

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Козырин А. Н.

Министерское звено управления во Франции¹

Понятие министерства и состав министерского звена управления

Министерства и ведомства являются важнейшим элементом центральной администрации, «главными пружинами» административного аппарата во Франции.

Характерной чертой французского министерства является отождествление министра с министерством, практически полная зависимость организации министерства от воли возглавляющего его министра. Французская административно-правовая наука, определяя центральную администрацию, определяет ее структурным элементом не министерства, а министров. Само же министерство рассматривается, скорее, как совокупность административных служб, обеспечивающих деятельность министра.

Часто встречается во французской литературе утверждение о том, что министерство составляют три основных элемента – министр, персонал и кредиты (бюджет министерства). При этом неизменно отмечается, что министерство существует «исключительно» для министра, который ответственен за свое министерство. В этой связи примечательно, что декреты, которыми регулируется министерское звено управления, говорят о компетенциях и функциях министров, а не министерств.

Франция пошла по пути отказа от законодательного закрепления структуры министерского звена управления и компетенции министров. Если в период Третьей республики министерства создавались и упразднялись через принятие соответствующих законов, то впоследствии, во времена Четвертой и Пятой республик, эти вопросы регулировались через принятие правительственных

¹ Статья подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (Проект 08-06-00388-а «Административные реформы и развитие публичной администрации: сравнительно-правовое исследование»).

декретов.

В настоящее время количество и компетенция министерств во Франции не являются стабильными. Соответствующих норм нет ни в законах, ни тем более в конституции. Перечень министерств устанавливается премьер-министром при формировании правительства. Такое решение может приниматься с учетом как технических, так и политических соображений (например, оно может ставиться в зависимость от соотношения различных политических партий в коалиционных кабинетах).

Отсутствует и законодательная база, устанавливающая структуру министерств. Каждое министерство организовано в соответствии со своими собственными правилами, которые закреплены в декрете, принимаемом по предложению соответствующего министра, и которые могут изменяться по усмотрению министра на всех этапах существования министерства. При этом за счет использования правительством в основном стандартных подходов к организации и компетенции министерств удается обеспечить единообразие в организации этих органов исполнительной власти.

Конфигурация министерского звена центральной администрации во Франции претерпевала существенные изменения на протяжении последних пятидесяти лет, что неизменно находило отражение в количественном составе правительства. Если в 1960-е годы состав правительства не превышал 25-30 человек, то во время президентства В. Жискара д'Эстэна он увеличился уже до 50 человек. Одной из причин столь значительного расширения правительства стало усложнение системы управления, особенно в социально-экономической сфере. Наряду с «классическими» министерствами, создавались новые, «специфические» министерства - например, министерство по делам бывших фронтовиков (*ministère des anciens combattants et des victimes de la guerre*), министерство качества жизни (*ministère de la qualité de vie*), занимавшееся как традиционными проблемами социального обеспечения, так и вопросами культурного досуга, семьи и быта. Существенное влияние на организацию государственного управления на национальном уровне оказали события 1968 г.

«Молодежная проблема» привела к появлению ряда новых государственных секретариатов и комитетов – по профессиональному образованию, по делам молодежи и спорта, по делам университетов и т.д. Обострением экологической ситуации было обусловлено создание государственного секретариата по экологии.

Появление новых ориентиров государственной политики приводило не только к появлению новых министерств, но и к видоизменению уже существовавших. Так, в правительстве Ф. Миттерана на министерство внутренних дел была возложена функция подготовки и реализации мер по децентрализации управления на уровне территориальных коллективов и регионов, после чего само министерство получило название «министерство внутренних дел и децентрализации» и стало не только контролировать деятельность местных органов управления, но и координировать инициативы различных министерств, направленные на осуществление политики децентрализации.

Драматические события 2006 и 2007 г.г. («бунты окраин»), максимально обострившие проблему незаконной миграции, абсорбции некоренного населения, привели к учреждению в 2007 г. нового министерства – по делам иммиграции, интеграции и национальной идентичности (самобытности). Создание такого министерства было одним из предвыборных обещаний президента Н. Саркози.

Влияние исторического фактора на состав министерского звена можно проследить на следующем примере. Долгое время «алжирские дела» находились в компетенции министерства внутренних дел, затем они были переданы в ведение в министерства «присоединившихся стран». Известные исторические события привели к созданию в 1960 г. министерства по делам Алжира, спустя два года алжирское досье было передано государственному секретариату при премьер-министре, а с 1966 г. им стало заниматься министерство иностранных дел.

Состав министерского звена управления отличается крайней

неустойчивостью. В течение всего периода существования правительства могут создаваться и упраздняться отдельные министерства. «Министерские комбинации» приводят к тому, что отдельные службы переходят из одного министерства в другое, а иногда делятся по частям между несколькими министерствами.

Сформированное после президентских выборов 2007 г. правительство Ф. Фийона объединило 15 министров, 16 государственных секретарей и одного верховного комиссара (*haut commissaire*).

Министры возглавили следующие министерства: сельского хозяйства и рыболовства; экологии и устойчивого развития; экономики, финансов и занятости; национального образования; высшего образования и исследований; по вопросам иммиграции, интеграции и национальной идентичности; внутренних дел, заморских территорий и территориальных коллективов; культуры и коммуникаций; обороны; юстиции; здравоохранения, молодежи и спорта; иностранных и европейских дел; бюджета, публичных счетов и публичной службы; по вопросам жилья и урбанизма; труда, социальных отношений и солидарности.

Государственные секретари возглавили государственные секретариаты, одни из которых были сформированы при премьер-министре (например, государственные секретариаты по связям с парламентом; по развитию публичной политики и т.д.), другие – при отдельных министрах. Три государственных секретариата – 1) по европейским делам; 2) по делам сотрудничества и франкофонии; 3) по иностранным делам и правам человека – созданы при министре иностранных и европейских дел; государственный секретариат по делам ветеранов – при министре обороны; государственный секретариат по вопросам солидарности – при министре труда, социальных отношений и солидарности; государственный секретариат транспорта и государственный секретариат по вопросам экологии – при министре экологии и устойчивого развития; государственный секретариат по вопросам заморских территорий – при министре внутренних дел, заморских территорий и

территориальных коллективов; государственный секретариат по вопросам публичной службы – при министре бюджета, публичных счетов и публичной службы; два государственных секретариата – 1) по вопросам предприятий и внешней торговли; 2) по вопросам потребления и туризма – при министре экономики, финансов и занятости; государственный секретариат по вопросам городской политики – при министре по вопросам жилья и урбанизма; государственный комитет по делам молодежи спорта – при министре здравоохранения, молодежи и спорта.

Нововведением правительства Ф. Фийона стало учреждение должности верховного секретаря по вопросам активной борьбы с нищетой, возглавившего одноименный верховный секретариат при премьер-министре.

Правовой статус министра

Особенностью статуса министра является двойственность его правового положения: с одной стороны, министр является членом правительства, и в этом качестве, вместе с другими министрами, выполняет политическую функцию; с другой стороны, министр руководит министерством, являясь по существу главой вверенной ему сферы государственного управления.

В качестве члена правительства министр несет ответственность перед главой государства, премьер-министром, парламентом. В этом случае его статус определяется нормами конституционного права.

Как глава вверенной ему административной отрасли (носитель специализированной административной власти) министр выступает как управляющий министерским аппаратом, как лицо, обязанное следить за функционированием подчиненных ему подразделений и служб, регулярно поддерживать контакты со многими должностными лицами различных администраций. И в этом качестве его статус определяется нормами административного права.

Министров назначает президент по предложению премьер-министра, который контрассигнует соответствующее назначение.

Министр обладает высшей властью в подведомственной ему области. В

соответствии с постановлением Государственного совета от 12 ноября 1965 г. по делу Туниской торговой компании ни президент республики, ни премьер-министр не обладают иерархической властью над министрами. Однако на практике премьер-министр может воздействовать на решения своих министров, например, через реализацию предоставленного ему права «арбитража»: в последней инстанции он вправе отклонить те решения, которые, по его мнению, могут поставить под угрозу общую политику правительства².

Возглавляя министерство, министр обладает рядом полномочий:

1) предпринимает так называемые меры общего характера (*mesures de portée générale*), которые фиксируются в издаваемых министром постановлениях (*arrêté*) и циркулярах (*circulaire*), а также принимает индивидуальные административные решения.

Акты, принимаемые министром, как правило, не являются регламентарными. Министр может принять регламентарный акт только в том случае, если он получит соответствующие нормотворческие полномочия согласно предписанию закона или декрета. При этом, даже при отсутствии соответствующих полномочий, делегированных министру законом или декретом, он вправе принимать акты, не носящие индивидуального характера, с целью организации публичной службы, которой он руководит (постановление Государственного совета от 7 февраля 1936 г. по делу Экамара).

2) является начальником служащих своего министерства: назначает на должности государственных служащих (при условии соблюдения прав назначения, принадлежащих президенту и премьер-министру), решает вопросы откомандирования и продвижения по службе в соответствии с условиями статусов служащих, дает инструкции своим подчиненным, следит за принимаемыми решениями, предпринимает меры дисциплинарного характера в отношении своих подчиненных;

3) реализует финансовые полномочия: готовит проект бюджета министерства, в качестве главного распорядителя бюджетных средств управляет

² Брэбан Г. Французское административное право (пер. с франц.). М.: Прогресс, 1988. С.70.

использованием выделенных министерству ассигнований. Финансовые полномочия министра претерпели некоторые изменения в связи с вступлением в силу органического закона «О финансовых законах» от 1 августа 2001 г. №2001-692, в котором коренным образом была реформирована система управления публичными финансами во Франции;

4) представляет государство по всем вопросам, относящимся к ведению его министерства.

В статье 1 декрета № 59-178 от 22 января 1959 г. закреплено, что полномочия министра устанавливаются декретом, обсужденным в Совете министров после заключения Государственного совета.

Конкретные полномочия министра определяются, таким образом, в декрете, которым оформляется наделение полномочиями министра во вновь образуемом правительстве. Так, например, декретом № 2007-1002 от 31 мая 2007 г. о полномочиях министра здравоохранения, молодежи и спорта устанавливается (ст.1), что министр разрабатывает и реализует политику правительства в сфере здравоохранения, социального страхования по болезни и уходу за ребенком, содействия молодежи, развития физической культуры и спорта и деятельности общественных организаций.

Отдельные сферы государственного управления могут закрепляться одновременно за несколькими министрами. Например, при определении сферы деятельности министра труда, социальных отношений и солидарности в декрете №2007-1000 от 31 мая 2007 г. указывается (ст.1), что в области социальной защиты данный министр действует совместно с еще тремя министрами – 1) здравоохранения, молодежи и спорта; 2) бюджета, публичных счетов и публичной службы; 3) по вопросам жилья и урбанизма – в соответствии с закрепленными за каждым из этих министров полномочий в указанной сфере.

Декретом устанавливаются основные направления деятельности (функции) министра. Так, например, в соответствии с уже упоминавшимся декретом №2007-1002 министр здравоохранения, молодежи и спорта в закрепленной за ним сфере деятельности

- «разрабатывает и осуществляет во взаимодействии с другими компетентными министрами правила в области охраны здоровья, отвечает за организацию профилактики и лечения различных заболеваний, подготовку медицинских кадров;

- разрабатывает и осуществляет во взаимодействии с другими заинтересованными министрами политику правительства по поддержке молодежи, развития спорта и деятельности общественных организаций; координирует деятельность в этой области, осуществляемую сразу несколькими министерскими департаментами;

- наделяется полномочиями по борьбе с токсикоманией».

В декретах по наделению полномочиями конкретного министра обычно перечисляются те структурные подразделения, службы иные органы, которыми министр управляет единолично или совместно с другим министром (министрами). Могут указываться консультативные и иные органы, к которым министр вправе обращаться при осуществлении закрепленных за ним полномочий. Отметим, что в последнее время наметилась тенденция увеличения сфер межминистерского управления и координации. Так, например, национальная полиция подчиняется одновременно министру внутренних дел и министру по вопросам иммиграции, дирекция социальной безопасности замыкается одновременно на трех министров – труда, здравоохранения и бюджета, генеральная инспекция финансов управляется министром финансов и министром бюджета и т.д.

В ряде случаев «отраслевые» полномочия министра (специфические полномочия, реализуемые при осуществлении публичного управления в соответствующей отрасли экономики или сфере общественной жизни) могут закрепляться в «профильных» (отраслевых) законах или кодексах. Так, например, ряд полномочий министра бюджета, публичных счетов и публичной службы закреплены в органическом законе № 2001-692 от 1 августа 2001 г. «О финансовых законах» и Кодексе финансовых процедур отдельные полномочия министра здравоохранения, молодежи и спорта, а также министра труда,

социальных отношений и солидарности содержатся в Кодексе публичного здравоохранения и т.д.

Конституция 1958 г. не содержит упоминания о разных категориях министров. Однако последующая практика государственного строительства ввела звания «государственный министр», «министр-делегат» (министр с делегированными полномочиями), «государственный секретарь». Если звание государственного министра (*ministre d'Etat*)³ имеет скорее протокольное значение и не влияет на административную практику, то звания министра-делегата и государственного секретаря порождают известные последствия в сфере публичной администрации.

Пост министра с делегированными полномочиями (министр-делегат) может учреждаться при премьер-министре или при конкретном министре-члене правительства. Эта категория лиц возглавляет самостоятельный участок, который определяется в декрете, изданном в связи с их включением в состав правительства. Иногда министры с делегированными полномочиями фактически становятся заместителями министров, возглавивших министерство. В составе правительства Ф.Фийона должности министров с делегированными полномочиями не предусмотрены: министры делегируют свои полномочия исключительно государственным секретарям. В прежних составах правительства, например, министрами, делегированными при министре занятости и солидарности, были министры: 1) по делам семьи и детства, 2) по делам урбанизации, 3) здравоохранения; в министерстве иностранных дел создавались посты министров с делегированными полномочиями, отвечающими за европейские дела и за сотрудничество с франкоязычными странами (по делам франкофонии).

Пост государственного секретаря также может быть учрежден при премьер-министре или в ряде министерств. Как и в случае с министром-делегатом, государственный секретарь осуществляет руководство определенным участком

³ Титул государственного министра является почетным. Он предоставляется обычно политическим деятелям первого ранга и (или) обладателям наиболее важных портфелей. В правительстве Ф.Фийона звание государственного министра получил министр экологии и устойчивого развития А.Жюппе, занимавший ранее пост премьер-министра.

в конкретной сфере государственного управления на основе делегации ему полномочий премьер-министра или министра.

Так, в соответствии с декретом от 18 мая 2007 г., установившим состав правительства Ф. Фийона, при министре экологии и устойчивого развития учрежден пост государственного секретаря по транспорту, а при министре иностранных и европейских дел – государственного секретаря по европейским делам.

Государственные секретари могут наделяться правом участия в заседаниях Совета министерства по вопросам, отнесенным к их компетенции.

В ряде случаев создание постов министров-делегатов и государственных секретарей нацелено на установление баланса политических сил и придание правительству большей политической стабильности.

Структура министерства

Основная административная работа в министерстве возлагается на министерский аппарат. Многочисленные сотрудники министерств образуют ряд структурных подразделений и органов: кабинет министра, дирекции, службы, отделы, бюро и др.

Право определения структуры министерства принадлежит непосредственно министру. Этот конституционный обычай, подкрепленный судебной практикой (соответствующую позицию сформулировал Государственный совет), запрещает премьер-министру вмешиваться в решение вопросов структуры и организации министерств. Соответствующие полномочия реализуются министром дискреционно, т.е. по собственному усмотрению.

Поскольку организация министерства поручена министру и она рассматривается как средство обеспечения выполнения возложенных на министерство задач, доктрина требует, чтобы ничто не мешало министру производить реорганизацию служб и их регламентацию.

Французские административисты иногда представляют структуру министерства как совокупность *центральных служб*. Административная доктрина исходит из того, что для обеспечения своих административных

функций правительственные органы имеют многочисленных сотрудников. Свои службы имеют президент и премьер-министр; они помогают им в осуществлении правительственной и административной деятельностью. Понятием «центральные службы» (*services centraux*) обозначают обычно службы министерств, подчиненные министру и организованные по пирамидальной модели. Встречаются и другие взгляды на структуру министерства. Так, некоторые авторы⁴ считают, что внутренняя организация каждого министерства включает кабинет министра и постоянные службы.

Кабинет министра, или министерский кабинет (*cabinet ministériel*) – типично французский административно-политический институт. Впервые министерские кабинеты стали создаваться еще в период Третьей республики. Сейчас каждый министр имеет свой кабинет – своеобразный личный штаб, состоящий из сотрудников, ответственных лично перед министром и только перед ним. Сотрудники кабинет назначаются на свои должности министром по собственному усмотрению и уходят в отставку вместе с ним. Обычно в состав кабинета входят начальник кабинета, директор, глава секретариата, советники по особым поручениям, атташе. В ряде декретов (от 28 июля 1948 г., 21 августа 1951 г., 11 мая 1954 г.) устанавливается норма, устанавливающая предельный штат кабинета министров в 10 человек. Однако на практике численность отдельных министерских кабинетов может превышать установленный предел. Реальные штаты министерских кабинетов могут насчитывать десятки сотрудников. Это достигается, в частности, за счет практики привлечения сверхштатных и даже скрытых (*occulte*) сотрудников. В министерских кабинетах состоит значительное число неофициальных (во французской терминологии – «официозных») лиц, численность которых невозможно установить точно. Это личные друзья министра, его политические соратники, провинциальные эмиссары и т.п.

Основные направления деятельности министерского кабинета predeterminedены тем обстоятельством, что его сотрудники должны обеспечивать

⁴ Женеви́ев Гримо. Организация административной власти во Франции (пер. с франц.). М., 1994. С.55.

деятельность министра, выступающего одновременно в двух своих ипостасях – как политического деятеля, члена правительства и как руководителя министерства, специализированного органа административной власти. Конкретные функции кабинета зависят от «профиля» министерства и его руководителя. Однако, несмотря на многочисленные отличия, свойственные отдельным кабинетам министров, все они выполняют функции, которые с известной долей условности могут быть объединены в три группы: 1) функции секретариата и представительства; 2) политические функции (поддержание контактов с парламентом и политическими партиями, подготовка вопросов к заседанию Совета министров, связи с прессой и т.д.); 3) технические функции (координация деятельности отдельных структурных подразделений министерства, обеспечение контактов министра с дирекциями, отделами, службами, отдельными бюро, осуществление контрольной функции и т.д.). Если первоначально кабинеты выполняли преимущественно политические функции и были, по образному выражению, «мозгом министра и оком хозяина»⁵, то сейчас акцент сместился в сторону функций технических и кабинета стали превращаться из политических в административные органы.

Каждое министерство состоит из различного количества разных структурных подразделений. Несмотря на «уникальность» структуры каждого конкретного министерства, все министерства построены примерно по одной типовой схеме, определенной в декрете от 15 июня 1987 г. и циркуляре премьер-министра от 9 мая 1997 г.

Базовой ячейкой каждого министерства является бюро (*bureau*), задачи которого определяются в соответствующем постановлении министра. Численность сотрудников бюро также устанавливается министром и может варьировать от нескольких человек до сотни и более сотрудников.

Несколько бюро составляют отдел в дирекции⁶ (*sous-direction*). Отделы создаются совместным постановлением премьер-министра и соответствующего

⁵ Савицкий П. И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979. С. 56, 57.

⁶ В отечественной литературе встречается и другой вариант перевода термина «*sous-direction*» — под-дирекции.

министра.

Отделы в свою очередь могут объединяться в службы (*service*). Службы могут напрямую подчиняться министру, поскольку чаще всего выполняют функции горизонтального управления. В отдельных случаях службы могут оставаться в подчинении у руководителя дирекции.

На вершине этой структурной пирамиды отделы (если они не были объединены в службы) и службы (если они не были подчинены напрямую министру) объединяются в дирекции⁷ (*direction*). Численность дирекций варьирует в зависимости от конкретного министерства. В ряде министерств несколько дирекций могут объединяться в генеральную дирекцию (*direction générale*). Дирекции и генеральные дирекции находятся на одном уровне иерархической пирамиды, если только не устанавливается различий в правовом статусе руководителей этих подразделений – директоров и генеральных директоров.

Каждая дирекция предназначена для реализации одной или нескольких функций министерства, так что теоретически компетенция министерства оказывается поделенной между дирекциями и складывается из их компетенций.

Сама дирекция рассматривается как автономное подразделение, что подтверждается, среди прочего, особым статусом руководителя – директора. Назначение директоров не входит в круг полномочий министра; оно оформляется декретами Совета министров. В соответствии со ст.13 Конституции «директора центральных ведомств назначаются в Совете министров». В отличие от членов министерских кабинетов директора не уходят в отставку с приходом нового министра, что, несомненно, способствует стабильности публичной администрации в целом. Директора сохраняют свою должность и свои полномочия, за исключением права подписи, делегированного им прежним министром.

Автономность дирекций нередко перерастает в сепаратизм. С этими негативными тенденциями приходится бороться министерским кабинетам.

⁷ Встречается и другой вариант перевода термина «*direction*» — управление.

Дирекции, по выражению известного французского административиста Ф.Газье, «молчаливо игнорируют» друг друга. При этом он же отмечает, что именно дирекции являются действительным средоточием бюрократии, сердцем самой администрации: нельзя ничего сделать без участия чиновников дирекции или их согласия⁸.

Во французской доктрине дирекции принято разделять на *вертикальные* – направленные непосредственно на реализацию основных функций министерства, *горизонтальные* – связанные с осуществлением функций министерства опосредованно (например, дирекции (службы) персонала, бюджета, международных отношений и т.п.) и *технические* (архивное дело, систематизация документации, планирование и отчетность и т.д.).

Так, например, в соответствии с декретом премьер-министра №2000-426 от 19 мая 2000 г. (с последующими изменениями и дополнениями) в министерстве, отвечающем за вопросы экологии, создаются следующие дирекции, деятельность которых нацелена непосредственно на реализацию функций министерства и которые можно считать вертикальными дирекциями в соответствии с упоминавшейся классификацией: экономических исследований и оценки состояния окружающей среды; водных ресурсов; защиты от загрязнений и экологических рисков; природных ландшафтов.

Дирекции, службы и иные подразделения, являющиеся в соответствии с рассматриваемой классификацией горизонтальными, нередко объединяются в одну генеральную дирекцию. Так, согласно постановлению министра по делам транспорта и туризма от 20 марта 2007 г. была создана генеральная дирекция персонала и администрации, включившая в себя следующие структурные подразделения: дирекцию по юридическим вопросам, информатике и логистике, службы персонала и бюджета, отделы по профессиональной подготовке и информационным системам; департаменты социальных отношений и по общим вопросам; аппарат советника по вопросам управления и менеджмента.

В структуре отдельных министерств может учреждаться генеральный

⁸ *Gazier F.* Les institutions administratives françaises. Paris: Institut d'études politiques de Paris, 1967. P.170, 171.

секретариат, возглавляемый генеральным секретарем. Раньше должность генерального секретаря присутствовала во всех министерствах. Генеральный секретарь обеспечивал непрерывность управления; он гарантировал нормальное и бесперебойное функционирование министерства в период частых министерских отставок. Генерального секретаря называли «памятью министерства», ему поручалось продолжать и завершать досье, начатые еще прежним министром. Сейчас должность генерального секретаря сохранилась лишь в министерстве иностранных дел. Он является руководителем аппарата внешнеполитического ведомства, назначается из числа наиболее опытных и авторитетных дипломатов и сохраняет свою должность, как правило, в течение длительного периода. В соответствии со ст.3 декрета №98-1124 от 10 декабря 1998 г. об организации центральной администрации министерства иностранных дел генеральный секретарь «помогает министру в определении общего курса и реализации возложенных на него задач».

Особое значение в структуре отдельных министерств отводится инспекциям. На них возлагаются функции внутреннего контроля. Инспекции контролируют за деятельностью всех подразделений министерства. Министр поручает инспекторам проведение различного рода проверок, в ходе которых они исследуют качество и эффективность административной деятельности, расследуют проступки, совершаемые чиновниками министерства, выявляют недостатки в деятельности инспектируемых служб и т.п.

Так, в соответствии со ст.2 уже упоминавшегося декрета об организации центральной администрации министерства иностранных дел генеральной инспекции иностранных дел поручается контролировать функционирование центральной администрации МИД, французских дипломатических и консульских представительств за рубежом.

Общее руководство деятельностью инспекций осуществляет министр. Фактическое же руководство инспекционным корпусом возлагается обычно на директора министерского кабинета.

В отдельных министерствах создается не одна инспекция, а несколько. Так, в

сфере национального образования созданы генеральная инспекция национального образования, контролирующая деятельность профессорско-преподавательского состава, и генеральная инспекция административных органов в сфере образования, на которую возложены функции контроля за деятельностью центральных и локальных (ректоров, президентов, директоров и т.д.) органов управления образованием. В министерстве обороны также созданы два инспекционных корпуса – генеральные контролеры сухопутных войск и генеральные котроллеры на флоте.

В ряде министерств инспекционные корпуса весьма многочисленны и осуществляют функции не только внутреннего, но и внешнего контроля, инспектируя в соответствии с предоставленными им полномочиями административные органы и структурные подразделения иных министерств (генеральные инспекции министерства внутренних дел, министерства экономики и финансов). Генеральная инспекция финансов считается одной из наиболее престижных. На работу в эту инспекцию набираются лучшие выпускники Национальной школы администрации (E.N.A.), а после работы в генеральной инспекции финансов чиновников охотно берут на работу в министерские кабинеты.

Отдельные министерства имеют свои «внешние» (периферийные) службы, являющиеся составной частью системы местных органов государственной администрации.

На периферийные службы министерства возложено проведение на местах политики, которую определяет центральный аппарат управления министерства, поддержание контактов с населением.

Периферийные («внешние») службы остаются в подчинении у своего министра, но при этом они подчинены и руководителю департамента – префекту. Отдельным периферийным службам министерства удалось избежать двойного подчинения, и они остались формально независимыми от префекта. Так, из подчинения префектам выведены территориальные службы министерств обороны, юстиции, образования, различные территориальные службы

министерства экономики и финансов (налоговые службы, казначейство, региональные таможенные службы и др.).

Функции министерства

Французская доктрина исходит из того, задачей министерства как центрального органа управления являются осуществление власти, управление и вмешательство, ведущие в совокупности к изменению организации и направления деятельности объектов управления. Для этого министерский аппарат занят реализацией следующих основных функций: создания новых форм и методов деятельности по достижению цели, для осуществления которой и было создано министерство, управления службами министерства, координации и контроля.

Функция министерства по созданию новых форм и методов деятельности в наибольшей степени является функцией политической. Она состоит в определении политического направления деятельности, трансформации общенациональной политики в конкретную структуру аппарата министерства и деятельность его чиновников⁹.

Функция управления службами реализуется по трем основным направлениям: организация министерства, подбор и перемещение персонала, установление бюджета министерства.

Функция координация нацелена на преодоление негативных сторон специализации в государственном управлении. Она распространяется на деятельность различных подразделений одного и того же министерства и нередко выходит за рамки данного министерства, охватывая ряд ведомств, формально не входящих в состав министерства, но обязанных по определенным вопросам согласовывать свою деятельность с министерством. Кроме того, министерство может осуществлять координацию и в сфере взаимоотношений публичных предприятий и частного сектора.

Контрольная функция министерства может осуществляться в разных формах и различными способами. Важнейшими формами контроля являются

⁹ Крылова И. С. Аппарат государственного управления современной Франции. М.: Наука, 1982. С.94.

инспекции, иерархический контроль и финансовый контроль.

Инспекции, о которых уже шла речь выше, контролируют соблюдение общего порядка, оценивают эффективность деятельности администрации и т.п. Для этого инспекции могут проводить расследования, однако они лишены права принимать решение по результатам проведенных расследований.

Если инспекции совершают контрольные мероприятия периодически, то иерархический контроль осуществляется начальником за деятельность своих подчиненных постоянно. Все указания начальника, сделанные по результатам такого иерархического контроля реализуются подчиненными незамедлительно.

Финансовый контроль осуществляется вне рамок служебных отношений. Контрольные мероприятия проводятся сотрудниками министерства экономики и финансов и охватывает все аспекты административных отношений, имеющие финансовые последствия.

Во французской литературе встречаются также иные варианты классификации функций министерств, учитывающие, например, тенденцию децентрализации административной власти. Так, ряд авторов выделяет три основные направления деятельности министерства¹⁰.

Первая группа сводится к разработке проектов законов и декретов, в которых конкретизируются правительственные решения. Выполнение министерствами этой функции подчеркивает тот факт, что министерства не являются органами, только выполняющими решения правительства; они активно участвуют в их выработке и формировании политического курса, исполнять который они изначально призваны. Знание в совершенстве «техники» вопроса придает выработываемому министерством проекту правительственного решения больше основательности и профессионализма. Однако только выработкой проекта правительственного решения это направление деятельности министерства не ограничивается. После того как правительственное решение принято министерство может вносить в него изменения и дополнения через разработку проектов соответствующих актов правительства, а также контролировать

¹⁰ *Benoît Mercuzot. Organisation administrative. Les institutions administratives françaises. Paris, 2001. P.76.*

исполнение принятого правительственного акта. Таким образом, министерство превращается в орган, участвующий в проведении политики правительства на всех этапах ее реализации.

Вторая функция министерства, по мнению французских административистов, сводится к организационно-ресурсному обеспечению политического курса правительства. Децентрализация властных полномочий по управлению персоналом приводит к тому, что министерство более не является органом, непосредственно управляющим карьерой государственных служащих. Принятие индивидуальных решений теперь относится к компетенции децентрализованной администрации. В свою очередь, министерство и иные органы центральной администрации должны вырабатывать общие правила, которые могли бы гарантировать равенство прохождения государственной службы.

Наконец, третья функция министерства состоит в том, чтобы обеспечить всем необходимым для нормального функционирования децентрализованные службы, а также службы национальной компетенции.

Кадры министерства

Бюрократия составляет кадровую основу министерства. Вне бюрократической иерархии находятся высшие должностные лица министерства – министр, директора, возглавляющие дирекции в составе министерства.

На службе государства или публичного коллектива во Франции находятся различные категории должностных лиц, объединенных понятием «публичный агент». Французские авторы в работах по административному праву выделяют четыре основные категории публичных агентов: 1) чиновники; 2) стажеры; 3) вспомогательный персонал; 4) временные и договорные агенты.

Самую важную категорию публичных агентов составляют чиновники. При этом до сих пор во французском праве отсутствует определение понятие «чиновник» (*fonctionnaire*), сформулированное на законодательном уровне. Нередко встречаются вольные и расширительные трактовки этого термина. Так, в судебных решениях этим термином часто обозначают всех граждан, облеченных какой-то долей публичной власти или обладающих публичным

мандатом.

По французскому праву чиновником является лицо, назначенное на постоянную должность, которое включено в определенный штат и получило ранг в иерархии административных органов, служб или учреждений государства или территориальных коллективов.

Штат (корпус) объединяет чиновников, выполняющих примерно одинаковую работу (гражданские администраторы, инспекторы казначейства и т.д.). Перемещение служащего из одного штата (корпуса) в другой регулируется особыми правилами. Внутри штата (корпуса) чиновничество разбито на четыре категории (класса): А, В, С и D. На чиновников категории «А» возложены функции по выработке управленческих установок. Они обеспечивают приведение административной деятельности в соответствие с общей политикой правительства, готовят проекты законов, декретов, разрабатывают различные инструкции и т.д. Высшая категория «А» объединяет штаты чиновников, как правило, имеющих магистерскую степень.

Категория «А» включает ряд неформальных объединений чиновников высшего эшелона – так называемые *большие корпуса* (*grands corps*), к которым относят Счетную палату, Государственный совет, Генеральную финансовую инспекцию, дипломатический корпус и т.д. «Большие корпуса» – это типично французский административно-политический институт. Попадая в них, служащие остаются их членами на протяжении всей своей карьеры, даже если они переходят на работу в частный сектор. Доступ в «большие корпуса» отличается строгим отбором, а нахождение в них гарантирует стремительный карьерный рост.

На служащих категории «В» возложена задача реализации управленческих установок, выработанных чиновниками высшей категории. В категорию «В» включены чиновники среднего звена, имеющие дипломы бакалавра или равнозначные им. Они ведут текущую работу, а также исполняют некоторые специальные обязанности, требующие административных знаний и опыта.

Категории «С» и «D» охватывают служащих с более низким уровнем

образования.

Внутри каждой категории устанавливается шкала, определяющая размеры окладов входящих в нее чиновников.

Каждая категория включает несколько рангов, являющихся важными звеньями карьерной классификации. Ранг позволяет чиновнику занимать должности, соответствующие данному рангу. Кроме того, ранг гарантирует стабильное положение чиновнику: в случае упразднения должности, например, чиновник не может быть просто уволен; его ранг дает ему право на занятие другого поста.

Каждый ранг делится на ступени. Таким образом, обычная карьера чиновника состоит в повышении ступеней и рангов.

Каждому рангу соответствует ряд должностей. Должность – это конкретная рабочая позиция и соответствующая ей ставка в бюджетном расписании. Администрация назначает чиновника на должность, соответствующую его рангу.

Французская доктрина связывает правовое положение чиновника с занятием на государственной службе постоянной должности, включением в штаты¹¹, подчинением специальным нормативным актам – *статутам*.

Статутами регулируются правовое положение чиновников, их профессиональная деятельность, а также устанавливаются принципы государственной службы. Различают общий статут, статуты особые и специальные.

Общий статут – это совокупность правовых норм, применяемых ко всем чиновникам. Такие нормы можно найти, например, в Законе от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях служащих, Законе от 11 января 1984 г., содержащем положения статута о центральной публичной службе.

Разнообразие административных функций и видов деятельности не позволяет одинаково применять нормы общего статуса ко всем чиновникам. Необходимая

¹¹ Занятие постоянной должности и включение в штаты – это те характеристики, которые отсекают от категории чиновников лиц, временно исполняющих обязанности, и стажеров, которые еще не введены в должность, но имеют возможность стать чиновниками.

«корректировка» общего статута применительно к отдельным конкретным ситуациям осуществляется через разработку *особых статут*ов, которые уточняют способы применения общего статута ко всем служащим, составляющим конкретный штат (корпус) чиновников и выполняющим сходные задачи в одном или нескольких административных органах. Особый статут детализирует функции чиновников данного штата, уточняет условия и способы приема на службу (необходимый диплом, организация конкурсов и т.д.), закрепляет схему осуществления карьеры (чины и ранги, скорость продвижения по службе), определяет порядок распределения служащих по различным видам положений (откомандирование, передача в распоряжение, внештатная работа). Особый статут принимается в форме акта регламентарной власти.

Некоторые государственные служащие подчинены *специальным статутам*, зафиксированным в законах. Специальный статут может, например, лишить государственного служащего права на забастовку.

Компетенция министерства ограничивается преимущественно решениями по индивидуальным вопросам (назначения, прием в штат, продвижение по службе, дисциплинарные меры и т.д.). Министр не имеет права изменять статуты чиновников.

Современная публичная служба во Франции строится в соответствии с карьерной системой. Считается, что чиновник, зачисленный на одну из должностей, посвящает себя государственной службе, а государство должно в свою очередь гарантировать ему продвижение («карьеру») в соответствии с его квалификацией и поведением на государственной службе.

В соответствии со ст.6 Декларации прав человека и гражданина, «все граждане ... имеют равный доступ ко всем постам, публичным должностям и занятиям сообразно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме тех, что обусловлены их добродетелями и способностями».

В Законе от 13 июля 1983 г. установлены пять основных условий приобретения статуса чиновника: наличие французского гражданства, обладание политическими правами, соблюдение законов, положительное

отношение к законам о службе в армии, физическая пригодность. В особых статутах могут определяться дополнительные условия доступа в штат чиновников (возраст, образовательный ценз, стаж работы и т.д.).

Основным способом приема на государственную службу является проведение набора по конкурсу.

Продвижение чиновника по службе, как уже отмечалось, может осуществляться двумя основными путями – по степени и по рангу. Повышение по ступени проводится в рамках одного и того же ранга и в большей степени связано с выслугой лет, нежели с профессиональными качествами чиновника. Высокие оценки службы чиновника могут ускорить повышение, однако низкие оценки не смогут ему помешать при условии, что достигнут максимальный срок службы на данной ступени (в этом случае повышение является правом чиновника и осуществляется автоматически). При повышении по рангу необходимый стаж работы является лишь предварительным условием. Решающее значение имеют заслуги чиновника.

Естественным способом прекращения карьеры чиновника является достижение предельного возраста (обычно – 60 лет, для некоторых категорий служащих – 65 лет). Карьера может быть прекращена по инициативе самого служащего или по инициативе администрации (увольнение). Кроме того, карьера прекращается автоматически, когда служащий перестает отвечать требованиям, установленным законом (например, в случае выхода из французского гражданства или лишения политических прав).

Службы национальной компетенции. Независимые административные органы

Французская административная наука не использует понятие «ведомство». При этом в самой административной системе существуют административные институты в той или иной степени соответствующие нашему понятию ведомства.

Одной из разновидностей таких институтов являются так называемые службы национальной компетенции (*services à compétence nationale – SCN*). Они

начали появляться во французской административной системе после того, как декретом № 92-604 от 1 июля 1992 г. министрам было рекомендовано пересмотреть структуру министерств, с тем чтобы составляющие их службы были нацелены исключительно на «формирование публичной политики, ее оценку и реализацию» (ст.2-1), а «оперативные» (по терминологии французского законодательства) функции – проведение исследований технического характера, обучение и подготовка персонала, предоставление услуг и т.д. – должны быть переданы службам национальной компетенции.

Создание таких служб, юридически выведенных за рамки центральной администрации, было предусмотрено декретом № 97-463 от 9 мая 1997 г. и принятым в тот же день циркуляром премьер-министра. При этом особо подчеркивались функциональные отличия этих служб от центральной администрации – они не участвуют в формировании публичной политики, не контролируют ее исполнение, они выступают исключительно ее техническим инструментом. К службам национальной компетенции относятся, например, Центр технических исследований в области морского и речного транспорта; статус SCN имеют более двадцати национальных музеев, Исследовательский центр Chaillot и т.д.

Служба национальной компетенции может быть подчинена непосредственно министру. В этом случае она создается принятием декрета в Государственном совете, а руководителю службы могут быть делегированы отдельные властные полномочия, что придает самой службе большую степень автономности от министерства, в том числе и в финансово-бюджетной сфере. Другой вариант организации службы национальной компетенции состоит в ее подчинении руководителю дирекции, отдела или службы, входящих в состав центральной администрации. Для создания такой службы национальной компетенции достаточно принятие решения на уровне министра.

Если служба национальной компетенции представляет собой образование, формально зависимое от министра или иного руководителя центральной администрации, хотя и выведенное за рамки самой центральной администрации,

то другая разновидность французского варианта ведомств – независимые административные органы (*autorités administratives indépendantes* – ААИ) – являются полностью независимыми от соответствующего министра. Появление независимых административных органов в конце 1970-х гг. коренным образом изменило ранее существовавшую картину организации административной власти. Независимые административные органы не обладают статусом юридического лица, при этом они являются государственными институтами, имеющими общенациональную компетенцию. Создаются такие органы в соответствии с предписаниями закона или кодекса. Так, например, создание Центрального бюро по тарификации было предусмотрено Кодексом страхования, Банковской комиссии – Законом от 24 января 1984 г. о кредитных учреждениях и контроле за их деятельностью, Комиссии по доступу к административным документам – Законом от 17 июля 1978 г. о мерах по улучшению отношений между администрацией и общественностью, Консультативной комиссии по вопросам военной тайны – одноименным Законом от 8 июля 1998 г., Совет по вопросам конкуренции – ордонансом от 1 декабря 1986 г. о свободе ценообразования и конкуренции, Высший совет по Агентству Франс-Пресс – Законом от 10 января 1957 г. о статусе Агентства Франс-Пресс, учреждение должности Медиатора Республики – одноименным Законом от 3 января 1973 г., Защитника прав детей – одноименным законом от 6 марта 2000 г. и т.д.

Эти органы могут по-разному называться (бюро, комиссии, советы, высшие советы, медиаторы, посредники и т.д.), но все они выполняют консультативно-контрольные функции и являются юридически независимыми от центральной администрации. Юридическая независимость от министерств позволяет этим органам эффективно выполнять свои функции, консультировать и контролировать центральную администрацию, не превращаясь при этом в ее придаток.