрепления ее вертикали при сохранении оптимальных пределов децентрализации. Субъекты Российской Федерации во всем многообразии их видов оказывают воздействие на формирование федеративных отношений и механизм российской государственности. При этом важно подчеркнуть исключительную сложность субъектного состава Российской Федерации.

Изучение проблем российского федерализма в настоящее время очень актуальная тема для исследований, это связано с тем, что отношения между Российской Федерацией и ее субъектами постоянно изменяются, вводятся новые политические институты, меняется соотношение централизации и децентрализации власти, и, все это связано с необходимостью систематизации данных процессов, их анализа и прогнозирования дальнейшего развития российского федерализма. Особо актуально то, что в условиях мирового экономического кризиса правоведы по - новому взглянули на централизацию и децентрализацию власти.

Интерес к теории и практике федерализма, федеративных отношений, федеративного устройства государств всегда был достаточно высок среди ученых - правоведов, юристов, политологов в связи с большой значимостью этих проблем для развития человеческого общества. Это обусловлено необходимостью дальнейшего совершенствования и повышения эффективности системы государственной власти в федеративных государствах, развития правовых основ взаимодействия федераций и субъектов федераций и взаимоотношений между различными территориальными и национально- территориальными образованиями внутри государств, укрепления демократических основ государств, развития экономики стран и регионов, роста благосостояния народов.

Для многих современных федеративных государств важны проблемы обеспечения целостности государств, проблемы взаимоотношений между федерацией и ее субъектами, предотвращение национального сепаратизма, поиск принципов эффективного сочетания централизованного управления с децентрализованным.

С принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993года коренным образом были пересмотрены подходы к построению формы государственного устройства. Основным закон Российской Федерации закрепил равноправие всех субъектов Российской Федерации, более четко разграничил полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти