

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ СТРОИТЕЛЬСТВА ИНСТИТУТОВ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

*Рассматривается политико-правовое состояние институтов публичной службы в государствах Западной Европы. Публичные службы Франции, Швейцарии, ФРГ и Великобритании насчитывают не одно десятилетие. За это время они прошли долгий и сложный процесс реформирования и совершенствования, оттачивая схемы и механизмы функционирования, привнося новые элементы и избавляясь от «недееспособных». Их политико-правовой опыт строительства публичной службы возможно, да и просто необходимо использовать, при реформировании государственной службы Российской Федерации, где на сегодняшний день проходят очень интенсивными темпами изменения и реформы.*

Если рассматривать публичную службу зарубежных стран, то наибольший интерес с этой точки зрения представляют европейские государства, та-

кие как Франция, Швейцария, Федеративная Республика Германия и Великобритания. Целесообразность ознакомления с устройством публичной службы

---

именно этих государств объясняется определенной спецификой, которой обладают каждая из этих стран и которую можно рассматривать как своеобразный эталон при изучении данной темы. Публичные службы Франции, Швейцарии, ФРГ и Великобритании насчитывают не одно десятилетие. За это время они прошли долгий и сложный процесс реформирования и совершенствования, оттачивая схемы и механизмы функционирования, привнося новые элементы и избавляясь от «недееспособных». Их политико-правовой опыт строительства публичной службы возможно, да и просто необходимо использовать при реформировании государственной службы в Российской Федерации, где в настоящее время проходят очень интенсивными темпами изменения и реформы.

Прежде всего, необходимо обратить внимание на само понятие «публичная служба», которое не существует в российском законодательстве. Можно ли считать тождественными понятие «публичная служба», используемое в зарубежном законодательстве, и привычное для российского права понятие «государственная служба»?

Публичными службами государства, например, во **Франции**, называются «центральные и местные структуры, осуществляющие свою деятельность в интересах всего общества, которое и финансирует в той или иной форме все виды этой деятельности. К ним относятся системы правосудия, полиции, образования, здравоохранения, а также железнодорожный транспорт и энергетика»<sup>1</sup>.

Появление самого понятия «публичная служба» во Франции связано с глубокими техническими и экономическими переменами, происшедшими в XIX веке. Процессы, получившие название промышленной революции, и развитие капиталистического способа производ-

ства разрушили прежние социальные структуры. Это породило целый ряд новых проблем в области труда, материальных условий существования и жизненного уклада, вокруг которых развернулась борьба, требовавшая вмешательства со стороны государства.

Прежде «государство во Франции ограничивалось выполнением функций, связанных с суверенитетом, то есть ведало правосудием, полицией, национальной обороной и взиманием налогов. Поэтому о нем говорили как о государстве-жандарме. Постепенно его задачи стали расширяться. Вскоре ему пришлось заниматься вопросами образования, общественных работ, здравоохранения, труда, градостроительства и т. д. В связи с такой эволюцией о нем начали говорить как о государстве-покровителе»<sup>2</sup>.

В этом контексте прежнее основополагающее понятие французского административного права — понятие публичной власти — уступило свое место понятию публичной службы. Впервые оно появилось в постановлении суда по спорам о подсудности, которое было вынесено в 1873 году и получило название «постановление Бланко». Далее это понятие непрерывно развивалось. Можно сказать, что во Франции особый политико-правовой режим, присущий государственной административной системе, теперь обосновывается, прежде всего, не имманентным авторитетом власти, а служением государства гражданам. Такое существенное изменение подхода не могло произойти сразу и должно было иметь очень важные последствия.

В кодифицированном праве Франции понятие публичной службы становится, таким образом, главным критерием применения публичного права и определения сферы административной юрисдикции. Одновременно служение государства гражданам является основой

---

норм, признаваемых этим правом, и того равновесия между признанными прерогативами администрации и налагаемыми на нее обязанностями, которое устанавливается благодаря этим нормам. Прерогативы проистекают из публичного характера услуг, оказываемых правосубъектными административно-территориальными образованиями, которые должны располагать законными средствами, адекватными их миссии, в том числе при необходимости для преодоления оказываемого им сопротивления. Обязанности проистекают из самого факта служения гражданам, которые должны иметь гарантию равного и качественного доступа к оказываемым услугам.

Но понятие публичных услуг намного шире их правовых аспектов.

Французы воспринимают публичные службы как один из элементов той особой модели развития, с которой они себя отождествляют. Подобно ряду других стран Европы, Франция после второй мировой войны выбрала промежуточный путь развития, проходящий на грани между административно-командной экономикой советского образца и либеральной экономикой американского типа. Такой выбор предопределял предоставление важной роли государству и признание коллективных ценностей. Это выразилось, в частности, в создании продвинутой системы социальной защиты, в применении экономического планирования и в национализации целого ряда крупных предприятий. В соответствии с избранной перспективой происходило дальнейшее утверждение понятия публичной службы. Проявляясь во Франции более рельефно, чем в любой другой европейской стране, этот процесс характеризует французскую специфику следования по избранному пути.

Публичная служба во Франции охватывает все виды деятельности, осуществ-

ляемой в интересах общества в целом под эгидой органов государственной власти, в связи с чем на них распространяется особый правовой режим. Такое очень широкое определение допускает различные способы организации.

Публичная служба представляет собой определенную **деятельность**. Это не организационная структура. В обычной лексике данный аспект определения часто игнорируется. Так, неправильно называть публичной службой Национальное общество железных дорог, поскольку это определение применимо не к самому предприятию, как таковому, а к возложенной на него задаче осуществления железнодорожно-транспортных перевозок.

Эта деятельность «осуществляется в **интересах всего общества**. Однако не все виды деятельности в интересах всего общества являются публичными службами. Чтобы стать таковыми, они должны быть так или иначе взяты под эгиду органа государственной власти. Для этого необходимо политическое решение, форма которого видоизменяется в зависимости от требований момента. Например, совершенно очевидно, что обеспечение продовольствием затрагивает интересы общества в целом. Тем не менее, за исключением кризисных периодов, эта сфера предоставлена частной инициативе и не подпадает под статус государственной службы»<sup>3</sup>.

«**Взять под эгиду**» не обязательно означает «осуществлять самому». Иначе говоря, оказание публичных услуг, если это становится необходимым, может быть доверено частному оператору. Тогда речь идет о «делегировании» публичных услуг. Но в любом случае здесь потребуются политическое решение: и для создания службы, и для определения условий ее организации и функционирования. Такое решение принимается **ор-**

---

**ганами власти**, причем очень часто на уровне государства, но это могут делать и местные политические органы в рамках законов, регулирующих территориальную децентрализацию. Во Франции существует целый ряд публичных служб на уровне регионов, департаментов и особенно коммун (муниципальных образований).

Определенные таким образом «публичные службы занимают важное место в жизни французов. От успешной работы этих служб зависят безопасность населения, гарантированное обеспечение хотя бы части средств существования, доступ детей к образованию, оказание медицинской помощи, пользование инфраструктурами, необходимыми для поездок граждан и их повседневной жизни в населенных пунктах. В этой сфере занято более 20% трудоспособного населения страны. Общая сумма государственных средств, выделяемых главным образом службам данного сектора, составляет примерно 50% ВВП»<sup>4</sup>.

Таким образом, следует отметить, прежде всего, социальный характер назначения публичной службы во Франции. Это не одна из форм проявления властности и императивного характера управления государственного аппарата населением государства, а созданный, прежде всего для населения, институт, поскольку человек, его права и свободы являются высшей ценностью в любом демократическом государстве.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что государство во Франции существует не «в себе и для себя», не ассоциируется с огромным бюрократическим аппаратом, обладающим низким уровнем эффективности, а исполняет свое основное, прямое предназначение: способствует благу человека. Необходимо также отметить высокую степень развитости системы публичной службы

в этом государстве, что наблюдается далеко не в каждой стране.

В Швейцарии же публичная служба — это «деятельность чиновников и служащих в органах публичной власти различного уровня (конфедерация, кантоны и общины), выполняющих функции и полномочия этих органов. Чиновники — это лица, находящиеся на публичной службе и избираемые на некоторый срок на должность, независимо выполняющие особо важные властные государственные функции и имеющие определенные полномочия; их статус установлен специальными законами и иными нормативными актами; чиновное право (право публичной службы) — система правовых норм, регулирующих публично-правовые служебные отношения чиновников и служащих, а в некоторых случаях и трудовые отношения других лиц, находящихся на публичной службе»<sup>5</sup>.

Однако публичная служба Швейцарии не отличается особыми чиновно-правовыми традициями, свойственными, например, законодательству Германии или Франции. Напротив, установленные в немецком или французском праве принципы профессионального чиновничества никогда не учитывались в законодательстве Швейцарии. Еще в 1878 году швейцарским ученым Якобом Дубсом отмечалось, что не существует никаких правовых отличий между служебным (должностным) отношением чиновника и «частным положением работника в коммерческом предприятии»<sup>6</sup>.

В праве публичной службы Швейцарии «традиционно выделяются три вида публично-правовых служебных отношений: 1) чиновное правоотношение (когда устанавливается правовой статус чиновника); 2) публично-правовое отношение служащих; 3) частно-правовое отношение служащих. Чиновники, в отличие от двух других групп занятых на публич-

---

ной службе лиц, осуществляют суверенные функции государства, то есть реализуют властные полномочия государственных органов, влекущие правовые последствия. Вместе с тем, законодательство и практика не устанавливает четко материального регулирования вопроса о том, в каких случаях лицо, осуществляющее деятельность на публичной службе, можно считать чиновником. Понятие «чиновник» является формальным. Оно определяется в ст. 1 Федерального закона о чиновниках (1927 г.): «чиновник — это тот, кто избирается на должность федеральным правительством (Бундесратом), другими подчиненными ему органами или общешвейцарским судом»<sup>7</sup>. Швейцарские чиновники не являются более простыми гражданами, которые находятся на публичной службе. Они превратились в профессионально работающих служащих административного аппарата. Бундесрат устанавливает перечень должностей, замещение которых предоставляет конкретным лицам статус чиновника. Этот перечень должностей требует согласования с Федеральным Собранием — парламентом Швейцарии. «Ст. 3 Положения о службе и должностных окладах государственного персонала кантона Галлен определяет: персонал, указанный в приложении "А" от 14 до 35 класса, относится к чиновникам. Остальные работники относятся к служащим»<sup>8</sup>. Служащие (как вид занятых на службе лиц) принимаются на публичную службу на основе особых публично-правовых предписаний и состоят, как и чиновники, в публично-правовом служебном отношении. Выделяют различные правовые формы таких публично-правовых отношений: от публично-правовых трудовых отношений до особых публично-правовых отношений различных категорий служащих, например, служащих высшей школы.

При анализе понятия «публичная служба» в Швейцарии просматривается недостаточная разработанность самого термина. Существование публичной службы фактически не является в данной стране основанием для детального исследования ее теоретической стороны. Большого внимания удостоен как в законодательстве рассматриваемой страны, так и на уровне практического функционирования такой структурный элемент публичной службы, как чиновничество, которое можно сравнить с государственным аппаратом Российской Федерации. Однако этот факт не является основанием для игнорирования остальной составной части публичной службы, которая в Швейцарии существует реально, но в законодательном плане ее правовое положение недостаточно регламентировано, а в России отсутствует как в теории, так и на практике.

Публичная служба в **ФРГ** — это «деятельность на службе юридического лица публичного права; это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении определенными субъектами публично-правовых функций в органах федеральной государственной власти, в земельных органах, общинах и других субъектах публичного права»<sup>9</sup>.

Под формальное понятие государственной службы кроме чиновников попадают также судьи, профессиональные солдаты, солдаты по контракту на определенное время и служащие вместе с рабочими, которые состоят на службе юридического лица публичного права. Чиновничество в землях ФРГ (особенно в так называемых «старых» землях ФРГ) в силу многочисленности полицейских чиновников и учителей (учитель в Германии — чиновник) составляет большинство, то есть чиновников больше, чем просто служащих и рабочих, занятых на государственной службе. Немец-

---

кое законодательство подразделяет всех лиц, находящихся на государственной службе, на чиновников, служащих и рабочих. Именно исходя из этого признака, чиновники выделяются из числа прочих лиц, работающих по найму в системе государственной службы. Чиновник — носитель публично-правовых функций. Эта теория получила наиболее широкое распространение в Западной Европе. Например, в Германии чиновник — это лицо, состоящее в особых служебных отношениях с государством (землей), причем эти отношения характеризуются выполнением государственно-правовых функций и связывают чиновника с государством отношением верности (и доверия со стороны государства, то есть наделения его особыми властными публично-правовыми полномочиями). Чиновники — это лица, выполняющие публично-правовые функции на службе у союза (федерации), земли, органа самоуправления или в иных учреждениях.

Понятие «государственная служба» в ФРГ охватывает с функциональной точки зрения все виды деятельности по выполнению государственных (публичных) задач, а с точки зрения работы с персоналом — все виды общественных отношений в сфере государственной службы, существующие между отдельными личностями и носителями публичного права в качестве работодателя (патрона)<sup>10</sup>.

Различные публичные задачи в государственных органах, а также в органах и учреждениях публичного права выполняются не только профессиональными государственными служащими (чиновниками), но и непрофессиональными служащими, и рабочими. Таким образом, деятельность в сфере государственной службы может быть основана как на государственно-правовом акте о назначении на должность (чиновники), так и

на служебном договоре на основе частного права (служащие, рабочие). Поэтому понятия чиновник и служащий в Германии не совпадают.

В Германии, как и во многих других странах, существует различие между: политическими чиновниками и чиновниками-специалистами. Политические чиновники покидают свой пост с приходом к власти представителей других партий, формирующих новый правительственный кабинет. На практике при смене правительства обычно меняется до 20% руководящего персонала министерств и ведомств. Чиновники-специалисты постоянно осуществляют государственные функции. Они должны иметь очень высокий уровень профессионально-административной подготовки и зачастую превосходят в этом своих руководителей — политических чиновников. Именно они обеспечивают непрерывность управленческого процесса.

Чиновник-специалист, хотя и имеет право принадлежать к политической партии (фактически в них состоит около 40% чиновников), обязан на службе соблюдать политический нейтралитет. Но и политические чиновники, находясь на государственной службе, призваны служить интересам государства и общества в целом, а не интересам той партии, которую они представляют. Если чиновника избирают в бундестаг, он обязан уйти в долгосрочный отпуск с правом возвращения на прежнюю или равную должность по окончании срока депутатских полномочий<sup>11</sup>.

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

---

легий и связанной с этим неповоротливостью громоздкого аппарата управления. Вот почему все чаще звучит требование отменить или существенно ограничить привилегии чиновников<sup>12</sup>.

В законодательстве **Великобритании** понятие публичной службы не определено. Как неоднократно отмечалось исследователями, законодательство о гражданской службе этой страны представляет собой несистематизированную и весьма своеобразную систему норм, состоящую из ряда парламентских статутов — актов делегированного законодательства: приказов в Совете, постановлений, инструкций отдельных министерств. При этом характерно отсутствие единого консолидированного закона о государственной службе. В законодательном порядке регулируются лишь ее некоторые наиболее важные аспекты.

Так, Закон о министрах Короны 1975 года (Ministers of the Crown) законодательно закрепил общий перечень министерских должностей Великобритании<sup>13</sup>. Статус отдельных министров нередко регламентируется специальными статутами. Согласно Закону о регулировании полномочий в системе гражданской службы 1992 года Service (Management Function Act)<sup>14</sup>, министр по делам гражданской службы имеет право делегировать свои полномочия министрам и главам ведомств, а те, в свою очередь, — иным лицам, стоящим во главе департаментов министерских подразделений и ведомств. Кроме того, согласно закону, любой министр может передавать отдельные полномочия иному министру.

Наконец, Парламент ежегодно принимает законы о пенсиях гражданских служащих и утверждает отделы, предназначенные для этих целей. Имеются также отделы касающиеся полномочий тех или иных должностных лиц<sup>15</sup>.

Термин «гражданская служба» сложился исторически. В британской правовой доктрине и практике принято считать министров политическими «слугами» Короны; лиц, состоящих на военной службе, — ее военными «слугами»; служащих министерств — некими (в отличие от военных) «слугами» Короны. По указанной ситуации в качестве гражданских служащих не могут рассматриваться министры, служащие вооруженных сил, полиции. Кроме того, к ним не могут быть отнесены судьи, служащие публичных корпораций, местных органов власти, органов здравоохранения. Поскольку среди британских юристов широко распространено мнение, что Корону представляет правительство, система гражданской службы считается инструментом его деятельности.

Гражданская служба охватывает так называемую внутреннюю гражданскую службу и дипломатическую (внешнюю) службу. Служащие всех министерств (ведомств), за исключением Министерства иностранных дел и по делам Содружества, входят в состав внутренней гражданской службы. Персонал указанного министерства комплектуется частично из лиц, находящихся на дипломатической службе (из них же формируются зарубежные дипломатические миссии), частично — из лиц, входящих в состав внутренней гражданской службы. Кроме того, в систему внутренней гражданской службы включены служащие исполнительных агентств, специализированных органов государственного управления, наделенных значительной самостоятельностью в организационных финансовых вопросах. В настоящее время в Великобритании действуют более 130 исполнительных агентств, в штате которых числится около 375 тыс. человек, что составляет 3/4 от общего числа гражданских служащих.

---

Все государственные служащие делятся на публичных и гражданских. На июнь 2001 года гражданские служащие составляли около 2% от всех работающих по найму и около 10% от общего количества служащих публичного сектора. Около половины гражданских служащих заняты предоставлением услуг непосредственно населению. Эти услуги включают в себя, в частности, выплату пенсий и пособий, трудоустройство заинтересованных лиц, выдачу различных лицензий. Около 1/5 гражданских служащих числятся в Министерстве обороны и его агентствах. Остальные распределены между административным аппаратом центральных органов государственного управления, вспомогательными административными службами и самофинансируемыми службами, как, например, Королевский монетный двор<sup>16</sup>.

Все гражданские служащие делятся на две категории: промышленные и непромышленные служащие. Первая категория — это гражданские служащие, работающие в производственной сфере. Для них не действуют льготы, касающиеся непромышленных служащих. Численность этой категории служащих относительно невелика. Непромышленные гражданские служащие, или так называемые белые воротнички, — это основная масса служащих, работающих в министерствах и ведомствах. В 2000 году их численность составляла 475 тыс. человек. Непромышленные гражданские делятся на постоянных и временных.

Это деление основано на различиях условий службы, оплаты труда, пенсионного обеспечения. К постоянным гражданским служащим относятся лица, представленные на службу после прохождения отборочного конкурса, которые включаются в штат соответствующего учреждения и назначаются на определенные должности. Эта категория служащих

выходит на пенсию после выхода в отставку по достижении установленного законом возраста. Временные гражданские служащие принимаются на работу по упрощенной процедуре без конкурса на определенный период времени и для выполнения конкретной работы. Они имеют меньший объем прав, чем постоянные. Кроме того, гражданские служащие могут быть разделены на работающих полный и неполный рабочий день.

Из вышеизложенного видно, что публичные службы в исследуемых странах обладают определенной структурой, каждая из которых имеет некоторую специфику, обусловленную поставленными перед нею целями и задачами, а также историческими особенностями государственного развития.

Необходимо отметить достаточно развитую и эффективно действующую систему публичной службы в западных странах, которая обеспечивает качественное выполнение государственных функций на высоком уровне, что способствует поднятию авторитета и престижности существующей власти в глазах населения, росту «легитимности» управления. Наличие публичной службы в государствах Западной Европы позволяет учитывать интересы населения в максимально возможном объеме, более тщательным образом контролировать предоставление социальных услуг населению, что дает право рассматриваемые государства именовать действительно «правовыми» и действительно «социальными».

Если говорить о наиболее привлекательной модели построения публичной службы в рассматриваемых зарубежных странах, то, наверное, нельзя категорично оценивать эти модели. Каждая из них имеет свои несомненные достоинства и недостатки. Так, система публичной службы во Франции выгодно отличается



---

от аналогичных систем в других странах своей ярко выраженной социальной направленностью. В этом государстве делается акцент именно на тех институтах, которые отвечают требованиям населения и имеют для них наибольшую значимость в повседневной жизни. Вследствие этого государство во Франции можно с полной уверенностью назвать социальным, а именно к этой цели должно стремиться каждое современное государство.

Значительным преимуществом системы публичной службы в Швейцарии является ее максимальная близость к населению, которая обеспечивается предоставлением значительных полномочий по формированию и регулированию деятельности публичных органов и служб властям кантонов и общин, тогда как государственное законодательство определяет лишь основные направления в этой области. Таким образом достигается эффект быстрого усвоения ожиданий и требования граждан к власти самой властью и достаточно быстрая реакция на эти требования. Указанный способ построения публичной службы обеспечивает мобильность самой власти, ее эффективное взаимодействие с населением, действенное плодотворное сотрудничество.

Логически выстроенной и целесообразной является система иерархии публичных служащих в ФРГ, где все публичные служащие подразделяются на три категории: чиновники, служащие, рабочие. Таким образом, законодательство Германии создает прочную основу правового статуса граждан, занятых в деятельности по выполнению функций государства. Такая категория граждан определяется как единый слой, но имеющий некоторые отличительные черты в правовом положении, обусловленные наличием властных полномочий,

делегированных государством. Вне зависимости от того, относится ли гражданин к группе чиновников, служащих или рабочих, он особым образом социально защищен государством и является его представителем при осуществлении своей служебной деятельности. Этими мерами достигается «статусность» человека, осуществляющего деятельность от имени государства, но поскольку категория публичных служащих в Германии достаточно велика по численности и спектр их полномочий чрезвычайно разнообразен, то практически отсутствует эффект отчуждения представителей власти от общества и граждан, что зачастую наблюдается в странах лишь с государственной службой и с излишне бюрократизированным аппаратом, таким как в России.

Произведя синтез наиболее эффективно функционирующих элементов различных вариантов устройства публичной службы в зарубежных странах, можно создать некую «идеальную» модель, которая будет обладать минимумом негативных черт, наибольшим количеством позитивных моментов и устойчивостью к сбоям. Результат представляется в таком случае следующим: *в публичную службу вовлечены все государственные органы, учреждения, организации, реализующие в своей деятельности функции государства, а все граждане, занятые этой деятельностью, являются публичными служащими. Основы законодательства о публичной службе определены на уровне общегосударственном, а наибольшим объемом полномочий в этой области наделены административно-территориальные единицы и органы местного самоуправления, поскольку именно они наиболее приближены к населению и более эффективно смогут решать задачи, поставленные перед*

---

*ними населением. При всем этом в деятельности государства отчетливо наблюдается социальная направленность, публичные институты, осуществляющие социально-значимую деятельность, занимают там главенствующее место.*

Конечно, все государственные институты осуществляют такую деятельность,

но очень часто чиновничий аппарат становится замкнутой группой, в которой отсутствует восприимчивость к потребностям населения. Разумеется, ликвидировать данный негатив в полном объеме не представляется возможным, но нивелировать этот процесс «замыкания» государства, существования его «в себе и для себя» вполне реально.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Практика государственного управления во Франции: статус государственного служащего, ответственность администратора, аудит и контроль госсектора // Сборник документов франко-российского сотрудничества / Российско-французская серия «Информационные и учебные материалы». М., 1999. Вып. 3. С. 15.

<sup>2</sup> Фурнье Ж. Публичные службы государства. М., 2001. С. 54.

<sup>3</sup> Зенков М. Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба. Новосибирск, 2004. С. 38.

<sup>4</sup> Комментарии к ФЗ «О гражданской службе РФ» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 545.

<sup>5</sup> Старилов Ю. Н. Публичная (государственная) служба Швейцарии // Правоведение. 1996. № 3. С. 154.

<sup>6</sup> Там же. С. 155.

<sup>7</sup> Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., 2002. С. 126.

<sup>8</sup> Там же. С. 127.

<sup>9</sup> Комментарии к ФЗ «О гражданской службе РФ» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 557.

<sup>10</sup> Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

<sup>11</sup> Государственное управление. М., 1999. С. 135–139.

<sup>12</sup> Там же. С. 140.

<sup>13</sup> Public General Acts. 1975. Ch. 26; Public General Acts. 1992. Ch. 61.

<sup>14</sup> 1 Regulatory Reform Act 2001. Public General Acts. 2001. Ch. 6.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Guide to Government. The Civil Service. L., 2003. P. 1.

**O. Volokh**

#### THE POLITICAL LEGAL EXPERIENCE OF CONSTRUCTION OF INSTITUTIONS THE PUBLIC SERVICE IN WESTERN EUROPE

*The political legal condition of institutes of public service in Western Europe is considered. Public services of France, Switzerland, Germany and Great Britain have been operating for not one decade. During this time they have passed a long and complex process of reforming and perfection of service attitudes, modernizing schemes and mechanisms of functioning of the given institute. Their political legal experience of construction of public service probably should be used for reforming public service of the Russian Federation which is undergoing intensive changes and reforms.*