ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«ЧИТИНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

(ЧитГУ)

Институт переподготовки и повышения квалификации

Кафедра государственного и муниципального управления и политики

**Реферат**

Тема:Исторический опыт государственной

службы во Франции

по дисциплине: Основы организации государственной службы в России

 Выполнил ст. гр. ГУП-06:

 Нижегородцев А.Г.

 Проверила: Бутитова Д.Ц.

Чита 2007

**Содержание**

Введение

Исторический опыт государственной службы во Франции

Заключение

Список использованных источников

**Введение**

Унитарные правительства и их центральная администрация значительно больше влияют на повседневную жизнь граждан, чем федеративные. Многие унитарные государства имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местной полицией. Обычно в этих странах существует единая судебная система, работники которой назначаются центральной администрацией. Большинство унитарных европейских государств имеют сегодня бюрократию, структурированную по французскому образцу.

**Исторический опыт государственной службы во Франции**

Во Франции раньше, чем в других западноевропейских странах, завершился процесс централизации, произошло обособление госаппарата от гражданского общества, возникла профессиональная бюрократия, основанная на спецификации функций, разделении труда и дифференциации ролей. В середине XVIII века, с окончанием объединения страны и консолидацией абсолютизма, происходит постепенная централизация административно-государственного управления. С помощью профессиональной бюрократии королевская власть все более обособляется от общества. Муниципальные вольности уничтожаются, на место старой администрации приходят новые учреждения, подчиняющиеся приказам, идущим из центра 40 .

В период Великой французской революции продолжалось «строительство» государственного аппарата: в 1789 г. были ликвидированы все феодальные привилегии на государственной службе, в 1790 г. провинции были заменены департаментами, в 1791 г. закон Ле Шапелье запретил создание любых добровольных объединений, «промежуточных ассоциаций» между государством и гражданами.

При Наполеоне I централизация государственного аппарата и его институционализация усилились. Он подписал конкордат с Ватиканом, давший государству эффективный контроль над церковью, выработал гражданский кодекс, создал институт префектов и супрефектов, назначил комиссаров полиции во все города, организовал жандармерию. Наполеон заимствовал основные элементы французской бюрократической системы из двух институтов французского общества — армии и церкви, которыми он искренне восхищался. В представлении Наполеона идеальный имперский чиновник должен был быть «наполовину военным, наполовину священником». Поэтому наполеоновская бюрократия «полувоенного типа» была основана на трех принципах: иерархии, дисциплине и унификации. Мечтой императора было создание корпуса чиновников, служивших только общественному интересу. Он подчеркивал, что чиновники должны иметь привилегии, но не должны чересчур зависеть ни от министров, ни от императора. При этом Наполеон призывал открыть государственную службу для самых одаренных людей. Именно в период Империи были созданы основные институты французского государства и сформировались традиции французской бюрократии. По приказу императора была основана высшая элитарная школа — Эколь Политекник, ставшая на долгие годы основным центром подготовки профессиональных государственных служащих.

В начале XIX века на государственной службе была внедрена конкурсная система найма чиновников. В «больших школах» (Политехнической, Горной, Школе дорог и мостов), являвшихся в то время «питомником» административной элиты, исповедовались идеи служения общему благу и государственным интересам. Конкурсная система отбора способствовала росту профессионализма французской бюрократии, внедрению в ее среду новых норм, ценностей и представлений. Французские политологи считают, что в результате всего этого произошел определенный отрыв профессиональных чиновников от породившей их социальной среды. Высшие чиновники проповедовали идею служения государству, рассматривали себя в качестве хранителей общественных интересов. Отсюда их неприязнь к частнопредпринимательской деятельности как «второсортной», ограниченность перехода в частный сектор. Например, с 1860 по 1880 гг. лишь один финансовый инспектор покинул государственную службу и ушел в бизнес.

Высшие чиновники были верными слугами государства, и режим черпал из государственного аппарата политический персонал, подбирая из них депутатов и министров. Политическая лояльность высшей бюрократии была необычайно высокой. Так, выпускники Политехнической школы участвовали в подавлении восстания парижских рабочих в июле 1848 г . и в разгроме Коммуны.

Несмотря на внедрение конкурсной системы, высшая администрация формировалась практически полностью из привилегированных слоев общества. С 1830 по 1848 гг. только 1% студентов Политехнического института был представлен выходцами из семей рабочих и крестьян. Доля представителей крупной буржуазии среди ее выпускников постоянно росла: с 56% в 1848 г . до 61% в 1880 г . В годы Второй империи (1851—1876) 95% директоров отделов министерств, 82% префектов, 87% государственных советников вышли из буржуазии или аристократии. Даже в годы Третьей республики (1871—1940) демократизация не затронула высшую бюрократию: из 546 членов «больших корпусов» лишь 10% вышли из «народных классов» и мелкой буржуазии 43 .

С помощью целенаправленной социальной селекции и политического контроля правящий класс Франции не допускал в бюрократическую элиту выходцев из народа. В XIX веке на вступительном конкурсном экзамене приемная комиссия обращала особое внимание на общую культуру кандидата, его знание классических предметов (и в первую очередь, латыни). Профессия чиновников стала наследственной: сыновья приходили на смену отцам. Например, в 1840 г . 68% членов Государственного совета были сыновьями крупных чиновников; в 1852 г. приблизительно 16% префектов были сыновьями префектов и супрефектов 44 .

Во время вступительного конкурса кандидат должен был представить соответствующие рекомендации, а при назначении на должность широко использовались родственные связи, обмен услугами, взятками. В личном деле чиновников не только значились их профессия, профессиональные заслуги, но и давалась характеристика их социального поведения. Все это закономерно привело к первому кризису французской бюрократии в период июльской Монархии (1830—1848). Французские политологи считают, что кризис был вызван произволом администрации при наборе чиновников на государственную службу, непотизмом, политическим фаворитизмом, отсутствием правовых гарантий чиновников, низкими окладами рядовых служащих, резкой диспропорцией между жалованьем высших и низших чиновников, доходящей до соотношения 20:1.

Даже среди высших французских чиновников во времена правления Луи Филиппа появились требования внести в госаппарат принципы «меритократической системы». Речь шла о создании политически нейтральной бюрократии, о повсеместном введении системы конкурсов, чтобы назначать на государственные посты наиболее способных чиновников. Государственным служащим вменялось в обязанность проявлять сдержанность в частной жизни и хранить административные тайны. Считалось, что не нужно лишать чиновников права выражать свои взгляды, но им не стоит вступать в полемику по вопросам, затрагивающим работу. В некоторых учреждениях того времени чиновникам запрещалось покидать свое рабочее место, читать газеты или иностранные книги на работе.

Во второй половине XIX века занятие должности в госаппарате стало мощным фактором социального продвижения. Государственная служба предполагала минимальный уровень образования, чиновники должны были носить мундир или приличный костюм, они не занимались грязной работой. Помимо этого государственная служба давала достаточно большие гарантии занятости. По мере роста численности чиновников (в конце XIX века их насчитывалось уже около 500 тыс.) их положение становилось более стабильным; лишь положение высших должностных лиц госаппарата зависело от политической конъюнктуры. В 1853 г. был создан общий режим пенсионного обеспечения государственных служащих.

Американский политолог В. Шан, анализируя систему административно-государственного управления во Франции конца XIX века, писал: « Традиционное желание стабильной занятости и надежды на пенсию в старости были достаточно сильным стимулом для тех, кто не обладал амбициями и не чувствовал призвания к какой-либо определенной профессии».

В этот период в госаппарате широко обсуждалась проблема унификации найма на государственную службу с помощью экзаменов или конкурсов и введения испытательного срока до включения стажера в штат. Однако в 1874 г. Государственный совет отверг идею единого статуса чиновников и подтвердил право административных учреждений создавать собственные регламенты, вводить свои правила рекрутирования. Высшая администрация не могла изменить принципу иерархической и неограниченной власти.

Понижение уровня подготовки чиновников, увеличение численности госаппарата, феминизация некоторых видов деятельности административно-государственного управления привели к падению престижа государственной службы. В. Шап справедливо отмечает: «До первой мировой войны отец мог сказать своему сыну: если ты не будешь хорошо учиться, то тебе останется только бизнес. После первой мировой войны он уже предостерегал: если не будешь учиться, то тебе придется стать чиновником». Действительно, начиная с 20-х годов нашего века жалованье рядовых чиновников стало значительно отставать от зарплаты квалифицированных рабочих частного сектора (и тем более от доходов служащих в частном секторе). Эта тенденция продолжала усиливаться и существует по сегодняшний день.

Рассмотрим организацию основных уровней административно-государственного управления во Франции.

До 1981 г. в стране существовала сильная власть центральной администрации. Всякое движение начиналось непосредственно в Париже. Третья (1871—1940), Четвертая (1947—1958) и Пятая республики с неизменной решительностью проводили политику централизации страны. Французское правительство и его администрация жестко контролировали всю бюрократическую сеть страны. С американской точки зрения, эта централизация часто доходила до крайности. Например, в определенный момент учебного дня все школьники Франции одной ступени обучения заняты одним и тем же. Местные условия, проблемы и инициативы отходили на второй план при принятии любых бюрократических решений. В 1960 г. в целях лучшей координации административного управления президент де Голль издал декрет об организации 22 регионов, в каждом из которых от 2 до 8 департаментов. Однако это было сделано только ради административных удобств и нисколько не нарушило жесткую централизацию государственного управления.

Специалисты, которые пришли к власти в 1981 г., провели подлинную децентрализацию во Франции. Часть полномочий экономического и социального планирования была передана от центральной администрации регионам. Налогообложение, образование, здравоохранение и экономическое развитие стали сферой полномочий администрации в 22 регионах и 96 департаментах. Закон 1982 г. переименовал назначаемых Парижем префектов в специальных уполномоченных Республики, их власть стала немного больше, чем власть полиции или пожарной охраны. Тем самым Франция после пяти веков неуклонной централизации пустилась в обратный путь.

Действующее сегодня во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской (публичной) службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются. «Закон об общем статусе чиновника» действует с 1946 г. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. В 1959 г. Ордонанс внес незначительное число поправок в основной закон, но все они направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

Закон 1946 г. ввел в систему гражданской службы понятие «кадр», означающее объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одинакового ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов, и т.д.

Помимо этого существует также понятие «класс чиновников». Всего классов четыре, в понижающемся иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С и D . На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Он составляет 20% общего числа чиновников административно-государственного управления. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. В него входит около 40% чиновников. Класс С занят специализированным исполнением и охватывает 32% чиновников. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями. Французские администраторы отмечают, что между двумя последними классами трудно провести какое-либо существенное разграничение.

Ни закон 1946 г., ни ордонанс 1959 г. не охватывают всю гражданскую службу Франции. Установленный ими статус чиновника не применяется к нескольким категориям государственных служащих: судьям, военным, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции. Таким образом, наряду с основным статусом чиновника во Франции существуют еще частные статусы чиновников перечисленных выше категорий.

Согласно законодательству, лицо не может быть назначено на гражданскую должность: 1) если не имеет французского гражданства; 2) не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения; 3) нарушает законодательство о военной службе. Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить свою военную службу, либо быть освобожден от нее.

Теоретически отбор кандидатов на должности производится на основе единого критерия — способности выполнять возложенные на них обязанности. Это определяется оценкой профессиональной квалификации. Существует инструкция 1946 г., устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса.

Конкурсные экзамены в класс А направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения.

Кандидат для поступления в класс В должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большой гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс А. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний.

Конкурсные экзамены в класс С (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско-технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется.

Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы 54 .

Конкурсная комиссия подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Конкурс включает письменный и устный экзамены. Во время письменного экзамена строго соблюдается принцип анонимности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовке определенного досье и т.п. На устном экзамене оценивается общая культура кандидатов, их специальные знания, а также способность логично излагать свои мысли. Иногда кандидаты подвергаются тестированию.

Во Франции существуют два типа конкурсов: внешний и внутренний. На внешних конкурсах производится набор новых чиновников, внутренние конкурсы проводятся для продвижения части чиновников по иерархической лестнице. Главным принципом отбора на конкурсе являются не профессиональные качества претендентов, а общая эрудиция и элегантность стиля изложения, в основе которых должно быть классическое гуманитарное образование.

Следует подчеркнуть, что в отличие от США и Германии, где господствует концепция специализации служащего в госаппарате, во Франции (и Великобритании) превалируют положения о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных, так и технических функций. Французская государственная служба стремится подбирать чиновников с достаточно высоким уровнем общей культуры, способных выполнять самые различные задачи.

Внутренний конкурс является лишь одним из средств продвижения. В соответствии с общим статусом продвижение чиновника во Франции включает продвижение по ступеням и повышение в чине. Продвижение по ступеням выражается в увеличении жалованья в зависимости от стажа работы чиновника и полученных им оценок. Повышение в чине может осуществиться двумя путями. Во-первых, по выбору, путем внесения чиновников в ежегодный список повышения, составляемый после получения мнения административной паритетной комиссии на основании полученных чиновником ежегодных оценок с учетом выслуги лет. Во-вторых, на основе профессионального отбора, проводимого с помощью специального экзамена.

Таким образом, основным элементом бюрократической карьеры во Франции (как и в Германии) является гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет или по старшинству пребывания в данном учреждении. Этот принцип почти полностью исключен в США, где нет автоматического продвижения по служебной лестнице.

Наряду с обычным порядком продвижения по службе во Франции существует и исключительный порядок, цель которого — ускоренное повышение в классе или в ранге внутри класса особо выдающихся чиновников. Установление такого порядка продвижения позволяет усилить влияние субъективных факторов на процесс комплектования чиновников. Существуют два пути исключительной карьеры. Первый заключается в том, что руководители административных агентств создают для перспективных чиновников в исключительном порядке соответствующие условия, предоставляя им возможность досрочно подготовиться к конкурсным экзаменам, при этом заранее зарезервировав для них определенную должность. Вторым путем исключительной карьеры является откомандирование. В этом случае за чиновником, направленным на службу за границу или в международную организацию, сохраняется право на продвижение по службе.

Как в других развитых странах, во Франции существует институт «политических» чиновников. Они пользуются всеми привилегиями чиновников, но не связаны с иерархической системой административно-государственного управления, поскольку с самого начала поставлены над ней; это как бы политическая надстройка над формально нейтральным чиновничеством. В действительности политические чиновники играют роль камертонов, с которыми сверяют свою деятельность все чиновники.

К политическим назначениям относятся должности директоров и членов министерских кабинетов, директоров административных департаментов, генеральных комиссаров, генеральных секретарей департаментов. Назначение всех этих лиц производится либо решением правительства, либо заинтересованного министра. По существующей системе эти лица уходят в отставку вместе, с правительством.

Таким образом, французское чиновничество представляет собой «многослойный пирог», в котором каждый слой поддерживает вышестоящий и давит на нижестоящий. В этом пироге исключительное место занимает верхняя группа — элита гражданской службы, высшие административные и политические чиновники. Во Франции высший корпус представляет подлинно замкнутую группу, члены которой являются выходцами из одних и тех же учебных заведений. Можно без преувеличения сказать, что подавляющее число этих людей лично знакомы друг с другом и говорят на одном и том же не только политическом, но и бытовом языке. Все это делает французский высший корпус чиновников почти семейной организацией, интеграция которой достигается без особых формальностей.

Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации (Эколь Насьональ д'Администрасьон — ЭНА). В это элитарное учебное заведение принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж практической работы не менее 5 лет 59 . Чувство солидарности среди бывших учеников ЭНА очень развито: министр, закончивший в свое время эту школу, будет стремиться набирать своих сотрудников среди бывших однокурсников. Высший корпус ограничивает свой численный рост путем жесткого отбора. Так, Инспекция финансов ежегодно берет из ЭНА только 3—4 человека. В этом проявляется забота не только о своей компетентности, но и о своем престиже, важнейшим средством сохранения которого считается ограниченное число лиц.

Членство в замкнутой высшей группе трансформируется в должностное положение и должностной оклад. Как заметил Ж.К. Тоенин, «все, что происходит в группе, и сама группа нуждается только сама в себе». Мишель Крозье в своей книге «Феномен бюрократии» пишет о том, что основная масса чиновников не разделяет взглядов элиты и не понимает ее, что ведет к большей разобщенности французского чиновничества в целом.

В 70—80-е годы правительство левых сил пыталось бороться с элитарностью высшего административного аппарата. Министр публичной службы и административных реформ Ле Пор в своих выступлениях указывал на необходимость устрашения существенного неравенства в составе учащихся ЭНА. В 1981 г. в этой школе дети рабочих составляли лишь 3% общего числа учащихся. Ле Пор был убежден, что верхние слои государственных служащих «должны отражать социальную реальность нации». Но на практике в последнее десятилетие мало что изменилось в структуре административно-государственного управления Франции: высшая управляющая администрация по-прежнему отличается элитарной замкнутостью.

Определенный интерес представляет французская правовая доктрина в отношении политической деятельности государственных служащих. Благодаря Общему статусу французские чиновники пользуются большими политическими правами и свободами, чем государственные служащие других западноевропейских стран и США. Например, западногерманское, американское и английское право предполагает обязанность верности чиновников государственной власти. Иначе говоря, административное право этих стран регулирует не только профессиональную деятельность чиновников, но и их политическую лояльность. Во Франции, напротив, в личном деле чиновников не может фигурировать никакое упоминание о его политических, философских или религиозных взглядах.

Французская правовая доктрина исходит из принципа общей лояльности чиновника по отношению к государству. Но эта лояльность носит пассивный характер, она не требует активного выражения — вступления в правящую партию или поддержки правительственного курса. Во Франции лояльность понимается скорее как верность нации и конституции, а не правительству. Лишь от высокопоставленных должностных лиц требуется политический конформизм.

Декларируя свободу политических взглядов чиновников вне службы, французская правовая доктрина ограничивает ее так называемой обязанностью сдержанности во время службы. На службе чиновникам рекомендуется отказаться от открытого выражения своих политических, философских или религиозных убеждений.

Следует особо подчеркнуть, что Франция является практически первой страной, утвердившей систему административной юстиции. Такая система сложилась здесь на основе реформ 1953—1963 гг. Основным звеном французской административной юстиции является Государственный совет, председателем которого по праву является премьер-министр, а заместителем — министр юстиции. Действительное председательствование в Государственном совете осуществляет его вице-председатель. Государственный совет — орган, полномочия которого носят как административный, так и судебный характер.

Административные полномочия Государственного совета состоят в праве давать заключения, предназначенные для администрации. В частности, Государственный совет может вынести решение о необходимости проведения административных реформ. Судебные полномочия Государственного совета состоят в праве рассматривать дела чиновников, в качестве суда первой инстанции, причем его решения являются окончательными. Государственный совет представляет собой также апелляционный суд в отношении нижестоящих органов административной юстиции. В среднем ежегодно Государственный совет рассматривает 3 тыс. жалоб чиновников.

Во Франции существует также институт посредника, как бы дополняющий систему контроля за административно-государственным управлением. Он был образован в 1973 г. по инициативе премьер-министра П. Месмера. Посредник назначается на 6 лет декретом президента Республики. Посредник обязан изучать передаваемые ему из парламента жалобы, возникающие в связи с деятельностью администрации. Другими словами, посредник представляет собой орган расследований. Если в результате расследования устанавливаются упущения в деятельности администрации, то посредник информирует об этом правительство.

**Заключение**

Оживление политического реформаторства правящих кругов Франции в последние десятилетия отражают глубокое беспокойство французского общества. Затяжной кризис политической и государственной системы, имеющий долговременные отрицательные последствия для страны, политическая нестабильность — таковы факторы, которые объясняют, почему политические лидеры ищут новые теоретические концепции.

**Список использованных источников**

1. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы / Г.В., Атаманчук. – М. : Интерн, 2002. – 386 с.

2. Беливанов, А.Н. Государственная служба в странах Западной Европы / А.Н., Беливанов. – М. : Логос, 2005. – 423 с.

3. Василенко, И.П. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.П., Василенко. – Томск. : Томский печатный двор, 2007. – 142 с.

4. Зубарев, А.А. Государственная служба / А.А., Зубарев. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та государственной службы, 2001. – 234 с.

5. Ярмишин, Н.Я. Государственная служба как социальный институт / Н.Я., Ярмишин. – М. : Высш. шк., 1998. – 301 с.