

Димаева Илона Александровна
студент магистратуры, ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления»,
г. Москва, Российская Федерация
ORCID: 0000-0002-1068-2303
e-mail: ilonalovzar@mail.ru

Знаменский Дмитрий Юрьевич
канд. полит. наук, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
г. Москва, Российская Федерация
ORCID: 0000-0002-3492-1567
e-mail: belyferz@list.ru

Dimaeva Iona
Graduate student, State University
of Management, Moscow, Russia
e-mail: ilonalovzar@mail.ru

Znamenskiy Dmitry
Candidate of Political Sciences,
State University of Management,
Moscow, Russia
e-mail: belyferz@list.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ И ЕГО АДАПТАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКЕ

Аннотация. Выполнен анализ зарубежного опыта прохождения государственной службы и возможности его использования в России. Исследование направлено на изучение зарубежного опыта работы с кадрами государственного управления с целью выработки рекомендаций по совершенствованию российской кадровой политики на государственной службе. Объектом исследования является государственная служба в мировой практике. Предмет исследования – кадровая политика на государственной службе зарубежных стран. Обобщены позиции российских и зарубежных ученых в данной области исследования. Выделены основные тенденции кадровой политики на государственной службе в зарубежных странах. Проведен анализ прохождения государственной службы в таких странах, как Англия, Германия, США, Франция и Япония.

Ключевые слова: англосаксонская модель, бюрократия, государственная служба, государственные служащие, государственный менеджмент, кадровая политика, континентальная модель, прохождение государственной службы, работа с кадрами.

Цитирование: Димаева И.А., Знаменский Д.Ю. Зарубежный опыт в системе управления кадрами на государственной гражданской службе и его адаптация в российской практике // Вестник университета. 2020. № 9. С. 58–63.

FOREIGN EXPERIENCE IN THE SYSTEM OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE STATE CIVIL SERVICE AND ITS ADAPTATION IN RUSSIAN PRACTICE

Abstract. An analysis of the foreign experience of public service and the possibility of its use in Russia has been performed. The research is aimed at studying foreign experience of working with public administration personnel in order to make recommendations for improving the Russian personnel policy in the public service. The object of the study is public service in the world practice. The subject of the research is personnel policy in the public service of foreign countries. The positions of Russian and foreign scientists in this field of research have been summarized. The main trends of personnel policy in the public service in foreign countries have been highlighted. Public service in countries such as England, Germany, the USA, France and Japan have been analysed.

Keywords: Anglo-Saxon model, bureaucracy, civil servants, civil service, continental model, passing of civil service, personnel policy, public management, work with personnel.

For citation: Dimaeva I.A., Znamenskiy D.Yu. (2020) Foreign experience in the system of personnel management in the state civil service and its adaptation in Russian practice. *Vestnik universiteta*. I. 9, pp. 58–63. DOI: 10.26425/1816-4277-2020-9-58-63

В большинстве стран мира коренная модернизация и реформирование государственной службы была начата еще в 70-80-е гг. XX в. На сегодня эти процессы дали возможность положительно повлиять на показатели эффективности работы государственного сектора, построить профессиональную и качественную государственную службу. Поэтому в условиях осуществления административной реформы в России целесообразно проанализировать мировой опыт работы с кадрами государственной службы.

Высокую актуальность возможности внедрения подобного опыта в российскую практику обуславливает большое количество научных публикаций по данной теме. Анализу зарубежного опыта прохождения

© Димаева И.А., Знаменский Д.Ю., 2020. Статья доступна по лицензии Creative Commons «Attribution» («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

The Author(s), 2020. This is an open access article under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



государственной службы посвящен достаточно широкий круг работ отечественных и зарубежных ученых, среди которых можно выделить публикации Д. Боссарта, К. Деммке, И. Грицьяка, Н. Гончарук, Д. Иманбердиева, В. Лобанова, А. Старовойтова, И. Василенко, Ю. Ковбасюка, Н. Нижник, В. Олуйко, С. Серегина, В. Сороко и др. Однако зарубежный опыт работы с кадрами на государственной службе, в условиях ее реформирования и модернизации, в научной литературе остается недостаточно исследованным, хотя является очень ценным для России. В связи с этим, представляется разумным, обобщая позиции различных ученых, выделить основные тенденции кадровой политики на государственной службе в зарубежных странах с тем, чтобы в перспективе любая российская государственная структура при разработке собственной стратегии кадровой политики имела возможность использовать имеющийся опыт зарубежных стран в этой области.

Цель исследования – изучение зарубежного опыта работы с кадрами государственного управления и предложение рекомендаций по совершенствованию российской кадровой политики на государственной службе. Объектом исследования является государственная служба в мировой практике, а предметом – кадровая политика на государственной службе зарубежных стран.

Для совершенствования прохождения государственной службы в России важное значение имеет зарубежный опыт работы с кадрами. Франция первой в конце 1940-х гг. осуществила реформирование государственной службы; в США реформа началась в конце 1970-х гг., в 1971–1988 гг. была проведена реформа системы государственной службы в Великобритании, в 1997 г. – в Германии. Реорганизация государственной службы в Нидерландах проводится с 1980 г., а начиная с 2000 г. она находится в стадии постепенного реформирования. Существенные преобразования государственной службы в Сингапуре были произведены после 1990 г. Реформирование государственной службы остается важным приоритетом на протяжении более чем 20 лет в Швеции и многих других странах мира.

Нельзя не отметить, что при всей универсальности задач реформирования государственной службы (повышение эффективности работы органов власти в целом, увеличение отдачи от персонала государственных органов, оптимизация бюджетных расходов на содержание государственного аппарата) ход реформ во многом зависит от таких факторов, как особенности политической культуры, а также исторические обусловленные особенности взаимоотношений власти и общества в данной конкретной стране [4]. Следует акцентировать внимание на том, что реформирование и модернизация государственной службы в странах демократии, совершенствование ее прохождения касается, прежде всего, структурных изменений в системе органов исполнительной власти, подбора персонала и оптимизации его численности, условий оплаты труда, оценки деятельности и методов поощрения, повышения профессиональной мобильности и улучшения условий труда, развития системы эффективности на государственной службе. В основу реформирования и модернизации государственной службы, как правило, ставятся такие принципиальные ориентиры, как демократизация госслужбы (а также государственного управления как такового), клиентоориентированность государственного аппарата (то есть отношение к гражданину как к клиенту, потребителю услуги, а не как к «просителю», «подвластному»), оптимизация организационных структур и коммуникаций в системе управления, бюджетирование, ориентированное на результат. Приведенные выше идеи в конце 70-х гг. XX в. легли в основу концепции *new public management*. В результате преобразования создается качественно новая модель государственной службы, которую часто называют поведенческой, и которая характеризуется качественно отличными параметрами, выражающимися в таких категориях, как творчество, новаторство, эмоциональная атмосфера, субъективный фактор. Процесс реформирования государственной службы, а следовательно, и ее центрального элемента – прохождения – рассчитан на сравнительно длительный период и практически безостановочным потоком следует совершенствование форм, методов, технологий деятельности государственных органов, их адаптации к внешним и внутренним условиям, которые постоянно меняются.

Процесс реформирования, развития и совершенствования государственной службы в мировой практике характеризуется направлениями, определенными, прежде всего, континентальной и англосаксонской моделями. Континентальной модели отвечает система карьерной государственной службы, которая предусматривает, что государственные служащие поступают на госслужбу на весь период своей профессиональной карьеры, во время которой они постепенно продвигаются по службе. К странам с классической карьерной моделью относятся Франция, Германия, Испания, Люксембург, Болгария, Румыния, Словакия, Япония. В условиях карьерной системы государственный служащий на весь период профессиональной деятельности связывает себя

с одной структурой, для которой характерна определенная иерархия, которая, в свою очередь, обеспечивает известный автоматизм его продвижения по служебной лестнице [7].

Англосаксонской модели отвечает система государственной службы по контракту (договору). В данной системе работники по контракту нанимаются на конкретные должности согласно образовательному уровню и профессиональных навыков. Классическая должностная система функционирует в Швеции. Характерные черты должностной модели присущи системам в Италии, Финляндии, Великобритании, Эстонии, Нидерландах. Примером должностной (открытой) системы может быть также модель организации государственной службы в США. При должностной системе отсутствуют гарантии по продвижению по службе, поскольку прохождение государственной службы определяется реестром должностей, предусматривающий условия для замещения каждой из них [1].

Рассмотрим особенности прохождения государственной службы в условиях ее реформирования и модернизации во Франции, Германии, Великобритании, США и Японии, которые лучше всего отражают указанные выше модели государственной службы, достигли довольно высокого уровня эффективности государственного аппарата и имеют профессиональную, авторитетную, ответственную и престижную государственную службу.

Французский опыт административных реформ принято считать классическим примером континентальной модели госслужбы [5]. Исходя из действующего законодательства процедуры приема на государственную службу допускают проведение конкурса в двух вариантах: во-первых, очные экзамены, собеседования и тестирование; во-вторых, заочное сопоставление послужных списков претендентов. Из общего правила (назначения на конкурсной основе) закон делает ряд исключений: для формирования нового корпуса служащих, для высших должностей министерского, префектурного или посольского уровня) и для отдельных низших должностей [3].

В Германии, как и во Франции, существует такое понятие, как «публичная служба». Основными характеристиками германской системы публичной службы следует считать: 1) существенное значение так называемых «политических назначений» (что связано в том числе и с формой правления в ФРГ и той ролью, которую играют политические партии в процессе формирования исполнительной власти на всех уровнях); 2) детальная правовая регламентация функций и полномочий всех органов власти, их подразделений и отдельных служащих; 3) четко очерченная должностная субординация; 4) формализация всех управленческих процедур и служебных взаимодействий; 5) многоступенчатая система подбора кадров для государственной службы (активно задействованы университеты); высокий статус государственного служащего подкреплен системой социальных гарантий, а также законодательных ограничений и запретов; 6) основным критерием при назначении на вышестоящую должность, а также при определении денежного содержания и премий выступает замещаемая должность и служебный стаж; 7) высокий уровень социальной защиты госслужащих, реализацию так называемых «пожизненных назначений» (без ограничения срока полномочий – за исключением ряда должностей), а также предоставления статуса «почетного чиновника» для госслужащих, вышедших в отставку [7].

Специфика немецкой государственной службы заключается в том, что понятие государственного служащего неоднозначно и фактически охватывает три различные по своему характеру группы персонала: чиновников, служащих и работников. Чиновники (высокий и наивысший уровень должностей) назначаются пожизненно, а со служащими и работниками заключают трудовое соглашение, которое может быть расторгнуто [6]. Публичным служащим присваиваются ранги в пределах каждого уровня. Их всего шестнадцать, высшим категориям должностей могут быть присвоены четырнадцатый, пятнадцатый и шестнадцатый ранги. В Германии действует четкое разделение должностей на политические и административные. Необходимым условием поступления на государственную службу в Германии является знание немецкого языка. Отметим, что процедуры подбора персонала на государственную службу, а также прохождения службы, весьма детально регламентированы в федеральном законодательстве Германии. Закон определяет различия в процедуре назначения на должности (особый, напрямую прописанный в специальном законодательстве порядок – для чиновников, контрактная основа – для служащих и работников). В любом случае назначение на должность возможно только после испытательного срока (от 1 до 5 лет). Все означенное выше, а также то обстоятельство, что начало карьеры госслужащего возможно только с самых нижестоящих должностей, говорит о карьерном (закрытом) характере германской модели государственной службы. Непременным условием для должностного роста является успешная сдача квалификационных экзаменов, который имеет свою специфику для каждой категории и группы должностей. Закон также устанавливает «верхний возрастной предел» нахождения на публичной службе, который составляет 65 лет (с перспективой продления до 68 лет) [6]. Следует

отметить, что Германии, как и во Франции, в корпусе гражданских служащих сложился особый слой «политических назначенцев», уже упоминавшийся нами выше. Особенность данной группы заключается в том, что они, в силу изначальной политической ангажированности (связью с конкретным руководителем – канцлером, министром, депутатом Бундестага и т. п.), находятся «за скобками» служебной иерархии и освобождаются от должности вместе с соответствующим политическим руководителем [2].

Ярким примером так называемой «менеджеральной» (открытой) модели государственной службы выступает Великобритания, еще в 70-е гг. XX в. осуществившая масштабные реформы государственного управления. Принципиальным новшеством данной модели, как уже отмечалось выше, было привнесение в традиционную бюрократическую систему управления клиентоориентированности, целевой установки на результат, а не на процесс, а также заимствование лучших управленческих практик (в том числе в части управления персоналом) из корпоративного сектора. Существенное влияние на ход административных преобразований, осуществленных правительством М. Тэтчер, оказал американский опыт [3]. Одним из главных направлений реформы стала оптимизация численности государственных служащих и аутсорсинг отдельных функций государственного управления. С этой целью были учреждены исполнительные агентства (государственные корпорации, QUANGO – Quasi Non-governmental Organizations), сотрудничающие с министерствами (центрами формирования политики) на контрактной основе. Таким образом правительству удалось формально сократить численность государственного аппарата (с персоналом QUANGO отношения строились на контрактной основе, данные работники не имели возможности пользоваться социальными гарантиями госслужащих, а их оплата труда зависела не столько от тарифной сетки, сколько от индивидуальных результатов работы). Вместе с тем реформа нанесла ощутимый удар по престижу публичной службы: даже сотрудники QUANGO получали меньше, чем менеджмент в негосударственном секторе [8]. В целом опыт свидетельствует, что вся система прохождения государственной службы в Великобритании ориентирована не на узкую специализацию, а на формирование чиновника-менеджера широкого профиля (аналогичная концепция доминирует и во Франции) [3].

В настоящее время британская система государственной службы сохраняет все тот же принципиальный методологический и ценностный вектор, заданный в 80-е гг. XX в. Заслуживает внимания принятие в этой стране 6 июня 2006 г. Кодекса гражданской службы (Civil Service Code), согласно которому среди основных ценностей (core values) служащих определены добросовестность, честность, объективность и беспристрастность Кодекса и менеджмента в гражданской службе (Civil Service Management Code, CSMC), в котором закреплены правила и инструкции министерств и ведомств по условиям службы государственных функционеров [8].

В целом, проведенные в конце прошлого – начале нового века реформы подтвердили адаптивность британской системы государственного управления и государственной службы, что проявилось в жизнеспособности новых институтов и процедур прохождения государственной службы. В то же время процессы реформирования отразили достаточно высокий уровень сохранения существующих традиций.

Представляется, что позитивным примером для отечественной системы государственной службы может послужить их практика компетентностного подхода к оценке гражданских служащих, а также управление карьерой служащих исходя из результатов их профессиональной деятельности [3, с. 455].

Интересным для России является опыт прохождения государственной службы в США. Стабильность политической системы США стала результатом четкого распределения полномочий между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти [1]. Несмотря на переход к общему принципу системы заслуг (merit system) при назначении на должности госслужбы (и даже на существование Совета по защите системы заслуг), в США сохраняется весьма распространенная система политических назначений. На сегодня не более 5 % назначений на особо важные должности происходят на основе «политического» метода. В случае возникновения замечаний относительно его работы руководитель учреждения должен сообщить ему об этом, четко обозначив критерии оценки его труда [3]. Новацией в системе государственной службы в соответствии с законом о реформе государственной службы стало введение этического кодекса государственной службы. Общечеловеческие гуманистические идеалы заложенные в «кодексе этики», побуждают государственных служащих всех уровней действовать в рамках закона на благо своего общества и государства, придерживаясь высоких моральных принципов [3].

Особого внимания заслуживает также опыт прохождения государственной службы в условиях административной реформы в Японии. Во-первых, эта страна является одной из наиболее развитых стран мира и входит в группу ведущих государств. Во-вторых, Япония имеет свои особенности и традиции, а японская государственная служба всегда выполняла важные задачи в процессе стремительного развития страны. Административная реформа в целом и реформа государственной службы в частности является одной из ключевых проблем современной Японии, которая строит новую модель государственного управления и государственной службы. Существенные изменения в данной модели произошли на рубеже столетий, в январе 2001 г.: помимо оптимизации числа министерств (с 12 до 10) и общей численности госслужащих, в штате каждого министерства были введены специфические политические назначения – вице-министры (статс-секретари) из числа депутатов парламента, назначаемые в порядке ротации [9]. Следует также отметить, что современная японская модель государственной службы базируется на двух главных индикативных показателях ее результативности: уменьшении ее стоимости для общества и повышении эффективности [3].

Итак, анализ зарубежного опыта работы с кадрами на государственной службе показал, что в Европе и других странах были разработаны различные модели государственной службы, которые объединяются общим названием «новое государственное управление». Проведенный анализ позволил осуществить систематизацию основных тенденций развития института прохождения государственной службы, к которым отнесены:

- разработка программ реформирования и модернизации государственной службы и оптимизацию, и создание в системе государственной службы новых организационных структур;
- принятие нового законодательства об административной реформе и о государственной службе;
- создание института высших руководителей;
- существование специальных институтов управления государственной службой;
- последовательное сокращение государственного аппарата;
- ротация кадров;
- использование методов менеджмента, заимствованных из частного сектора;
- обеспечение процесса непрерывного профессионального образования государственных служащих;
- наличие кодексов этики.

Таким образом, зарубежный опыт работы с кадрами на государственной службе является очень ценным для России. Его адаптация к требованиям нашего государства и национальным традициям будет способствовать реформированию и модернизации государственной службы, совершенствованию ее прохождения в условиях административной реформы в России.

Библиографический список

1. Бутова, Т. В., Петрова, Ю. И. О системе государственной службы в США // Состояние и перспективы развития экономики в условиях неопределенности / Сборник статей международной научно-практической конференции. Отв. ред.: А. А. Сукиасян. – Уфа: ООО «АЭтерна», 2015. – С. 40-42.
2. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавриата и магистратуры; отв. ред. Н. А. Омельченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 414 с.
3. Мировые модели государственного управления / под общ. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. И. Крайника, Х. М. Дейнеги. – 2-е изд. – Киев: НАДУ, 2015. – Ч. 1. – 612 с.
4. Омельченко, Н. А. История государственного управления: учебник и практикум для академического бакалавриата; – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018. – 256 с.
5. Петрова, Ю. И., Бутова, Т. В. Особенности функционирования системы государственной службы во Франции // Современные аспекты глобализации экономических наук / Сборник статей международной научно-практической конференции. Отв. ред.: А. А. Сукиасян. – Уфа: ООО «АЭтерна», 2015. – С. 81-83.
6. Пирова, О. А. Основы государственной службы в Германии // XXXVII международные научные чтения (Памяти А. Д. Сахарова) / Сборник статей международной научно-практической конференции. – Москва, 2018. – С. 109-113.
7. Рыбакова, Я. И. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы // Экономика, Право, мораль в современном обществе / Сборник материалов студенческих научных исследований в области экономики, права, социологии и других наук. Под общ. ред.: А. В. Шарковой, О. Н. Васильевой. – Москва, 2016. – С. 49-57.

8. Саликов, Д. Х. Основные этапы эволюции государственной службы Великобритании в XIX-XX веках // Актуальные проблемы государственного и корпоративного управления / Сборник научных трудов. Под общ. ред. С. А. Головихина. – Челябинск, 2016. – С. 30-35.
9. Хафизова, З. И. Кадровая политика Японии на государственной службе // Ученые записки Альметьевского государственного нефтяного института. – 2019. – Т. 18. – С. 173-177.

References

1. Butova T. V., Petrova Yu. I. O sisteme gosudarstvennoi sluzhby v SShA [*About the public service system in the USA*]. Sostoyanie i perspektivy razvitiya ekonomiki v usloviyakh neopredelennosti. Sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii [*State and prospects of economic development in uncertainty. Collection of articles of the International scientific and practical conference*]. Ed. A. A. Sukiasyan, 2015, pp. 40-42.
2. Znamenskii D. Yu. Gosudarstvennaya i munitsipal'naya sluzhba: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [*Public and municipal service: textbook for bachelor's and master's degrees*], Ed. N. A. Omel'chenko, 3-e izd., pererab. i dop. Moscow, Yurait, 2018. 414 p.
3. Mirovye modeli gosudarstvennogo upravleniya [*Global models of public administration*], Ed. Yu. V. Kovbasyuka, S. V. Zagorodnyuka, P. I. Krainika, Kh. M. Deinegi, 2-e izd. K., NADU, 2015, Ch. 1. 612 p.
4. Omel'chenko N. A. Istoriya gosudarstvennogo upravleniya: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [*History of public administration: textbook and workshop for academic baccalaureate*], 2-e izd., pererab. i dop. Moscow, Yurait, 2018. 256 p.
5. Petrova Yu. I., Butova T. V. Osobennosti funktsionirovaniya sistemy gosudarstvennoi sluzhby vo Frantsii [*Features of the functioning of the public service system in France*]. Sovremennye aspekty globalizatsii ekonomicheskikh nauk. Sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii [*Modern aspects of the globalization of economic Sciences. Collection of articles of the International scientific and practical conference*]. Ed. A. A. Sukiasyan, 2015, pp. 81-83.
6. Pirova O. A. Osnovy gosudarstvennoi sluzhby v Germanii [*Fundamentals of public service in Germany*]. XXXVII mezhdunarodnye nauchnye chteniya (Pamyati A. D. Sakharova) Sbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii [*XXXVII Interational Scientific Readings (In memory of A. D. Sakharov). Collection of articles of the International scientific and practical conference*], 2018, pp. 109-113.
7. Rybakova Ya. I. Gosudarstvennoe upravlenie i gosudarstvennaya sluzhba: vzaimosvyaz', problemy i perspektivy [*Public administration and public service: interrelation, problems and prospects*]. Ekonomika, pravo, moral' v sovremennom obshchestve. Sbornik materialov studencheskikh nauchnykh issledovaniy v oblasti ekonomiki, prava, sotsiologii i drugikh nauk [*Economics, law, and morality in modern society. Collection of materials of students' research in the field of economics, law, sociology and other Sciences*], Eds. A. V. Sharkova, O.N. Vasil'eva. Moscow, 2016, pp. 49-57.
8. Salikov D. Kh. Osnovnye etapy evolyutsii gosudarstvennoi sluzhby Velikobritanii v XIX-XX vekakh [*The main stages of the evolution of the British civil service in the XIX-XX centuries*]. Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i korporativnogo upravleniya. Sbornik nauchnykh trudov [*Current problems of public and corporate administration. Collection of scientific papers*], Ed. S. A. Golovikhin. Chelyabinsk, 2016, pp. 30-35.
9. Khafizova Z. I. Kadrovaya politika Yaponii na gosudarstvennoi sluzhbe [*Japan's public service personnel policy*]. Uchenye zapiski Al'met'evskogo gosudarstvennogo neftyanogo instituta [*Scientific notes of the Almet'yevsk State Oil Institute*], 2019, vol. 18, pp. 173-177.