

права. На рівні методології її вплив на законодавця відкриває нові можливості впливу на нього. В такому розумінні можна говорити про психологію доктрини.

Подальший розвиток законодавства у державах призвів до відособлення та індивідуалізації як законодавства в цілому, так і його джерел. Доктрина сприяє раціоналізації вольового прояву державної влади. Це пов'язано з тим, що в будь-якій державі як географічному утворенні мають місце різноманітні умови для розвитку та існування як суспільства, так і права.

Звичайно ступінь впливу правових доктрин на законодавця та на правотворчий процес, форми її прояву в різних країнах не завжди однакові. Це є зрозумілим, враховуючи те, що кожна з країн має власну систему права, свій набір правового інструментарію. У Франції, наприклад, досить високо цінуються академічні думки та доктрини, що стосуються практичних аспектів права. Майже кожне рішення касаційного суду та значна кількість рішень апеляційних судів підпадають під оцінку та коментуються в авторитетних спеціалізованих виданнях. Коментатори показують зв'язок між винесеними рішеннями та приділяють увагу не лише тому, що в них було прямо зазначено, але й те, що судді обминули. Юридична теорія здійснює великий вплив на судову практику, яка досить часто відтворює запропоновані доктриною конструкції в своїх рішеннях.

В той же час в Німеччині та Італії перевага віддається скоріш фундаментальним доктринам академічного характеру. Відповідно до цього в ієрархії юридичних професій згаданих країн найбільш поважні позиції у Франції займають провідні судді, в Німеччині та Італії першість належить добре відомим професорам права та науковим працівникам.

Сьогодні доктрина повертає втрачені позиції в якості джерела (форми) права. Оскільки усі досягнення філософії права щодо сутності та ідеї права, шляхів її розвитку не можуть бути сформульовані мовою нормативно-правового акту, то всі надбання у сфері теорії права викладаються вченими у статтях, монографіях, обговорюються на круглих столах, конференціях, симпозіумах.

О. В. Криворучко,

доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету, кандидат юридичних наук

ПЕРШІ ЗАХОДИ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ПО СТВОРЕННЮ ДЕРЖАВНОГО АПАРАТУ У БРИТАНСЬКІЙ ІНДІЇ

З моменту набуття незалежності перед Україною постало одне з принципових питань державотворення – питання про створення власного державного апарату. Першочерговим і достатньо складним завданням розбудови такого

апарату є підбір та підготовка кадрів державних службовців, на що вищі керівники нашої держави неодноразово звертали увагу.

У цьому зв'язку підвищений інтерес викликають напрацювання інших держав, зокрема країн, що звільнилися від колоніальної залежності, бо вони, з одного боку, використовували досвід високорозвинених країн-колонізаторів, а з іншого – відмовилися від низки нав'язаних їм догматів, тобто при формуванні державних органів та державного апарату виходили з власних пріоритетів (менталітету, релігійних вірувань, економічних, соціальних і політичних реалій та завдань). Індійська Цивільна Служба в цьому сенсі є одним з дуже показових прикладів, проте в вітчизняній літературі про неї немає навіть згадки. В англійській правовій літературі велика увага приділяється як питанням адміністрування в Індії в цілому, так і розвитку Індійської Цивільної Служби зокрема.

Новизна публікації полягає як у самій постановці питання, так і у висвітленні вищезазначених перетворень з використанням раніше невідомої на території СНД англійської, в першу чергу індійської, правової літератури.

Керівництво Англії у другій половині XVIII століття добре розуміло значення Індії задля збагачення та посилення Британської імперії, саме тому його занепокоїв розмах корупції службовців Ост-Індської компанії в Індії, тому з 1773 року запроваджується політика посилення контролю з боку британського уряду за діяльністю Компанії. Актом про хартію 1853 р. Рада директорів Компанії була позбавлена так званого «права патронату», тобто права підбору кандидатів на посади службовців. Для розробки заходів щодо ефективної реалізації Акту 1853 р. був створений комітет, відомий як Комітет з Індійської Цивільної Служби, під керівництвом Томаса Бабінгтона Маколея. У тому ж 1854 р. Комітет надав свої рекомендації, які передбачали, що тепер призначення кандидатів на посади в Індійську Цивільну Службу вироблялися: 1) за результатами конкурсних іспитів; 2) у віці 18-23 років. Більш молодих претендентів могли прийняти в «дуже рідкісних і виняткових випадках». Такий підхід вводив істотні вікові корективи для кандидатів, бо раніше, згідно Індійського закону Пітта 1784 р., вік здобувача посади становив 15-18 років. Ідея підвищення вікового цензу і практика її реалізації якісно змінили контингент претендентів, тому що дозволили претендувати на посади випускникам університетів, в першу чергу Оксфорда і Кембриджа; 3) предмети, обов'язкові для конкурсного іспиту носили загальний характер, що дозволяло, з одного боку, розширити число кандидатів, з іншого – було корисним і не викликало незадоволення у тих кандидатів, що не пройшли; 4) навчання стажистів (відібраних кандидатів) носило спеціальну спрямованість і включало вивчення: індійської історії, принципів юриспруденції, фінансової та комерційної «науки» і місцевих мов Індії; 5) у період випробувального терміну (не менше року і не більше двох років), стажер періодично здавав іспити під загрозою позбавлення місця; 6) коледж в Хейлібері, де проходили підготовку

службовці Компанії, через обсяг необхідних в ньому перетворень вирішили закрити; 7) стажисти вже після першого іспиту розподілялися між президентствами Бенгалії, Бомбея і Мадраса в порядку їхнього рейтингу в конкурсних іспитах, причому, в Бенгалію відбиралися найкращі, бо там у них була можливість виявити свої здібності державного службовця. Рекомендації Комітету були введені в дію британським урядом виданими в 1855 році Правилами, а коледж у Хейлібері був закритий у 1857 (за іншими даними у січні 1858) році. У королеви Вікторії метод відбору шляхом письмового іспиту викликав великі побоювання, зокрема тому, що кандидата, публічно проголошеного придатним, потім майже неможливо буде звільнити. Її переконав Вільям Гладстон, який запевнив, що «досвід університетів і державних шкіл країни показали, що перевірка відкритим іспитом була дієвим випробуванням характеру, як попереднє старання і самозречення, без яких знання не може бути отримане, рідко віддільні від загальної звички до доброчесності».

Реалізація Правил 1855 р. на практиці підтвердили правильність обраного підходу. Так, у 1866 р. генерал-губернатор Індії лорд Дж. Лоуренс у своєму донесенні позитивно відгукнувся про систему конкурсного відбору, зазначивши, що ця система є ефективною, а молодь, яка набирається за нею, має як правило, більш високий рівень освіти. Одночасно вже через кілька років після запровадження системи набору, запропонованої комітетом під керівництвом Маколея, намітилася тенденція до омолодження кандидатів у Індійську Цивільну Службу. Так, у 1860 р. максимальний вік для прийому на конкурсній основі був знижений до двадцяти двох, а в 1865 р. до двадцяти одного року. Більше того, в 1866 р. мінімальний вік прийому на службу був знижений з вісімнадцяти до сімнадцяти років. У 1860 році в Англії було створено Спеціальний комітет з оплати цивільних службовців (Special Committee on Civil Salaries) для консультування державного секретаря у справах Індії, зокрема шляхом вивчення можливих наслідків для подальшого управління Індією у разі скасування або зміни тих частин Актів 1833 і 1853 років, які наділяють правом робити призначення на посади цивільної служби в Індії на договірній основі. Комітет висловив думку, що не тільки справедливо, але і доцільно, щоб індійці були зайняті в адміністрації Індії, в таких великих межах, як це можливо без сумніву в збереженні британського панування над Індією. Формально індійці не були усунені від вступу на державну службу країни, однак практика була іншою. Так, ще до вступу на службу індієць повинен був пройти навчання, що вимагало тривалого проживання в Англії або періодичних приїздів туди для складання іспитів та відповідних видатків. Тому комітет розглянув дві пропозиції, спрямовані на створення індійцям реальної можливості отримання урядових робочих місць. Перша пропозиція передбачала виділення певної щорічної квоти призначень, за які могли боротися індійці і піддані Її Величності, які постійно проживають в Індії. Друга – провести одночас-

но два іспити, один в Англії і один в Індії, наскільки можливо однакові за складністю, і розподілити конкуруючих кандидатів з обох країн в одному списку Комісара цивільної служби відповідно до їхніх заслуг. Комітет без коливання віддав перевагу другій схемі як більш справедливій і найбільш відповідній принципам загального конкурсу за єдиним предметом, але в той же час рішуче висловився за те, щоб екзаменаційні матеріали для конкурсу в Індії та Англії були однаковими, а також думку, що для справедливості щодо «тубільців», до трьох сучасних європейських мов слід додати три розмовних східних мови, з тим, щоб надати кандидатам можливість вибору.

Комітет виступав за повністю закрити (або «ексклюзивну», як її вирішили називати) цивільну службу, щоб перешкодити «побічним способам» потрапляння до неї. «Ми вважаємо, що подальше підтримання першокласної цивільної служби (якщо, звичайно, її надалі розглядати як виняткову службу, поступити в яку може на конкурсній основі будь-який уроджений підданий Її Величності) необхідно для гарного управління Індією. Під цим ми маємо на увазі службу, в якій кожен співробітник повинен починати низу, і, після проходження довгого навчання в підлеглому положенні, поступово зростати на посаді з більш важливим значенням і винагородою, вищі пости заповнюються шляхом відбору з усієї організації тих, хто проявив найбільші здібності і гідності. ... Обґрунтованість такої думки, на наш погляд, переконливо довів досвід минулого, і плоди, які ця система принесла на кожному етапі історії Індії. Ми з упевненістю стверджуємо, що, як правило, система, яка була створена в Індії, не тільки забезпечує найбільш ефективну перевірку проти кумівства, фаворитизму та зловживання заступництвом, але в останні з нещодавно введеними поліпшеними кваліфікаційними тестами, також забезпечує в дуже великій мірі компетентність і працездатність. Останні залишки патронажу були зметені, коли система вступу на конкурсній основі в самому необмеженому сенсі замінила пряме призначення; а також шляхетне поводження цивільної служби Індії в цілому, під час насиченого подіями недавньої кризи, затвердило неодноразово висловлену істориками, державними діячами та сенаторами, а також мандрівниками та іноземцями думку, на користь її загальних переваг і пристосованості до дуже своєрідного і скрутного становища, в якому ми поставлені в Індії». Комітет рекомендував широко відкрити певні департаменти і управління для «всіх природжених підданих Її Величності, європейців і тубільців», при цьому особливе значення надавалося мешканню в Індії та оволодінню щонайменше двома «рідними» мовами.

Таким чином, визначення правильних принципів відбору кандидатів на державну службу в Індії та чітких, орієнтованих на майбутню практичну діяльність, пріоритетів підготовки кандидатів дозволили британському урядові вже на перших кроках перетворення ШС на державну службу досягти певних успіхів.