**Административное право Германии**

**Введение**

Возникновение и развитие административного права в Германии как самостоятельной отрасли права приходится на первую половину XIX века. В настоящее время значение этой отрасли права в ФРГ возросло настолько, что практически все социально-экономические "управленческие" отношения в этой стране регулируются административным правом. Быстрый рост функций и полномочий исполнительных органов власти в Федеративной Республики. Германии, как, впрочем, и в других западноевропейских странах (как в количественном так и в качественном отношениях), поставил на повестку дня вопрос о придании деятельности по так называемому публичному управлению четкого юридического обоснования. Эту функцию, по мнению немецких юристов, должно выполнять и в настоящее время успешно выполняет административное право.

Для того чтобы понять значение административного права в современной Германии, необходимо рассмотреть его систему и основные институты.

**Глава 1. Система и основные институты**

В Федеративной республике Германии понятие административного права связывается с понятием публичного управления, которое рассматривается как деятельность и функция организованной государством социальной системы органов. Основоположник германской школы административного права Отто Мейер определял публичное управление "как деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законодательства и судопроизводства". К понятию публичного управления тесно примыкает понятие публично-правовой деятельности, которая выводится методом исключения, ограниченно по отношению к "частноправовой" (или фискальной) сфере, регулируемой нормами гражданского права, где граждане и юридические лица выступают в их взаимоотношениях с органами управления в качестве равноправных субъектов. Примеры толкования понятия управления с помощью метода исключения нередко встречаются в немецкой правовой литературе. Так, словарь административного права ФРГ выводит понятие административного права из задач управления и характеризует его как "публичное право, которое не является государственным, конституционным или процессуальным". В историческом аспекте в развитии системы управления в Германии принято различать три этапа: а) управление периода абсолютизма в условиях полицейского государства: б) управление периода либерального "правового государства"; в) управление периода "общества потребления", "государства планируемой экономики".

Поскольку административное право Германии до настоящего времени несет на себе отпечаток нормативизма, характерного для эпохи либерального правового государства, принципы социального государства должны ставиться во главу угла в случае конфликтов, которые должен разрешать законодатель. В развитии принципов социального государства, составляющих краеугольный камень современного публичного управления ФРГ и административного права, большую роль играет Социальный кодекс, который в своей Общей части действует с 1976 г. Социальное законодательство ФРГ, отрасли которого представляют собою отпочковавшиеся от административного права правовые системы, предусматривает, в частности, право граждан на получение юридической помощи и консультаций по вопросам, относящимся к социальным услугам, устанавливает перечень социальных услуг, порядок их предоставления, а также обязанности учреждений и ведомств, которые их предоставляют.

Конституцией ФРГ наряду с принципом социального государства также положен в основу публичного управления принцип правового государства, что не исключает выполнения административным правом социальной функции. Напротив, по мнению юристов ФРГ, административное право традиционно выполняет социальную функцию первостепенного значения. Такое многозначительное утверждение имеет в виду необходимость критического подхода к расширению рамок научного подхода к изучению управления, прежде всего за счет методов, разработанных в последние десятилетия американской наукой управления, в которой теория административного права не играла главенствующей роли.

В настоящее время государство ФРГ - правовое государство, устанавливающее совершенную защиту прав личности от возможных нарушений со стороны публичного управления. При этом принято ссылаться на ст. 19 абз. 4 Основного закона (Конституция ФРГ), в соответствии с которой в случае любого нарушения прав личности со стороны органов публичного управления гражданин ФРГ вправе обжаловать эти действия администрации в установленном юридическом порядке, т. е. обращаться в судебные инстанции. С другой стороны, судебные органы, ссылаясь на конституционные положения, обязаны контролировать деятельность учреждений публичного управления, отменяя те решения, постановления и иные нормативные акты администрации, которые противоречат праву и существующим законам. В ФРГ законодательно урегулирована возможность любого гражданина добиваться в судебном порядке тех или иных действий в свою пользу со стороны органов администрации.

В основу деятельности публичной администрации ФРГ положен также принцип демократии. По мнению германских юристов, в условиях решения "производительных задач" эффективная демократия возможна лишь в форме правового государства. В свою очередь решение производительных задач способствует развитию демократии, без которых она была бы неполной. Конституционные положения основаны на принципе демократии, означающей не только "безграничную юридизацию" процесса осуществления публичной власти, но и ограничение этой власти. Во-первых, действия публичной власти не могут выходить за пределы государственной власти. Во-вторых, публичное управление ограничено теми областями жизни, куда "недопустимо политическое проникновение", а именно наука, религия, всякого рода идеология, семья и др.

**1.1. Система источников**

Источники административного права ФРГ как в формальном, так и в материальном значении можно представить в виде определенной системы, "вершину" которой образуют Основной закон (Конституция) и акты высших представительных органов (бундестага и бундесрата) и нормотворчество органов публичной администрации, включая правительственные органы управления. Особое место в системе источников права ФРГ занимают решения Федерального административного суда по некоторым вопросам и нормы международных соглашений.

На основании Конституции ФРГ административная деятельность осуществляется на пяти ступенях. Выше было сказано о верхней ступени этой деятельности, являющейся источником права, т. е. органов федерации. Это - первая ступень, которая соответствует административной деятельности органов федерации; вторая ступень - деятельности земельных административных органов; третья ступень - деятельности администрации округов, находящихся под контролем правительства земель; четвертая ступень - деятельности администрации районов и городов на уровне районов; пятая ступень - деятельности администрации общин. Действия (акты) названных органов, имеющие общенормативное (но не индивидуальное) значение, представляют собой источники права.

Административная деятельность на уровне первой ступени, т. е. деятельность органов федерации, выражается в нормотворчестве федерального президента, правительства и федеральных учреждений. Президент ФРГ венчает вершину исполнительной власти в стране. Ему предоставлено право назначать и увольнять в отставку федеральных министров, а также предлагать бундестагу кандидатуру канцлера. Кроме того, президент имеет возможность участвовать в заседаниях правительства и, следовательно, участвовать в выработке решений, получающих форму нормативного акта, что усиливает роль президента. Все федеральные чиновники и офицеры назначаются и увольняются президентом по представлению соответствующих ведомств.

Федеральное правительство, объединяя и направляя разветвленную сеть исполнительных органов, имеет возможность оказывать влияние на все стороны жизни страны. К компетенции правительства ФРГ относится издание постановлений во исполнение законов, а по ряду вопросов правительство (с согласия бундесрата) может издавать указы, имеющие силу закона. Кроме того, федеральное правительство по соглашению с бундестагом разрешает споры, касающиеся полномочий нижестоящих органов на принятие указов и актов управления. Свои акты управления правительство издает в целях регулирования отношений в хозяйственной и социальной областях.

Федеральное правительство имеет право требовать от всех учреждений, в том числе и от правительственных учреждений земель, предоставления необходимых ему документов. Оно может направлять во все учреждения своих уполномоченных для надзора за законностью. В некоторых случаях бундестаг может делегировать правительству право издавать акты по тем вопросам, которые отнесены к его компетенции (делегированное законодательство).

Федеральное правительство само определяет свой регламент, который нуждается в одобрении Федерального президента (ст. 65 Основного закона). Число членов правительства Основной закон не устанавливает - он только определяет, что федеральное правительство состоит из федерального канцлера и федеральных министров (ст. 62), и что федеральный канцлер должен назначать одного из федеральных министров своим заместителем (ст. 69 абз. 1). Федеральный канцлер избирается без прений бундестагом по предложению Президента республики большинством его членов.

Важнейшее полномочие федерального правительства - осуществление законодательной инициативы, возможность включать в бюджет новые расходы или допустить их в будущем. Федеральное правительство может с согласия бундестага издавать общие административные предписания, осуществлять наблюдения за выполнением землями федеральных законов в соответствии с действующим правом. Для выполнения этой задачи федеральное правительство может посылать своих уполномоченных в высшие учреждения земель, а с их согласия - также и в подчиненные учреждения. В отдельных случаях федеральное правительство может получить на основании федерального закона, издаваемого по этому поводу, право давать высшим органам управления земель конкретные указания по выполнению федеральных законов.

**1.2 Правительство ФРГ**

В ФРГ в настоящее время созданы следующие министерства - иностранных дел, внутренних дел, юстиции, финансов, обороны, по делам семьи и престарелых, по делам женщин и молодежи, здравоохранения, транспорта, экологии, почты и телекоммуникаций, административно-архитектурного планирования и городского строительства, исследований и технологий, образования и науки.

Все федеральные министры назначаются и увольняются федеральным президентом по представлению федерального канцлера. Их полномочия начинаются с момента принесения присяги и заканчиваются после созыва нового бундестага. Как федеральные министры, так и федеральный канцлер не вправе занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, осуществлять коммерческую или профессиональную деятельность. Законом прямо не оговорено, какие акты может издавать министр, но Основной закон устанавливает, что "закон может уполномочить... федерального министра... издавать постановления" (ст. 80). Министр не может быть депутатом бундестага.

Федеральное правительство решает имеющиеся внутриполитические и социальные вопросы. Широкие полномочия правительство получает в области финансов. Оно, в частности, участвует в составлении бюджета, а в процессе его исполнения наделяется инициативой по его изменению. Так, правительство имеет право дать согласие бундестагу на увеличение бюджетных расходов, предложить уменьшить бюджетные поступления в настоящее время или предложить сократить их в будущем. В случае если бюджет не утвержден законом на следующий год, оно вправе производить расходы, необходимые: а) на проведение мероприятий, предусмотренных ранее изданными законами; б) на выполнение юридически обоснованных обязательств федерации; в) на завершение строительства и строительных работ.

В том случае, если федеральное правительство принимает решение по вопросу, относящемуся к финансовой деятельности, без участия федерального министра финансов или же принимает решение без учета его мнения, последний может заявить протест. Протокол заседаний федерального правительства направляется федеральному президенту, который может высказать возражение против его содержания или редакции. В случае разногласий протокол возвращается правительству, которое обязано высказать свое мнение по спорному вопросу.

Постановления федерального правительства - нормативные акты, контрассигнуемые компетентными отраслевыми министрами. Постановления регистрируются ведомством федерального канцлера, после чего вступают в силу.

Земельные правительства состоят из премьер-министров и министров. Земельные министры назначаются премьер-министром земли, о чем сообщается ландтагам. Министры земли вступают в должность после принятия присяги перед премьер-министром и депутатами ландтага. Существование наряду с федеральными земельных органов в ранге правительств и министерств земель, обусловливаемое федеральной формой государственного устройства ФРГ, служит важной особенностью, определяющей систему местной администрации страны. В стране в настоящее время насчитывается 16 земель, а значит и 16 премьер-министров и правительств, возглавляющих систему управления, т. е. систему органов публичной администрации. В связи с монопольным положением федерации в сфере управления иностранными делами и обороной в землях ФРГ нет соответствующих министерств. В остальном система министерств в землях, с учетом местных нужд и особенностей, примерно повторяет систему федеральных министерств, что обеспечивает тесные контакты центра и земель и практическое руководство местными делами из центра. Кроме того, согласно ст. 84 Основного закона федеральное правительство для надзора за выполнением федеральных законов землями может направлять своих уполномоченных в ведомства земель; при выполнении федеральных законов по поручению федерации руководители ведомств среднего звена должны назначаться с согласия федерального правительства (ст. 85).

Земли страны делятся на территориальные правительственные округа (бецирк). Общая численность округов - около 50, причем во главе каждого округа стоит уполномоченный правительства земли (правительственный президент). Его основная задача - следить за тем, чтобы на территории округа соблюдались правительственные акты. Такое право уполномоченный правительства получает благодаря тому, что он назначается правительством земли. Уполномоченные земель (правительственные президенты) обладают широкими правами в области управления, включая контрольные и надзорные функции за органами коммунального управления.

Административно-территориальной единицей являются районы (крайс или дандкрайс), общая численность которых более 460, и города-районы, наделенные соответствующим правовым статусом районов - их около 180 (крайсштадты).

Районы являются низшими органами собственно государственной администрации. Представительный орган района - крейстаг или крейсрат (районное собрание). Глава района - ландрат - избирается либо непосредственно населением, либо районным собранием. В состав района могут входить небольшие общины (небольшие города и поселки). Общины, включенные в систему управленческой деятельности района, являются носителями определенных управленческих функций: содержание коммунальных реальных школ, профессиональных учебных заведений, гимназий, а также коммунально-хозяйственных служб, предназначенных для населения и жителей примыкающих мелких общин.

Община (гемейнде) является следующей после районов административно-территориальной единицей. Общая численность населения общины редко превышает 30 тыс. жителей. Главами администрации в общинах, также как и в районах, являются ландраты и бургомистры, которые получают свои должности в различных землях на разных основаниях, что в значительной мере предопределено сложившимися традициями. Часть из названных должностных лиц избирается непосредственно населением (например, в землях Баден-Вюртемберг, Бавария), а часть - избирается представительными органами (например, избирается муниципальными органами в землях Гессен, Северная Рейн-Вестфалия). Тем самым они приобретают статус должностных лиц.

Община на территории своей деятельности является исключительным и самостоятельным носителем публичного управления. Согласно ст. 28 Основного закона общинам и их объединениям обеспечивается право регулировать все дела местного сообщества в рамках законов под свою ответственность.

Главным органом общины является муниципальный совет. Он определяет основные принципы управления общиной и полномочен решать все проблемы общины, если проблемы не отнесены законодательством к компетенции бургомистра или если муниципальный совет не передал свою компетенцию бургомистру.

Представительства общин - общинные муниципальные советы. Избранные населением члены общинного представительства осуществляют свою деятельность на общественных началах. Бургомистр, возглавляющий общинный муниципальный совет, избирается непосредственно населением (например земля Баден-Вюртемберг, Бавария) или муниципальным советом (например Гессен, Северная Рейн-Вестфалия). В общинах с населением свыше 50 тыс. человек бургомистр именуется обер-бургомистром. По важнейшим вопросам общины решение правомочен принимать только муниципальный совет (прием на работу, назначение на должность и увольнение муниципальных сотрудников и др.).

В качестве примера организации местного самоуправления в ФРГ можно привести такую организацию на территории земли Баден-Вюртемберг.

Положение об общинах земли Баден-Вюртемберг в редакции от 30 октября 1983 г., измененное законом от 23 июня 1984 г. в соответствии со ст. 2 Основного закона ФРГ, гарантирует общинам право на самоуправление. В Конституции этой земли говорится, что "общинам должно предоставляться право самостоятельно регулировать все вопросы местного уровня в рамках законов. Объединения общин также имеют в рамках своей законодательной компетенции и при условии соблюдения законов право на самоуправление". Конституция земли Баден-Вюртемберг в ст. 71 содержит положения, которые расширяют и конкретизируют положения Основного закона ФРГ. В частности, в ст. 73 Конституции земли Баден-Вюртемберг содержится положение о том, что земля должна заботиться, чтобы община и объединения могли выполнять свои задачи, а также фиксируется их право взимать собственные налоги и сборы в соответствии с законом. Кроме того, статья закрепляет право общин на часть налоговых поступлений земли. Эти финансовые возможности служат предпосылкой того, что право на самоуправление является пустой фразой.

Бургомистр, возглавляющий муниципальный совет, избирается на 8 лет, руководит муниципальной администрацией и представляет общину. Если число жителей общины более 2 тыс. человек, он является штатным чиновником, а если менее 2 тыс. - чиновником на общественных началах, назначаемым на определенный срок. В качестве руководителя администрации бургомистр ответственен за управление общиной в целом, т. е. осуществляет все функции текущего управления и выполняет все распорядительные обязанности.

В общинах с числом жителей более 100 тыс. могут быть образованы отдельные районы и созданы районные советы. Районный совет вправе высказывать свое мнение в муниципальном совете по всем важным вопросам, касающимся его района.

Ведущее положение в коммунальной системе ФРГ занимают районы, которые являются сложными территориальными объединениями. Пункт 1 статьи 21 Конституции ФРГ предусматривает создание представительных органов в землях, районах и общинах.

Общины, включенные в единую систему управленческой деятельности района, являются носителями определенных управленческих функций, к которым относится содержание коммунальных реальных школ, профессиональных учебных заведений, гимназий, а также коммунально-хозяйственных служб, предназначенных для населения самого города и жителей примыкающих мелких общин.

**1.3 Предмет ведения**

В ФРГ, в отличие от США и 'Великобритании, отсутствует прямое перечисление в законах прав, обязанностей и предметов деятельности коммунальных органов. К области деятельности отнесены вопросы, связанные главным образом с обслуживанием населения. Все задачи муниципального управления могут быть разделены на три группы: добровольные, обязательные и порученные. К добровольным относятся все дела, которые муниципалитеты решают по собственному усмотрению. Например, по собственному усмотрению они вправе создавать такие объекты социально-культурного назначения, как библиотеки, музеи, спортплощадки, дома престарелых и решать их административные вопросы. Это - самая большая категория дел. К обязательным относятся задачи, устанавливаемые законодательством земель. Это так называемая "делегированная сфера влияния": санитарный надзор, дорожное строительство, пожарная охрана. Коммунальные органы, в первую очередь общины и средние города, выступают как органы управления, которые дают общинам обязывающие поручения, а последние их выполняют. К порученным делам обычно относятся полицейские функции, служба уличного движения, строительный и промысловый надзор, надзор за бездомными, учет численности населения и т. д. Эти функции в том или ином объеме выполняют все местные органы самоуправления, начиная от общин и кончая районами и городами в ранге района.

Административное регулирование отношений осуществляется в форме издания актов как нормативного, так и индивидуального значения. Этими же актами регулируется и административно-полицейская деятельность, которая играет не последнюю роль в деятельности коммунальных органов, хотя согласно Основному закону полицейская деятельность в ФРГ входит в компетенцию земель. На практике выполнение значительной части полицейских функций ложится на муниципальные органы. Это, например, применение запретительных и разрешительных мер, относящихся к митингам и демонстрациям, массовым собраниям, организации сбора подписей, разным формам политических торжеств, ярмарок, фестивалей и т. д.

**1.4 Правовой надзор**

Общины, как и любые другие юридические лица публичного права, т. е. как любая муниципальная корпорация подлежат контролю со стороны государства. Государственные учреждения имеют законодательно закрепленные полномочия по контролю муниципальных органов. Различаются правовой и профессиональный надзор.

Правовой надзор осуществляется в случаях, когда органы местного самоуправления выполняют задачи, отнесенные к кругу собственных полномочий. Он ограничивается тем, что обеспечивается выполнение законодательно предусмотренных и взятых на себя органами местного самоуправления публично-правовых задач и обязательств, а также законность их управленческой деятельности. В случае, если органами местного самоуправления не допускается противоправных действий, совершаемых по их собственному свободному усмотрению, государство не вправе вмешиваться в управленческую деятельность муниципальных органов.

Профессиональный надзор за муниципальными органами осуществляется с целью обеспечения надлежащего исполнения делегированных им полномочий. В этом случае надзор государства предусматривает не только правомерность решения поставленных перед муниципальными органами задач, но включает также вопросы, решаемые по усмотрению общины. В любом случае надзорные решения контролируются в судебном порядке.

По законодательству ФРГ высшим органом правового надзора за деятельностью муниципальных органов является министерство внутренних дел ФРГ. Органами правового надзора среднего звена для всех общин является окружное управление. Районная администрация - пандратсамт как нижнее звено управления является органом правового надзора первичного порядка. Органы правового надзора за муниципальными органами средних и высших инстанций не вправе напрямую использовать средства правового надзора, из возможности воздействия ограничиваются тем, что они дают указания подчиняющимся им органам правового надзора.

Органы правового надзора вправе опротестовать решения и постановления общины, нарушающие закон, потребовать, чтобы они были отменены в течение определенного срока. Они могут также потребовать, чтобы действия, предпринимаемые на основе подобных постановлений и решений, были прекращены. Протесты имеют приостанавливающее действие.

Решение общины, которое согласно закону должно быть представлено органам правового надзора, может выполняться только тогда, когда органы правового надзора подтвердят его законность или не опротестуют его в течение месяца.

Иногда в литературе ФРГ в системе местного самоуправления рассматриваются и округа. Ведущее место в управлении округом занимает правительственный президент, который назначается исполнительной властью земли. Правительственный президент обладает широкими полномочиями в области управления, включая контрольные и надзорные функции за органами коммунального управления.

**Глава 2 Государственная служба в ФРГ**

Одним из признаков органа управления, по законодательству ФРГ, является обладание чиновничеством, которое служит составной частью государственного механизма. Чиновничество наделяется широкими административными полномочиями, государственными, или публично-правовыми функциями. Чиновником в современной правовой литературе ФРГ именуется тот, "кто находится в государственно-служебных отношениях на основании присяги верности с юридическим лицом публичного управления и выполняет по поручению последнего публично-правовые функции".

Чиновник определяется как лицо, выполняющее действия по поручению государства, в том числе хозяйственные и научно-технические. Однако право государственной службы, или чиновничье право, как и прежде считается отраслью административного, а не трудового права; чиновники по своему правовому положению отличаются от служащих, работающих по найму. Поэтому понятия "чиновник" и "служащий" в ФРГ неидентичны. Прекращение служебных отношений между чиновником и государством может иметь место лишь на основаниях, указанных в законе, после чего чиновник выходит в отставку (если он не уволен по дискредитирующим его обстоятельствам).

Для чиновничества ФРГ, как и других западноевропейских стран, свойственны архаичные организационные принципы. Корпус чиновничества организуется на началах иерархической соподчиненности. Чиновничество в ФРГ представляет собой замкнутую касту, находящуюся под постоянным политическим, профессиональным и юридическим контролем вышестоящей администрации. Попытки изменить существующее положение, предпринятые в последние годы, пока мало что изменили, настолько сильны въевшиеся традиции. Так, до последнего времени не удалось ликвидировать самостоятельную юрисдикцию при нарушении чиновниками служебной дисциплины. Все это, по признанию немецких юристов, ведет к формализму в деятельности чиновничьего аппарата, к отсутствию в ряде случаев инициативы, принятию решений главным образом по указанию сверху. На чиновниках "ведущих министерских постов лежит классическая печать бюрократизма"(tm). Немецкое законодательство особо подчеркивает, что "чиновничьи" отношения являются видом публично-правовых отношений, где одной стороной выступает чиновник, а другой - государство, федерация, земля, община и другие учреждения публичного характера, за исключением религиозных объединений и их учреждений. Кроме того, в качестве субъекта отношений могут выступать также межгосударственные учреждения, в которые ФРГ направляет своих чиновников, коммунальные исполнительные органы, негосударственные учреждения системы просвещения, транспорта, телевидения и др.

**2.1 Правовое закрепление статуса государственных служащих**

Наличие чиновничества в ФРГ как особой группы людей, связанных с государственной службой, основывается на положениях пп. 4 и 5 ст. 33 Основного закона ФРГ, в которой говорится о существовании на государственной службе лиц, связанных "узами публично-правовых отношений службы и верности". Им, в отличие от обычных служащих, поручается "осуществление властных полномочий". "Право государственной службы должно регулироваться с учетом традиционных принципов, касающихся статуса профессиональных чиновников". Эти конституционные положения более развернуто сформулированы в законах о чиновниках. Важнейший из них - это Федеральный закон о чиновниках, принятый в 1953 г. и действующий сейчас в редакции 1985 г. Этот закон дает общее определение статуса чиновников, в нем сформулированы принципы их назначения, продвижения по службе, определены права и обязанности, условия, которым должен соответствовать чиновник.

На территории земель действуют свои законы о чиновниках. Для унификации правового положения земельных чиновников в 1957 г. был принят Федеральный закон об унификации права, регулирующего статус земельного чиновника. В настоящее время он действует в редакции 1985 г. Большинство норм этого закона носят рекомендательный характер. В 1986 г. был издан Закон "О жаловании чиновников", в 1987 г. Закон "Об оплате ежегодных отпусков", в 1973 г. Закон "О возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих". Кроме этих законов в ФРГ изданы правительственные распоряжения по поводу защиты интересов персонала госучреждений, о рабочем времени федеральных чиновников, об отпусках федеральных чиновников и по некоторым другим вопросам. Перечень этих вопросов свидетельствует о значении, которое государство придает публичной службе.

В § 7 Закона о федеральных чиновниках названы те условия, которым они должны соответствовать. Чиновник должен быть психически и физически здоровым, должен иметь необходимые для административного работника черты характера, устойчивое материальное положение; должен быть немцем по национальности; должен присягнуть, что всегда будет защищать свободный демократический строй, опираясь на Основной закон.

В §§ 15-25 Федерального закона о чиновниках определены основы деления чиновников на четыре ранга - низший, средний, повышенный и высокий. Критерии деления на ранги следующие:

- в зависимости от отнесения чиновника к одному из рангов к нему предъявляются определенные требования в связи с первоначальным образованием;

- систематическая, многосторонняя подготовка, завершающаяся успешной сдачей государственного экзамена;

- прохождение испытательного срока перед окончательным назначением;

- сдача нового экзамена для тех, кто переходит в категорию чиновников более высокого ранга;

- создание в исключительных случаях возможностей зачисления на служб) тех, кто, не соответствуя всем необходимым формальным условиям, доказал свою пригодность для административной работы.

Особую категорию чиновников составляют те из них, кто отнесен к должностным лицам. Основным источником права по этому вопросу является Уголовный кодекс ФРГ. Первоначально принятый в 1871 г. Уголовный кодекс Германии в настоящее время действует в редакции 1987 г. Должностным преступлениям Особенная часть УК ФРГ посвящает последний - 28 раздел. В этот раздел включены статьи и параграфы, устанавливающие ответственность за телесные повреждения, причиненные должностными лицами при отправлении службы, ответственность за нарушение служебной тайны, тайны служебного разбирательства, тайны почтовых и телесообщений (т. е. телефонных, телеграфных и проч.).

Должностным лицом УК ФРГ признает того, "кто, согласно германскому праву: а) является чиновником или судьей; б) состоит в иных публично-правовых отношениях или в) иным образом призван к тому, чтобы осуществлять задачи публичного управления при каком-либо органе власти или другом учреждении или по его поручению". Раздел 28 УК ФРГ допускает возможность привлечения к уголовной ответственности как должностного лица того, кто "непосредственно призван к несению публичной службы", но, не будучи собственно должностным лицом, "осуществляет задачи публичного управления при каком-либо органе власти или занят в учреждении или объединении, осуществляющем такие задачи". Это, таким образом, должностные лица де-факто, ставшие ими постольку, поскольку они выполняют публичные обязанности.

Персонал публичных учреждений ФРГ комплектуется на конкурсной основе. Ответственность за проведение конкурса на замещение вакантной должности возложена на высшую судебную инстанцию. Например, министр образования отвечает за проведение конкурса на замещение должности в сфере образования. В его обязанности входит изменение в случае необходимости требований к кандидатам на занимаемую должность с учетом специфических для каждой земли особенностей. Изменения и уточнения могут быть внесены министром внутренних дел, министром финансов и другими высшими должностными лицами". До окончательного зачисления на должность чиновник обязан пройти испытательный срок. Продолжительность испытательного срока зависит от ранга чиновников. Для чиновников низшего ранга она составляет один год, среднего ранга - два года, повышенного ранга - три года, высшего ранга - четыре года. Это минимальный испытательный срок, сокращение которого не допускается.

Зачисление в первые две группы не требует специального образования; достаточно окончить общеобразовательную или профессиональную школу.

Связи чиновников с государством рассматриваются как "публично-правовые, а служащих и рабочих - как частно-правовые". Чиновники назначаются, а с рабочими и служащими заключается трудовое соглашение. Трудовой договор может быть расторгнут, а чиновники назначаются пожизненно. Оплата труда чиновников - это установленное денежное содержание, а труд служащих и рабочих оплачивается в соответствии с тарифным соглашением. Чиновники получают государственную пенсию; служащие и рабочие получают пенсию на основе договора о социальном страховании.

Согласно Федеральному закону о чиновниках "чиновник служит не отдельной партии, а всему народу". Он обязан исполнять свои обязанности "справедливо и беспристрастно", руководствуясь интересами общественного благополучия. Во всех своих действиях он должен проявлять свою приверженность основам свободного демократического строя, выступать в его защиту, "соблюдать умеренность в политической деятельности". В отношение чиновника в ФРГ не устанавливаются требования о "деполитизации" или "департизации". На практике большая часть государственных служащих ФРГ придерживается определенных политических взглядов, а около 40 % чиновников являются членами политических партий. Более того, политические партии стремятся ввести в государственный аппарат возможно большее количество своих сторонников. При смене правительства обычно меняется до 20 % руководящего персонала министерств и ведомств. Чиновники, избранные в бундестаг, обязаны уйти в долгосрочный отпуск с правом возвращения на прежнюю или равную должность после окончания срока депутатских полномочий.

Лица, работающие в государственном аппарате, могут создавать профсоюзы. Участие (членство) в них не может служить основанием для каких-либо дисциплинарных взысканий или ограничений должностных прав.

**2.2. Проблемы чиновничества в ФРГ**

Для чиновничества ФРГ свойственны архаичные организационные принципы. Чиновничество в ФРГ представляет собой замкнутую касту, находящуюся под постоянным политическим, профессиональным и юридическим контролем вышестоящей администрации. Попытки изменить существующее положение, делаемые в последние годы, пока мало что изменили, настолько сильны традиции. Так, до последнего времени не удалось ликвидировать самостоятельную юрисдикцию при нарушении чиновниками служебной дисциплины. Все это, по признанию немецких юристов, ведет к формализму в деятельности чиновничьего аппарата, к отсутствию инициативы и, в ряде случаев, к принятию решений, главным образом, по указанию сверху". На чиновниках "ведущих министерских постов лежит классическая печать бюрократизма". Следует отметить, что в ФРГ на протяжении нескольких лет идет дискуссия о ликвидации чиновничества как специального вида публичных служащих, имеющих особый статус. Эти требования обосновываются наличием у чиновников многих "привилегий", "неповоротливым и громоздким персоналом управления" и др.

Это тем более нетерпимо потому, что чиновничество как административно-правовой институт пронизывает весь аппарат управления, налагая соответствующий отпечаток на все стороны общественной жизни страны.

По численности персонала чиновников в различных отраслях управления ФРГ ведущие места занимают административно-политический аппарат и учреждения внешних сношений, финансовый аппарат, полиция и общественная безопасность. На последнем месте по численности занятых в них чиновников стоят органы управления в области энергетики, водного хозяйства и ремесел, общественного транспорта и информации.

В юридической литературе ФРГ принято различать следующие основания возникновения государственно-служебных (или "чиновничьих") отношений: назначение на должность на основании административного акта по усмотрению руководителя учреждения; зачисление на должность вследствие успешной сдачи конкурсных экзаменов; кооптация и избрание на должность.

По законодательству ФРГ органы управления несут ответственность за акты (действия), совершаемые их должностными лицами, лишь тогда, когда последние совершали их в границах предоставленных им прав и полномочий. Если же должностное лицо действовало по собственной инициативе, оно наказывается в обычном, т. е. гражданско-правовом порядке. Конституция ФРГ предоставляет потерпевшему от действий чиновника право предъявления иска об убытках, если они понесены в результате умышленных действий или грубой небрежности чиновника. Пункт 4 ст. 19 Конституции ФРГ предусматривает возможность обращения в судебные органы каждого, чьи интересы и права нарушены государственной властью. В этих случаях потерпевшие для защиты своих субъективных прав могут подавать исковые заявления в обычные суды.

Выделяя чиновников как категорию людей, наделенную особыми обязанностями и правами, законодательство ФРГ предусматривает уголовную ответственность за преступления, которые могут быть ими совершены при исполнении должностных функций. Чиновники несут повышенную ответственность за шпионаж, разглашение служебной тайны, взяточничество, преступное использование служебного положения и подлежат дисциплинарной ответственности за уступки, совершенные на службе и вне ее.

**Список литературы**

1. Ильинский И.П. Система органов власти и управления. Учебное пособие. - М., 1977.

2. Местное самоуправление в Германии (Германский Фонд международного правового сотрудничества). - М., 1996.

3. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ. - М., 1982.

4. Урьяс Ю.П. Механизм государственной власти ФРГ. - М., 1988.