МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

«Санкт-Петербургский государственный

экономический университет»

Курсовая работа по дисциплине

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА**

На тему: Государственная служба Великобритании: традиции и современность.

Выполнил: Алиев К.А

студент 3 курса группа ГМ 1602

Проверил: Колмогоров О.И

Должность: к.э.н., доцент кафедры ГиТУ

Санкт-Петербург

2019

# ОГЛАВЛЕНИЕ

[ОГЛАВЛЕНИЕ 2](#_Toc6753715)

[Введение 2](#_Toc6753716)

[ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ОТ НОВОГО ВРЕМЕНИ ДО СОВРЕМЕННОСТИ. 4](#_Toc6753717)

[1.1 История формирования государственной службы Великобритании. Первый период реформирования государственной службы 4](#_Toc6753718)

[1.2 Второй период реформирования системы государственной и муниципальной службы в Великобритании. 8](#_Toc6753719)

[1.3. Третий этап реформирования государственной службы Британии. Политика «нового» государственного управления 11](#_Toc6753720)

[ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕРЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ 13](#_Toc6753721)

[2.1.Система государственной службы и государственного управления Великобритании. 13](#_Toc6753722)

[2.2. Система государственной службы Великобритании. 16](#_Toc6753723)

[2.3 Регламентация и этика государственной службы Великобритании 20](#_Toc6753724)

[ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ 22](#_Toc6753725)

[3.1. Сравнительная характеристика государственной службы Великобритании и Российской Федерации. 22](#_Toc6753726)

[3.2. Статистический анализ современной государственной гражданской службы Великобритании. 25](#_Toc6753727)

[ЗАКЛЮЧЕНИЕ 27](#_Toc6753728)

[СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ 28](#_Toc6753729)

# Введение

Государственная и муниципальная служба является неотъемлемым элементом государственного управления современных демократических стран. Это связано с обязательствами государства, которое оно должно выполнять перед обществом. Исполнением государственных обязательств, в том числе задач и функций государства занимаются государственные служащие- граждане, взявшие на себя функции по реализации государственных полномочий в определенной области. В современных странах институт государственной службы формируется в зависимости от системы государственного управления. Формы и методы государственного управления, а также этические нормы и правила и формируют систему государственной службы в каждой стране. В данной работе на конкретном примере рассматривается институт государственной службы Великобритании, традиции и современность ее функционирования.

Актуальность темы обуславливается необходимостью формирования оптимальной системы государственной службы, способствующей качественному исполнению государственных задач и функций. Институт государственной службы Великобритании имеет богатый опыт функционирования в рыночных условиях в отличие от Российской Федерации, что поможет нашей стране изучить иностранный опыт и решить ряд бюрократических задач.

Объектом изучения курсовой работы является институт государственной службы Великобритании.

Предметом изучения выступают исторические предпосылки формирования государственной службы Великобритании, морально-этические основы государственной службы страны, порядок отбора, прохождения и увольнения с государственной службы, аномалии государственной службы Великобритании и многое другое.

Цель курсовой работы состоит в изучении института государственной службы Великобритании, выявление особенностей государственной службы, а также формирование механизма решения проблем.

Задачи работы заданы целью:

1. Изучить традиции государственной службы Великобритании и историю их формирования
2. Описать современную систему государственной службы Великобритании
3. Сравнить системы государственной службы Великобритании и России
4. Осуществить анализ государственной службы Великобритании, выявить ее недостатки и сформировать рекомендации по устранению недостатков.

Структура работы представлена следующим образом: введение, теоретическая глава, практическая глава, последняя глава- сравнительная с описанием рекомендаций, а также заключение.

Методология работы характеризуется использованием ряда распространенных методов, таких как: описательный метод, сравнительный, измерительный.

Основу теоретической базы составляют труды теоретиков государственной службы и государственного управления: М.В. Ивановой, А.В. Облонского и т.д. А также практиков государственного управления Великобритании.

# ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ОТ НОВОГО ВРЕМЕНИ ДО СОВРЕМЕННОСТИ.

## 1.1 История формирования государственной службы Великобритании. Первый период реформирования государственной службы

Прежде чем углубляться в предпосылки формирования института государственной службы в Великобритании необходимо разобраться в понятийном аппарате. В Великобритании, в отличие от других стран, термин «публичная служба» (public service) заменен термином «гражданская служба» (civil service). Под государственными служащими нового времени в Соединенном королевстве понимались личные «королевские слуги», которые находились в подчинении короля. Можно предположить, что это связано с абсолютной властью монарха и его желанием контролировать все сферы государства самостоятельно, а не делегировать властные полномочия государственным служащим. Несмотря на то, что уже в 17 веке в Британии формируются министерства, государственная служба в стране не создавалась. Все также существовали королевские «слуги», которые получали свои должности по желанию и велению монарха и удостаивались наследованию. Чаще всего, этими слугами являлись члены аристократических семей, графы и герцоги, угодившие чем-либо монарху. Служению королю было очень почетно, несмотря на то, что материальное вознаграждение было нерегулярным [5,С 63].

Что касается местного уровня, то здесь действовала похожая схема. Вопросы местного значения решали представители высших слоев духовенства и землевладельцы. Им выдавались «патенты» на право ведения общественными делами. Такая система сложилась в силу того, что Британии того времени была разделена на административно-территориальные образования, что свойственно децентрализованному государству. Эти представители были обособлены от влияния короля и скорее всего были подотчётны местным сообществам. Плату за свою деятельность они не получали [5,С 74]. Это связано с особой нравственностью Британской аристократии, их отличала высокая социальная ответственность и преданность своему, что не наблюдается у представителей аристократии других европейских стран.

С другой стороны, можно предположить, что сложившаяся система государственной службы в Британии сформировалась в соответствии с англо-саксонской правовой системой, где широкое распространение имеют правовые прецеденты. Как правило «центр» издает базовый правовой акт, который формируются в соответствии с индивидуальными прецедентами. Исследования Г. Питере показывают, что это следствие рационально-бюрократической системы, когда построена связь «снизу-вверх». Именно поэтому власть местных сообществ в Британии была столь существенна. Она зиждилась на индивидуальных достоинствах ответственных лиц, независимости от королевского центра и прецедентной правовой системе. Все это и обуславливала отсутствие комплексного института государственной службы в Британии.

Однако любая система эффективна лишь до определенного момента. Переустройство системы государственного управления, развитие парламентаризма, индустриальная революция и изменение общественного сознания потребовали от Британского государства трансформации административного аппарата в 19 веке. Существовавшая система королевских «патентов» была слишком архаична и не устраивала британский парламент. Независимость местного управления, опора на общественное мнение и прецедентная правовая система служили основой формирования взяточничества и фаворитизма [6,С 109].

В 1854 году премьер министр Британии Стаффорд Генри Норткот представил парламенту так называемый « Доклад об организации постоянной государственной службы», который более известен под названием «Доклад Норткота-Травельяна». В своем докладе премьер-министр жестко критикует действующую систему «служения королю». По его мнению министры назначались в соответствии с интересами короля, их существовало огромное количество, порядком 10 000 человек. Характеризует Норткот королевских слуг следующим образом: « Слуги короны зачастую-непрофессионалы, ищущие легкой наживы и неспособные составлять конкуренцию своим коллегам современникам». Эти слуги никоим образом не проверялись, а выданные королем патенты часто продавали либо обменивали.

Особое внимание автором доклада уделяется созданию системы государственной службы в Великобритании, основой которой составляют профессионализм и преданность своему делу. Главной идеей реформы государственной службы 1854 году было привлечение наиболее целеустремленных молодых людей на службу в низшие ступени государственного управления, которые занимались бы свои делом на основе профессионализма, личных деловых качеств и получали бы должностной рост в соответствии с достигнутыми результатами. Для того, что воплотить выдвинутую идею в жизнь, автор предлагал предпринять следующие шаги:

1. Создание специализированной комиссии государственной службы, осуществляющей отбор на государственную службу на основе равенства и доступа к государственному механизму. Конкурс на соискание должности государственного служащего с 1870 года проводила специализированная комиссия, что позволяло сформировать отбор профессиональных кадров. Более того, вводился совсем новый метод работы с кадрами. Его сущность заключалась в продвижении государственных служащих на основе достигнутых результатов, профессиональных качеств.
2. Генри Норткот предлагал ввести пенсионную систему для государственных служащих. Начиная с 1859 года государственные служащие, получившие свои должности в соответствии с конкурсом имели право на получение пенсии. Регламентировал данный процесс «Закон о пенсиях по старости», принятый в 1858 году
3. Предлагалось деление государственных служащих на три категории:

* Руководящий класс
* Исполнительный класс
* Канцелярский класс

В свою очередь классы делились на многочисленные группы, подгруппы и т.д. Поступление на определенный класс зависело от профессионализма и, в большей степени, уровня полученного образования. Лица, получившие высшее образования могли претендовать на должности руководящего и исполнительного класса. Соответственно лица без высшего образования имели возможность поступить лишь на канцелярский класс

1. Исходя из должности и класса государственной службы формировались компетенции государственных служащих, их должностные обязанности. Основными обязанностями государственных служащих руководящего и исполнительного класса были: принятие решений, формирование рекомендаций в профильной области, осуществление управления и т.д. Представители канцелярского класса преимущественно осуществляли делопроизводство и хранение документов.
2. Последний шаг в формировании института государственной службы в Британии был сделан новым премьер-министром страны Уияльмом Гладстоном. Его приказом была разделена граница между политической властью и административным аппаратом. Теперь, государственный служащий, выдвинувший свою кандидатуру на пост депутата парламента, должен был оставить свою должность и пост государственного служащего.

Таким образом была осуществлена первая в истории Соединенного Королевства реформа государственной службы, был определен четкий механизм отбора государственных служащих. Несмотря на проведенные преобразования система государственной службы Британии имела ряд нерешенных вопросов, связанных с самим понятием государственной службы. Гражданским служащим назывались только служащие министерств, а не сами министры. Отсутствовал механизм управления над системой государственной службы[5,С 112].

## 1.2 Второй период реформирования системы государственной и муниципальной службы в Великобритании.

Установившаяся система государственной службы Британии, просуществовавшая почти целое столетие, была оптимальна лишь до некоторого времени. В середине 20 века британская система государственной службы претерпела значительную критику со стороны различных партий. Так называемые «левые» критиковали действующую систему за ее классовость, сопротивление новым реформам. В свою очередь, «правые» были недовольны расточительностью гражданских служащих, их стремлением любыми способами максимизировать бюджет.

Более конструктивную критику существующей системе государственной службы выразила уже сформировавшаяся в то время «Школа общественного выбора». Представители этой школы опровергали идею о беспристрастном характере службы гражданских служащих. Государственные служащие, по их мнению, являются выразителями собственных интересов, а не общественных. Ключевой фигурой данной школы являлся американский экономист Уияльм Нисканен. Его основная идея заключалась в том, что любой бюрократ стремится увеличивать бюджет своей организации так как от этого зависит его положение, карьерный рост, повышение престижа его работы и т.д [8,С 274] .

Помимо всех перечисленных недостатков существовал ряд особенностей государственной службы Великобритании. К их числу можно отнести то, что на государственную службу предпочитали брать специалистов более широкого профиля, а не узкоспециализированных специалистов. В последующем времени становится необходимым профессионализация государственного аппарата.

Начиная с 1966 года, в Британии начала функционировать комиссия по реформированию системы государственной службы, возглавляемая известным государственным деятелем лордом Джоном Фултоном. На протяжении двух лет комиссия работала над изучением бюрократического механизма и в 1968 году представила свой доклад. Также как и доклад Норткота, выступление было проникнуто идеей реформирования застоявшейся системы государственной службы, о ее несовершенном характере, основывавшемся на классовости и лицемерии. К выявленным несовершенствам можно отнести следующее:

1. Отсутствие единой системы централизованного управления государственной службой
2. Непривлечение на государственную службу представителей бизнеса
3. Неиспользование и неучет принципов «научной организации труда»
4. Двойственность ответственности по проверке государственных служащих между профильным комитетом и Казначейством и т.д.

В своем докладе лорд Фултон предлагал обратить внимание на опыт административного управления США и Франции, где управление бизнесом строилось по аналогии государственного управления. Таким образом, в Соединенном Королевстве вводилась новая модель государственной службы, которая приняла название «менеджеральная». В ее основу легла идея о вовлечении административного аппарата в выработку политики министерств. Была выдвинута идея об участии гражданских служащих в решении задач министерств. Предлагалось использовать американскую модель государственной службы, уничтожив сложившуюся классовую систему, которая служила специфическим барьером в принятии на государственную службу «людей со стороны». Именно таким образом предполагалось привлечение на государственную службу людей из бизнеса и науки, которые способны решать наиболее сложные задачи. Данная идея приобрела интересное название «боковой вход», то есть занятие должности государственного служащего без прохождения административных ступеней [8,С 289].

Как ни странно центральное место в докладе уделялось профессионализации государственных служащих. Докладчиком предлагалось создать «Колледж государственной службы», который выпускал бы квалифицированные кадры и способствовал бы совершенствованию технологий управления государственной службы.

Как видно из изложенной фактологии, происходит постепенный отход от модели «веберовской бюрократии» в пользу американской модели, которая предполагает формирование министром административного руководства, которые работают и уходят в отставку вместе с министром.

В 1968 в Британии было сформировано Министерство по делам государственной службы. Его главой назначался премьер-министр страны, однако на практике делами руководил один из членов кабинета министров. В конкретных министерствах и ведомствах руководство государственными служащими осуществляли специальные постоянные секретари. Идея о создании колледжа государственной службы была воплощена в жизнь, колледж служил местом повышения квалификации государственных служащих[ 5,С 69].

1971 год ознаменовался отменой системы классов и формированием трех основных групп чиновнического класса:

* Группа старших политических и административных руководителей, к которым относились постоянные секретари министра, их помощники. Представители данной группы лично отчитывались перед министром за проделанную работу
* Административная группа – то есть профессиональные чиновники, которые были ответственны за широкий круг вопросов в конкретной сфере
* Группа профессиональных и научно-технических специалистов. К представителям данной группы относятся профессиональная группа технических работников

Оценивая результативность проведенных реформ можно отметить, что не все рекомендации доклада Фултона были воплощены в жизнь. На самом деле государственный аппарат враждебно отнесся к намеченным преобразованиям. Причиной этому феномену могли являться: неясность рекомендаций, большой объем и многое другое. Осталась без внимания идея «бокового входа», которая предоставила бы возможность обновлять кадры государственных в служащих и решать трудные практические задачи. Классовая система гражданской службы лишь изменила свое название в «группы» должностей гражданской службы, а принципы функционирования остались неизменны. Открывшийся колледж государственной службы функционировал не в полной мере.

## 1.3. Третий этап реформирования государственной службы Британии. Политика «нового» государственного управления

В мае 1979 года премьер-министром Великобритании становится Маргарет Тэтчер, названная «железной леди». Исходя из проведенных реформ Фултонской компании и личного анализа, премьер-министр пришла к выводу, что штат гражданских служащих страны экономически нецелесообразен. Проанализировав деятельность министерств и ведомств, Маргарет Тэтчер решила сократить штат гражданский служащих. Эксперты полагают, что благодаря упорным мероприятиям Тэтчер по сокращению штата гражданских служащих удалось сэкономить порядка 950 миллионов фунтов стерлингов.

Сокращение гражданских служащих было не единственным стремлением Маргарет Тэтчер. В процессе анализа государственного управления она пришла к выводу о необходимости изменения моральной культуры государственной службы, внедрении новых принципов государственного управления. Ее решением являлось внедрение «бизнес-принципов» в систему гражданской службы. Предлагалось использовать систему финансовой оценки государственных органов. Оценка деятельности государственных служащих производилась исходя из принесенной финансовой прибыли государственному органу [5,С 73].

Внедрение рыночных принципов в государственную службу повлияло на структурные сдвиги в гражданской службе. Тогда Маргарет Тэтчер решила изменить вектор своей политики, которая выразилась в небольшой правительственной программе «Следующие шаги», принятая в 1988 году. В ее основу легла предыдущая идея о сокращении государственного аппарата одновременно с ростом эффективности государственной службы. Теперь государственным служащим считался лишь служащий министерства или правительства, другие работники органов государственной власти работали по контракту, по аналогии частных компаний. Было вынесено решение о ликвидации профильного Министерства государственной службы.

Тремя ключевыми аспектами реформы являлись:

* Разделение института государственных служащих на две категории: принимающих решения и исполняющие их
* Ведомства, исполняющие решения именовались агентствами и могли быть абсолютно приватизированы
* Установление единой пенсионной системы государственных служащих

В результате всего удалось сократить штат государственных служащих более чем на треть. Однако была подорвана целостность государственной службы страны, стремительно упал престиж государственной службы. После ухода Маргарет Тэтчер с поста премьер-министра правительстве продолжало курс «менеджеризации» государственной службы вплоть до наших дней. Современное состояние государственной службы Великобритании рассмотрим в следующей главе.

# ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕРЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

## 2.1.Система государственной службы и государственного управления Великобритании.

Система государственной службы любой страны неразрывно связана с системой ее государственного управления. Это обусловлено тем, что в любом развитом государстве государственные служащие исполняют функции государства, которые возложены на органы государственной власти. Государственное управление Великобритании определяется ее политической структурой: формой государства, формой правления и типом политического режима. Великобритания является парламентской монархией с квази-унитарным типом государственного устройства и демократическим политическим режимом. Следует отметить, что Британия характеризуется Вестминстерской системой управления наряду с такими странами как: Канада, Австралия, Новая Зеландия и т.д. Основу этой системы составляет то, что в стране существует глава государства, в данном случае - монарх то есть король, который преимущественно осуществляет представительские функции, правительство, возглавляемое премьер-министром, назначаемый монархом. В странах с Вестминстерской системой существует двухпалатный парламент, поэтому здесь имеет место быть бикамерализм, причем парламент имеет право выражать недоверие правительству [7,С 834].

Несмотря на то, что Британия представляет собой парламентскую монархию, в стране представлены все три ветви власти. Законодательную власть в стране осуществляет двухпалатный парламент: палата общин, формируемая каждым представителем региона и палата лордов, формируемая членами духовных представителей и наследуемых почетных графов и герцогов. Исполнительную власть осуществляет правительство, возглавляемое премьер-министром и кабинет министров, в который входят 20 ключевых министров. Термин «министерство» в Британии заменен термином «департамент». Судебную власть составляют: Высокий суд, Апелляционный суд, а также Суд Короны. Нагляднее системы органов государственного управления в Британии представлена на первом рисунке.

.

Рис 1. Основные субъекты государственного управления Британии



Помимо перечисленных структур также существует Тайный совет Великобритании, который является совещательным органом при монархе и выполняющий церемониальный функции. Так, все «слуги короны» должны быть одобрены тайным советом

Следует обратить внимание на исполнительную власть страны, так как именно там сосредотачивается большее число гражданских служащих страны. Как уже было сказано исполнительную власть в Великобритании осуществляют департаменты (министерства), которые деляется на две категории:

1. Министерские департаменты- осуществляют политику в заданной области, собственно и формируют кабинет министров
2. Неминистерские департаменты- выполняют административные фунции

Государственная гражданская служба Великобритании (государственная служба Ее Величиства) – это поятоянно действующий публично-правовой институт, подчиненный монарху, осуществляющий организацию и функционирование работы правительства, кабинета министров и премьер министра.

Несмотря на многочисленную трансформацию института государственной службы Векокобритании по прежнему существует дифференциация понятий «государственный служащий» и «слуга короны». Те государственные служащие, которые работают в правительстве и в ключевых департаментах называются «слугами короны» так как они подоточетны премьер-министру, а он, в свою очередь подчиняется монарху. Впрочем эта дифференциация теряет свою актуальность.

До сих пор в законодательстве не определено понятие государственной службы. Более того, отсутствует единый перечень законодательной базы в сфере гражданской службы. Касательно гражданской службы издаются отдельные правовые акты государственных органов. Наиболее значимыми из них являются:

* Закон о Министрах Короны 1975 года
* Акты комиссии по делам по делам гражданской службы
* Приказы Совета по гражданской службе

Для более детального изучения института государственной службы Соединенного Королевства рассмотрим ее основопалагающие принципы, которые сквозь призму времени выражаются в традициях государственной службы:

1. Аполитизм. Гражданские служащие не должны вступать в политические партии и явно выражать свои политические взгляды
2. Иерархия. Еще доклад Норткота в свое время заложил основы формирования классов гражданской службы. На данный момент существуют три группы государственной службы, которые подразделяются на ранги
3. Стратификация. Выпускники общегуманитарных направлений приветствуются на гражданской службе больше чем узкоспециализированные специалисты.
4. Бессменность. При смене премьер- министра и правительсва гражданские служащие сохраняют свои посты [4,С 159].

## **Система государственной службы Великобритании**.

Характеризуя систему государственной службы Великобритании отметит ее сложность, которая обуславливается типом государственного устройства страны. Практически Соединенное Королевство состоит из четырех суверенных государств: Англии, Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии, что усложняет выработку единого законодательства в области государственной службы. Именно поэтому понятие государственной службы в Британии достаточно размыто.

На данный момент система государственной службы Великобритании включает:

1. Государственная гражданская служба

* Министерские служащие
* Служащие общественного (публичного сектора)

1. Военная служба

Если рассматривать понятие гражданской службы, то оно дано на официальном сайте государственной службы Великобритании. Под этим понятием понимается бесспристрастный бюрократический механизм, который оказывает содействие Правительству в реализации управленческих решений в рамках осуществления государственного управления.

Государственная гражданская служба Великобритании делится на: внутреннюю и дипломатическую (внешнюю).Обшее управление гражданской службой осуществляет премьер-министр страны. Однако за дипломатическую гражданскую службу отвечает Министр иностранных дел. Нормативное регулирование гражданской службы осуществляется преимущественно Тайным советом, так как гражданские служащие являются «служащими короны». В отдельных служащих министрства имеют право издавать свои акты касательно службы.

Как уже было отмечено раннее с 1971 года в Великобритании существует деление гражданских служащих на следующие группы:

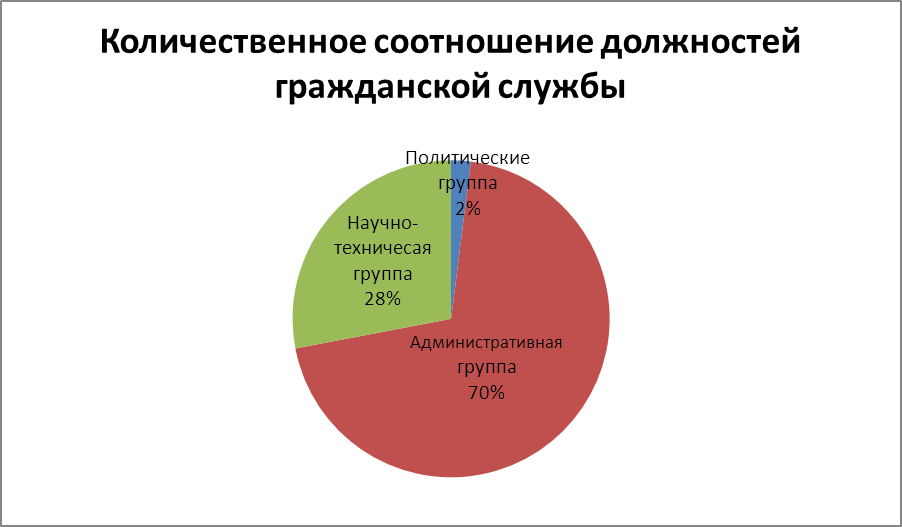
• Группа старших политических и административных руководителей, к которым относятся постоянные секретари министра, их помощники, осуществляющие более глобальное управление. Представители данной группы лично отчитываюся перед министром за проделанную работу

• Административная группа – то есть профессиональные чиновники, которые ответственны за широкий круг вопросов в конкретной сфере

• Группа профессиональных и научно-технических специалистов. К представителям данной группы относятся профессиональная группа технических работников, так называемый «вспомогательный» персонал.

Количественное соотношение должностей гражданской группы можно увидеть на диаграмме.

Рисунок 2 Количественнное соотшошение должностей гражданской службы.



Что касается категорий должностей гражданской службы, то в Британии принято делить гражданских служащих на три категории: старшие, средние и младшие администраторы (менеджеры). Соотношение групп и категорий должностей гражданской службы можно рассмотреть на таблице №1.

Таблица №1. Соотношение групп и категорий должностей гражданской службы Великобритании

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Группа/Категория гражданской службы | Старшая категория | Средняя категория | Младшая категория |
| Политическая  группа |  |  |  |
| Административная группа |  |  |  |
| Научно-техническая группа |  |  |  |

Категорию должностей старшей политической группы составляют высшие управленческие кадры, осуществляющие управление департаментаментами и их отделами, а также постоянные секретари министерств. Как видно из диаграммы представители данных должностей состовляют около 2 % от общего числа гражданских служащих.Следует отметить, что в Британии существует система «Открытой структуры», когда на должности старшей политической группы могут назначаться лица, которые раннее не состояли на гражданской службе и не имеют соответствующее образование.

Представители административной группы гражданской службы делятся на среднюю и младшую категории. Как правило это работники департаментов, исполняющие управленческие решения.

Научно-техническая группа представлена вспомогаельными работниками: статистиками, программистами, экономистами, либо приглашеннными экспертами конкретной области.

В отличие от Российской Федерации, которая является федеративным государством, В Великобритании в силу унитарного государственного устройства отсутствует деление государственной гражданской службу на федеральную и региональную. Управлением государственной службой Великобритании занимается премьер-министр,который одновременно является министром по государственной службе, совместно с кабинетом министров. Внутреннюю гражданскую службу страны курирует секретарь кабинета министров, являющийся его доверенным лицом.

Описывая систему государственной службы Великобритании необходимо отметить военную службу. Еще в начале работы было отмечено деление государственных служащих на «слуг короны» и военнослужащих. Военная организация Великобритании представлена ее Вооруженными силами: сухопытные войска, военно-воздушные и военно-морские войска. Управление военной службой осуществляет монарх совместно с министерством обороны. В Британии существует контрактная, добровольная система найма. Деление военнослужащих на воинские звания и должности соответствует роду войск.

Еще одной разновидностью гражданской службы Великобритании являются служащие общественного сектора. Служащие общественного сектора работают в агенствах, которые подчинены определенным министерствам. Зачастую их называют полунеправительственные организациями. Данные агенства оказывают государственные услуги в конкретных областях: здравохранении, образовании, правозащите, туда же и относятся правохранительные органы [7,С 835]. Назначает на должность главу агенства соответствующий министр, согласуя кандидатуру с комиссией по делам гражданской службы. Именно в исполнительных агенствах в полной мере реализовалась концепция менеджиризации государственного управления. Руководитель агенства имеет право самостоятельно нанимать людей, устанвливать размер платы за труд. Именно таким образом произошло внедрение рыночных механизмов в государственное управление, что помогло повысить качество предоставляемых государством услуг.

## 2.3 Регламентация и этика государственной службы Великобритании

Свой современный облик институт государственной службы Великобритании приобрел в 1971 году. Именно тогда произошло деление гражданских служащих на три группы. Сейчас при поступлении на гражданскую службу Великобритании требуется проявлять лояльность действующей системе государственного управления, которая выражается в аполитизме гражданских служащих.

Набором на государственную гражданскую службу Великобритании занимается Комиссия по делам государственной службы, образованная еще в 1855 году. Входным условием поступления на гражданскую службу является сдача письменного экзамена в форме тесте, который составляется университетами Оксфорда и Кембриджа, чьи выпускники в большей степени занимают ведующие посты гражданской службы.

При поступлении на службу научно-техническую группу каких-либо профессиональных либо возрастных барьеров практически нет. Достаточно лишь сдать экзамен.

При поступлении в административную группу гражданских служащих приветствуются специалисты в возрасте 25-30 лет, чей уровень профессиональной подготовки наиболее полно соответствует программе экзамена. При большом конкурсе на конкретную должность гражданской службы отбор проходит в несколько этапов: тестирование, устный доклад и собеседование, после чего выявляется наиболее успешный кандидат.

Что касается продвижения по государственной службе, то оно дифференцируется в трех группах. Продвижением политических руководителей и административной группы занимается специальный «отборочный» комитет министерства по гражданской службе. По итогам своей работы гражданский служащий формирует сводный отчет, который отправляется в специальный совет при министерстве гражданской службы. Исходя из проделанной работы члены совета и назначают служащего на новую должность. Однако на практике переход служащего из одной должности на другую достаточно сложен в силу существующей жесткой системы, которая поддерживает повышение гражданского служащего не за личные заслуги, а за опыт и стаж работы в конкретной области.

Переподготовку государственные гражданские служащие Соединеного Королества проходят в Колледже по обучению гражданских служащих, который подоточетен Министерству по делам гражданской службы. Таким образом основной акцент на образовательные программы гражданских служащих совершается именно Министерством по делам гражданской службы.

В Великобритании существует так называемая «система сдержек и противовесов» гражданской службы, которая проявляется в контроде института гражданской службы. Парламент имеет право выражать недоверие премьер-министру, который несет отвестственность за все правительство.

Рассматривая поведенческие основы государственных гражданских служащих Великобритании прежде всего необходимо сказать про «Кодекс чести государственной гражданской службы», который регулирует поведение государственных служащих в стране. В свою очередь деятельность министров-высших управленческих кадров регулирукт «Кодекс министров». Кодекс чести государственной гражданской службы состоит из 10 глав, которые состоят их этических и правовых норм гражданской службы. К основным этическим принципам гражданской службы Великобритании можно отнести: беспристрастность, честность, бескорыстность, открытость, неподкупность принципальность и подоточнетность[1,С 7]. Почеркнем, что государственному служащему Соединенного Королевства запрещается брать подарки за исполнение должностных обязанностей, за исключением случаев подарков от иностранного представителя или подарков в праздник Рождества.

Большое значение в Великобритании уделяется антикоррупционной политике на государственной службе. Для этого был сформирован «Закон о противодействии взяткам Великобритании». Он состоит из 4 разделов и 20 статей. Особо акцентируется внимание в законе на даче взятке представителям группы политических и административных руководителей и меры ответственности за это. Для контроля поведения и коррупции на государственной службе в 1994 году был создан независимый от Министрества дел по гражданской службе «Комитет по стандартам поведения государственных служащих», в который входит премьер-министр. Таким образом, можно выявить, что британское законодательство стремится сделать систему государственной службы наиболее открытой.

# ГЛАВА 3. АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

## 3.1. Сравнительная характеристика государственной службы Великобритании и Российской Федерации.

Система государственной службы Великобритании является одной из самых эффективных на евразийском пространстве. Российская Федерация в процессе поиска оптимальной системы государственной службы должна изучить аналогичные системы в зарубежных странах. Примечателен в этом случае опыт Великобритании.

Рассматривая ретроспективу развития института государственной службы двух стран, следует отметить, что свой современный облик государственная служба Великобритании приобрела после реформ 1971 года, в свою очередь, в Российской Федерации по сей день происходит реформирование системы государственной службы.

В понятийном аппарате также существует различия. В Российской Федерации четко установлено понятие государственной службы в 58 ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации». В Великобритании, как уже было отмечено в предыдущей главе, понятие государственной службы достаточно размыто.

Особо заметна разница в законодательном регулировании государственной службы в рассматриваемых странах. В Российской Федерации существует множество законодательных актов касательно государственной службы. Базовыми являются два закона: Федеральный закон «О государственной гражданской службе» № 79ФЗ от 27.07.2004 и «Федеральный закон «О системе государственной службы РФ» №58 ФЗ от 27.05.2003. А также множество других федеральных законов таких как: Закон о военной службе и т.д. В отличие от России в Британии сложилась своеобразная система законодательства о государственной службе [2,С 74]. Законодательной прерогативой в стране обладает Парламент, который регламентирует общее положение государственной службы. Помимо парламента государственную службу регулирует Монарх, посредством Тайного совета, издавая отдельные приказы. Отсюда следует вывод, что в отличие от России, в Великобритании единого законодательства в области государственной службы нет.

Классификация государственных служащих в Великобритании и России имеет как общие так и разные черты [2,С 72]. Так, в обеих странах существуют схожие группы должностей. В России добавлена лишь еще одна группа советников государственной службы. Категорий должностей в Британии несколько меньше чем в России, скорее всего это связано с низкой мобильностью государственных гражданских служащих.

Любая система государственной службы характеризуется наличием основополагающих принципов построения государственной службы. Исключением не являются и Россия с Великобританией. В отличие от Великобритании, чьи принципы: аполитизм, иерархичность, классовость и бессменность сформировались за три столетия, Российская Федерация сформировала свои принципы государственной службы лишь за два десятилетия. К их числу относятся: федерализм, приоритет человеческих прав и свобод, открытость государственной службы.

Заметно отличается регламентация государственной службы в Великобритании и Российской Федерации. Во-первых, в России не существует каких-либо возрастных ограничений касательно государственной службы, достаточно лишь достичь возраста 18 лет. В Британии, в свою очередь, на должности государственной службы административной предпочтение отдается представителям возраста 20-28 лет. Во-вторых, отличаются требования к уровню профессионального образования. В отличие от Великобритании, где приветствуются специалисты широкого профиля, в Российской Федерации больше востребованы узконаправленные специалисты. В третьих, разнится система продвижения по государственной службе. В Великобритании существует так называемая «жесткая система», когда существует ограниченная возможность перехода с одного министерства в другое. Более того, вышестоящий чиновник, как правило, имеет возможность продвижения раньше, чем его нижестоящий коллега. В Российской Федерации имеются большие правовые возможности для продвижения на государственной службе. Существует возможность на участие в конкурсе на замещение должности гражданской службы независимо от того, какую должность занимает гражданин во время проведения конкурса.

Подытоживая изложенное, хочется отметить, что как в Российской Федерации, так и в Великобритании система государственной службы находится в постоянной динамике. Это связано с поиском оптимальной и эффективной модели государственной службы.

## 3.2. Статистический анализ современной государственной гражданской службы Великобритании.

Прежде всего, необходимо выявить численный состав государственных служащих в Великобритании. По состоянию на 31 марта 2018 года число граждан занятых государственной службой составило 430 075 человек, что на 10 676 (2,5%) больше чем на 31 марта 2017 года. Если сравнивать данные 2017 года, то исходя из них 331 392 это штатные государственные служащие, а число государственных служащих, работающих неполный рабочий день составило 98 683 человек.

Однако если сравнивать численность государственных служащих за последнее десятилетие занятость на государственной службе снизилась с 2008 года, как показано на рисунке 3. В настоящее время на государственной службе на 95 082 (18,1%) меньше работников, чем в 2008 году, когда уровень составлял 525 157 человек.

В период с 31 марта 2017 года по 31 марта 2018 года на государственную службу поступило на 10 190 человек больше, чем выпускников. В общей сложности 40 600 человек поступили на государственную службу, а 30 410 человек ушли.

Что касается соотношения групп должностей государственный службы, то по состоянию на 31.03.2018 образовался следующий расклад: 24,4% работают на политическом уровне административной ответственности, 46,6% работают на уровне исполнительных должностных лиц, 30 % работают на уровне технлогических и впомогательных должностных лиц.

Сравнивая половое соотношение государственных служащих, можно прийти к выводу, что доля сотрудников женского пола на уровне старшей государственной службы продолжает расти. Доля работников женского пола, работающих на уровне старшей государственной службы по состоянию на 31 марта 2018 года, составила 42,7%, увеличившись на 1,5 процентных пункта на 31 марта 2017 года и на 10,9 процентных пункта на 31 марта 2008. На руководящих должностях и уровнях исполнительной ответственности было больше женщин, чем мужчин. Доля женщин уменьшилась на уровнях млапдшей группы должностей и увеличилась на всех других уровнях ответственности с 31 марта 2017 года по 31 марта 2018 года.

Оценивая возрастной состав, можно выявить, что количество госслужащих в возрасте от 19 до 25 лет уменьшается на 14,3% . С 31 марта 2017 года по 31 марта 2018 года произошло сокращение на 270 (14,3%) сотрудников государственной службы в возрасте от 19 до 25 лет и на 3 140 (2,8%) в возрасте от 40 до 49 лет. Возрастной диапазон от 20 до 29 лет увеличился на 13,4%, от 30 до 39 лет на 2,9%, от 50 до 59 лет на 1,6%, от 60 до 64 лет на 7,6% и на 4,8% в возрасте 65 лет и старше. В возрасте от 20 до 64 лет было больше женщин, чем мужчин, и в других возрастных группах было больше мужчин, чем женщин.

Национальный состав государственных служащих Соединенного Королевства представлен следующим образом: по состоянию на 31 марта 2018 года из числа государственных служащих с объявленной национальной принадлежностью 52,6% объявили себя британцами или смешанными британцами. В качестве альтернативы сотрудники заявили, что они англичане (28,7%), шотландцы (8,6%), валлийцы (6,5%) или северные ирландцы (0,8%). Оставшиеся 2,8% выражают другую национальную принадлежность.

Наиболее интересно денежное содержание государственных служащих. Медианный валовой оклад государственных служащих на 31 марта 2018 года составлял 26 610 фунтов стерлингов, что на 31 марта 2017 года увеличилось на 710 фунтов стерлингов. Следует учитывать увеличение средней заработной платы наряду с совокупным влиянием на состав рабочей силы государственной службы в зависимости от уровня ответственности

Что касается доходов в разбивке по регионам, то работники в Лондоне (33 870 фунтов) лидируют в этой области. Регионы с самыми низкими средними доходами - это Северо-Восток (22 830 фунтов стерлингов), Северная Ирландия (23 840 фунтов стерлингов), Уэльс, Ист-Мидлендс и Северо-Запад (24 480 фунтов стерлингов) и Шотландия (24 650 фунтов стерлингов).

Говоря о регионах Соединенного Королевства стоит отметить, что в Англии и Уэльсе увеличивается занятость на государственной службе. По состоянию на 31 марта 2018 года в Англии насчитывалось 343 150 гражданских служащих, 43 120 в Шотландии, 32 830 в Уэльсе, 3540 в Северной Ирландии и 4570 другие. Число государственных служащих увеличилось в Уэльсе на 1,2%, а число государственных служащих, работающих за рубежом, увеличилось на 7,0%. Занятость на государственной службе сократилась на 0,2% в Шотландии и на 5,8% в Северной Ирландии.

Число государственных служащих, работающих в Англии, увеличилось на 3,1%, увеличившись на 10 350 человек с 332 800 в марте 2017 года до 343 150 в марте 2018 года. Семь из девяти английских регионов продемонстрировали рост. Наибольший рост был в Лондоне (5450; 7,0%) и на юго-западе (2230; 6,0%). Занятость снизилась на северо-востоке (на 70; 0,2%) и на юго-востоке (на 20; 0,1%). Регион с наибольшим числом государственных служащих был Лондон с 83 530 (19,4%) работников.

Все данные взяты с сайта Управления национальной статистики Великобритании.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Важную роль в обеспечении государственных задач и функций играет институт государственной службы. В Великобритании, в силу исторической уникальности данной страны сложился, с одной стороны, весьма специфический институт государственной службы. С другой стороны, государственная служба Великобритании имеет сходства с Российским институтом государственной службы.

В первой главе работы рассматриваются сугубо исторические аспекты формирования государственной службы Великобритании: предпосылки и история формирования.

Вторая глава посвящена современному состоянию института государственной службы Великобритании. Предлагается авторский вариант понятия государственной службы. Актуализируется дихотомия государственной службы Великобритании на военную и гражданскую. Описывается регламентация поступления и прекращения государственной службы.

Третья глава преимущественно сравнительно-аналитическая, в ней сравнивается государственная служба в двух странах: России и Великобритании, выводятся сходства и различия. Особое внимание уделяется статистическим данным, оценивается корреляционная зависимость между показателями.

Несмотря на то, что основные цели и задачи работы достигнуты в полной мере, остался нерешенным целый ряд вопросов, которые могли бы послужить темой нового исследования.

Таким образом, хочется отметить, что государственная служба Великобритании от исторических традиций до традиций современности представлена мощным государственным механизмом, способным решать все задачи и функции, стоящими перед современной Великобританией.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации
2. Федеральный закон № 58-ФЗ “О системе государственной службы в Российской Федерации” от 27.05.2003.
3. Федеральный закон № 79-ФЗ “О государственной гражданской службе в Российской Федерации” от 27.07.2004.
4. Parliament Act of Great Britain 1949
5. House of Commons Act of Great Britain (Office of Affairs) 1978
6. “The UK Anti-Bribery Act” 2010

**Основная литература**

1. Бочарова Е.Ю. Об этических аспектах регулирования государственной службы в Великобритании и Канаде// Государственное управление. Электронный вестник 2012. № 33.С 1-10
2. Зверева А.С. Сравнительная характеристика государственной службы России и Великобритании// Политика, государство и право 2015. № 5. С 71-76
3. Иванова М.В. Регламентация государственной и муниципальной службы// Учебное пособие 2017. СПБ .Изд-во СПБГЭУ. 155с
4. Иванова М.В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран / СПб. : Изд-во СПбГЭУ, 2018. – 95 с.
5. Мамитова Н.В. Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах//Общество и право 2017, № 1 (59). С 158-163.
6. Облонский А.В. Государственная служба Великобритании: Традиции и поиск новой парадигмы// Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С 57-80
7. Саликов Д.Х. Реформирование государственной службы в Великобритании в XIX-XX веках// Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2016. №1. С 109-112
8. Сергеев И.В. Система государственной службы Великобритании и особенности ее административно-правового регулирования // Молодой ученый. 2016. №1. – Часть VIII. – С. 833 – 836.
9. Умеренкова А.А. Гражданская служба в Великобритании: понятие, история становления//тезисы X Всероссийской студенческой научно-практической конференции: Изд-во Урал. ун-та, 2017. — 363 с.
10. Jane Broadbent, James Guthrie. Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research// Emerald Group Publishing Limited 2008Vol. 21 Issue: 2, pp.129-169
11. Feng Wang. Bureaucratic contacts and their impact on citizen satisfaction with local government agencies: The influence of expectation//Public Policy and Administration 2019 Vol. pp. 102-113
12. Edward C. The civil servant as legislator: law making in British administration//Public Administration, 2013 81 (4). pp. 651-679.

**Электронные ресурсы**

1. <https://www.parliament.uk> – Сайт парламента Великобритании
2. <https://www.gov.uk> – Сайт Правительства Великобритании
3. <https://www.civilservant.org.uk> – Сайт государственной службы Великобритании
4. <https://www.ons.gov.uk/> - Сайт Управления национальной статистики Великобритании