

УДК 35.088.6

А.А. Суворов

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ДОЛЖНОСТНОГО РОСТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация. В статье представлен анализ зарубежного опыта в области профессионально-должностного роста государственных гражданских служащих. Показано, что в основе профессионально-должностного роста государственных гражданских служащих лежит доминирующая модель государственной гражданской службы: романо-германская модель (карьерная), англосаксонская модель (позиционная), модель государственной службы стран исламской ориентации, трудовая модель. Приведена сравнительная характеристика системы профессионально-должностного роста гражданских служащих в России и за рубежом. На основе обобщения результатов анализа сделаны выводы о достоинствах и недостатках зарубежной практики, а также о возможности использования мирового опыта в российских условиях.

Ключевые слова: государственная служба, гражданский служащий, профессионально-должностной рост, профессиональное развитие, управление персоналом, система, цели, задачи, функции, объект, субъект, факторы, обеспечение.

Anton Suvorov

FOREIGN PRACTICE OF VOCATIONAL AND CAREER DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS

Annotation. The article presents the analysis of foreign experience in the field of vocational and career development of civil servants. It is shown that the basis for professional and career growth of civil servants lies with the dominant model of civil service: Romano-Germanic model (career), the Anglo-Saxon model (positional), the model of civil service of the countries of Islamic orientation, labor model. Comparative characteristic of the professional career development of civil servants in Russia and abroad. On the basis of generalization of the results of the analysis the conclusions about the advantages and disadvantages of foreign practices, but also about the possibility of using international experience in Russian conditions.

Keywords: civil service, civil servants, professional and career growth, professional development, personnel management, system, goals, objectives, function, object, subject, the factors, the support.

Существуют общие для всех государств принципы поступления на государственную службу, прописанные в международных нормативно-правовых актах. Например, принцип равных возможностей и подхода в отношении найма и работы указан в Конвенции Международной Организации Труда (МОТ) 1958 г. о дискриминации. К общим критериям продвижения по службе можно отнести образование, квалификацию, опыт работы, деловые качества [2]. В настоящее время продвижение служащих и процедуры замещения вакантных должностей регулируются правовыми актами, которыми определяются статус чиновников, их служебные функции и задачи.

Профессиональная деятельность государственных служащих регулируется не трудовым, а публичным правом, в котором наряду с общегражданскими правами и обязанностями фиксируются особые запреты для работников органов государственного управления [6; 7]. Система профессионально-должностного продвижения гражданских служащих основывается на принципах стабильности, беспартийности, беспристрастности и лояльности [4].

В основе системы профессионально-должностного роста (ПДР) гражданских служащих лежит доминирующая модель государственной гражданской службы: основными среди которых сегодня

специалисты называют: романо-германскую модель (карьерная); англосаксонскую модель (позиционная); модель государственной службы стран исламской ориентации; трудовую модель [3; 5]. Основные характеристики системы профессионально-должностного роста гражданских служащих относительно различных моделей государственной службы приведены в таблице 1.

Таблица 1

**Система профессионально-должностного роста гражданского служащего
в различных моделях государственной службы**

Модель государственной службы	Страны	Характеристика системы ПДР
Романо-германская модель (карьерная)	Континентальная Европа (Франция, Германия), Япония	<p>Субординационная организация системы государственной службы, подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня государственной службы.</p> <p>«Закрытая» система подбора кадров на государственную гражданскую службу по конкурсному экзамену на основании принципа равенства всех кандидатов. Обязательные условия при поступлении – наличие базового образования и специальное предварительное обучение.</p> <p>Высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности.</p> <p>Сложная процедура увольнения государственного гражданского служащего.</p>
Англосаксонская модель (позиционная)	Англосаксонские страны (США, Великобритания, Канада)	<p>Акцент на концепцию Нового государственного менеджмента (New public management) и систему оценки качества и результативности работы.</p> <p>Ориентация на формирование профессионального управленца, администратора широкого профиля (джереналиста).</p> <p>Отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений.</p> <p>Открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу. Поступление на государственную службу осуществляется на основании письменного экзамена общего типа.</p> <p>Зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего.</p> <p>Гибкая система премий и бонусов, основанная на методиках оценки госорганов и персонала.</p> <p>Продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг – отбору наилучших кандидатов на повышение в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности.</p> <p>Упрощенная процедура увольнения.</p>
Модель государственной службы стран исламской ориентации	Страны исламской ориентации	<p>Законодательный источник – Шариат, не только как сборник божественных установлений, но и как один из регуляторов служебного поведения.</p> <p>Основная характеристика регулирования деятельности чиновников в этой системе – ориентация на определение обязанностей служащих-верующих при некотором второстепен-</p>

Модель государственной службы	Страны	Характеристика системы ПДР
Трудовая модель	КНР, Куба	<p>ном значении признаваемых за гражданином социальных прерогатив.</p> <p>Основные принципы – партийность, номенклатура, административная иерархия. Деятельность чиновников регламентирована партийными решениями, а административная деятельность носит несколько подчиненный, по сравнению с партийной деятельностью, характер.</p> <p>Государственная служба во многих случаях приравнивается к общей трудовой деятельности.</p>
«Элитная» (восточно-азиатская)	Корея, Япония,	<p>Сформировано сильное государство с эффективным государственным аппаратом.</p> <p>Государственная служба находится под постоянным контролем общественности, а также считается почетной и престижной, так как стабильна и хорошо оплачивается.</p> <p>Государственный служащий, его знания, трудовые навыки и мотивация трудового поведения – решающий фактор, определяющий качество и уровень управленческой деятельности.</p> <p>Зарплата госслужащего пересматривается каждый год и состоит из базового оклада, надбавки за профессионализм и надбавки, учитывающей экономическое состояние страны.</p> <p>При поступлении на государственную службу действует система конкурсного отбора.</p> <p>При отборе кандидатов на государственную службу акцент делается на работу с кадровым резервом через выявление перспективных учащихся, поощрение их учебы, предоставление стипендий для поступления в университеты и направление наиболее способных для обучения за рубежом.</p> <p>При принятии решений о карьерном росте госслужащего основным критерием является эффективность работы, а не стаж.</p> <p>При начислении зарплаты применяются рыночные методы. Зарплата соответствует рангу госслужащего и вычисляется согласно формуле, привязанной к средней зарплате успешно работающих в частном секторе лиц. Размер зарплаты также зависит от того, насколько хорошо работает экономика страны.</p>
«Корпоративная»	Новая Зеландия	<p>Ориентация на рынок труда, отказ от четкого определения штатной численности госслужащих, внедрение принципов корпоративного управления.</p> <p>Поступление на государственную службу в результате жесткого конкурсного отбора по принципу «правильный человек на вакансию». Контрактная система трудовых отношений с государственными служащими.</p> <p>Отсутствие таких понятий, как «лимит штатной численности» и «реестр должностей». Первый руководитель государственного органа сам вправе решать, сколько нужно работников для достижения поставленной цели (проектная система работы).</p>

В таблице 2 приведена сравнительная характеристика системы профессионально-должностного роста гражданских служащих в России и за рубежом.

Таблица 2

Сравнительный анализ профессионально-должностного роста государственных служащих в России и за рубежом

Критерии сравнения	ПДР в зарубежных странах	ПДР в РФ
Принципы ПДР	Меритократические в сочетании с опытом работы госслужащих на службе	Множество субъективных параметров, практически не зависящих от результативности
Механизм отбора на ГС	Конкурсный отбор на государственную службу	Конкурсный отбор на государственную службу
Принципы отбора на ГС	Свободный доступ на государственную службу независимо от происхождения, пола, расы, вероисповедания, религиозных или политических убеждений, личных и деловых связей	Присутствует возможность поступления на государственную службу за счет наличия связей
Стабильность занятости	Гарантированная занятость	Гарантированная занятость
Принципы доступа к должностям в системе ПДР	Принцип назначения на должность (в отличие от выборности)	Принцип назначения на должность (в отличие от выборности)
Принцип подчиненности	Иерархическая подчиненность и субординация должностей	Иерархическая подчиненность и субординация должностей
Условия для ПДР	Регулярное повышение профессиональной подготовки, проверка эффективности деятельности путем проведения аттестации, сдачи квалификационных экзаменов и пр.	Прохождение аттестации раз в три года
Социальное обеспечение	Почетная отставка и выплата государственной пенсии по выслуге лет	Наличие льгот во время и после службы
Социальный и правовой статус	Высокий правовой и социальный статус	Не достаточно высокий правовой и социальный статус
Правовая база ПДР	Специально разработанные правовые акты	Специально разработанные правовые акты

В целом изучение международного опыта организации государственной службы [8; 9] дает основание для некоторых предварительных обобщений в отношении применяемых социально-управленческих технологий формирования и подготовки резерва кадров государственных служащих. Анализ зарубежного опыта профессионально-должностного роста в системе государственной гражданской службы позволяет сделать следующие выводы [1]. Основой государственной службы демократических государств является меритократия – система, основанная на личных заслугах государственного служащего, включающая в себя такие элементы, как обязательный конкурсный отбор при поступлении и продвижении по госслужбе; правовую и социальную защищенность государственных служащих; равную оплату труда за выполнение равнозначной работы; поощрение государственных служащих, достигающих эффективных результатов в своей деятельности; постоянное обучение государственных служащих в целях улучшения результатов их деятельности. Государственная кадровая политика в части профессионально-должностного роста служащих неразрывно связана с базовыми принципами государственного устройства, функционирования административного аппарата. Обобщение зарубежной практики функционирования государственной службы позволяет говорить о том, что в законодательстве и практике многих стран прописаны технологии профессионально-должностного роста государственных служащих. Во всех странах со стабильной системой государ-

ственной службы существуют специальные уполномоченные государственные органы, осуществляющие управленческие функции по отбору (найму) на государственную службу, организации и контролю ее прохождения (выстраиванию жизненной карьеры чиновника). В большинстве развитых государств система профессионально-должностного роста государственных служащих определена в виде типических элементов идеальной технологической модели:

– организационно-управленческих структур – специальных уполномоченных органов (служб, комитетов, советов и т.п.), занимающихся отбором, подготовкой кадров, организующих жизненную карьеру чиновников;

– социально-управленческих процедур по подготовке кадров посредством подготовительной предварительной службы, которая в сочетании с обучением, конкурсными процедурами, квалификационными экзаменами фактически готовит резерв кадров на продвижение по службе;

– социально-предписывающих управленческих процедур, организационно и нормативно обеспечивающих равенство конституционных прав граждан при поступлении на государственную службу и приток в кадровый корпус компетентных представителей разных слоев общества.

Библиографический список

1. Дахно, Е. В. Управление развитием карьеры государственных служащих в России [Электронный ресурс] / Е. В. Дахно // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2012. – № 2(12). – Режим доступа : http://www.hist-edu.ru/hist/book_2_2012/13_dakhno.pdf (дата обращения : 03.08.2016).
2. Кибанов, А. Я. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих : монография / А. Я. Кибанов, Т. В. Лукьянова, В. А. Столярова. – М. : ИНФРА-М, 2015. – 246 с. – ISBN 978-5-16-010313-6.
3. Сотникова, С. И. Управление карьерой : учеб. пособ. / С. И. Сотникова. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 130 с. – ISBN 5-16-000713-X.
4. Управление персоналом организации : учеб. пособ. / Под ред. А. Я. Кибанова. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 695 с. – ISBN 978-5-16-005724-8.
5. Фаллер, О. В. Потенциал карьерного роста государственного служащего : монография / О. В. Фаллер. – М. : РАГС, 2009. – 108 с. – ISBN 978-5-77290-483-1.
6. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения : 03.08.2016).
7. Федеральный закон «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 02.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : Справочно-правовая система КонсультантПлюс (дата обращения : 03.08.2016).
8. Ketelaar, A. Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences [Electronic resource] / A. Ketelaar, A. Manning, E. Turkisch. – Mode of access : http://daaam.info/Downloads/Pdfs/proceedings/proceedings_2010/24270_Annals_1_head.pdf (accessed date : 03.08.2016).
9. Lawler, E. From Job-Based to Competency-Based Organizations / E. Lawler // Journal of Organizational Behavior. – 1994. – Vol. 15(1). – Pp. 3–15.