

Евгения ЛАЗУКОВА

## НАЕМ И КАРЬЕРА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

*Данная статья посвящена национальным особенностям организации государственной службы в России и за рубежом.*

*Среди важных отличий – механизмы приема на работу и карьерного продвижения служащих.*

*This article is dedicated to national peculiarities of civil services in Russia and abroad. The author shows that important differences exist in the recruitment and working career of civil servants.*

### **Ключевые слова:**

*государственная служба, чиновник, набор кадров, трудовая карьера; civil service, official, recruitment, working career.*

Одной из причин текучести кадров в системе российской госслужбы в самом начале карьеры служащего, по-видимому, является отсутствие перспектив продвижения. При этом на чиновников еще налагается ряд ограничений и запретов, в т.ч. невозможность заниматься финансовой деятельностью (если это влечет за собой конфликт интересов), вести свой бизнес и др. При невысоких зарплатах низшего и среднего звена служащих возможность карьерного роста была бы для данной социально-профессиональной группы чуть ли не единственным стимулом к продолжению служебной деятельности. Однако исследования показывают невысокую степень подвижности в высшем звене государственной службы в России. Стоит задуматься, как сделать российское чиновничество истинно «идеальной бюрократией». Этому точно не способствуют «застой» в высшем звене служащих и значительная текучесть кадров низшего звена.

В этом смысле полезным будет рассмотреть опыт зарубежных стран в организации госслужбы. Проанализируем, как ведется наем сотрудников на службу в иностранных государствах и как строится их карьера.

Итак, первый сравниваемый аспект в госуправлении – набор сотрудников на службу. Имеется в виду способ назначения государственных служащих и особенности их отбора. Различия видны в том, кто проводит выбор претендентов на должность, сколько ступеней (этапов) этой «селекции», какова форма проведения конкурса (если принята конкурсная система отбора) и каковы требования к кандидатам на поступление на службу.

Некоторые страны для найма госслужащих организовали специальные учреждения, службы (Англия, США, Швеция и др.), в иных наймом занимаются сами ведомства, учреждения, нуждающиеся в новых сотрудниках. Так, в США набором служащих занимаются специальные организации, одна из которых – Управление по руководству персоналом. Наем на госслужбу в США ведется на конкурсной основе с использованием отборочных экзаменов<sup>1</sup>. Прием на работу в госструктуры здесь производится в 2 этапа<sup>2</sup>. Сначала комиссия отбирает 3 кандидатов. Отбор может быть основан либо на тестах, либо – для высших должностей – на формальных сведениях об образовании и профессиональном стаже. Затем окон-

ЛАЗУКОВА

Евгения

Андреевна –

аспирант,

ассистент кафедры

социологии и

политологии

ПНИПУ

e.las@mail.ru

<sup>1</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом : курс лекций / под общ. ред. В.В. Чубинского. – СПб. : Изд-во «Образование – Культура»; Изд-во СЗАГС, 1998, с. 32.

<sup>2</sup> Оболонский А.В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2011, с. 117–118.

чательный выбор в соответствии с произведенным комиссией ранжированием кандидатов делает кадровый менеджер. Кроме экзаменов, для отбора для службы в США может использоваться и успешное прохождение обучения по программам, разработанным кадровой службой<sup>1</sup>.

В Великобритании имеются свои особенности набора на госслужбу. Он также производится на конкурсной и контрактной основе. Но наем государственных служащих подразумевает использование не только экзаменов, но и собеседований<sup>2</sup>. При этом набор английских чиновников осуществляют представители гражданского общества: комиссия по гражданской службе (состоящая из авторитетных публичных людей) утверждает на должности старших гражданских служащих<sup>3</sup>. Для высших руководителей возможны особые формы назначений<sup>4</sup>, например: на срок не более 3 лет (временное назначение), на срок не более 1,5 лет (чрезвычайное назначение), в соответствии с профессионально-квалификационными требованиями (карьерное назначение) и назначение на политические должности (начальное назначение).

В Японии существуют различные системы найма в зависимости от вида государственной службы. Японская служба делится на особую и обычную. К особой службе относятся судьи, чиновники управления обороны, члены академии наук, премьер-министр, генеральный секретарь и их профессиональными окружение; остальные являются сотрудниками обычной службы. Для отбора на обычную службу используются экзамены; на работников же особой службы конкурсная система найма не распространяется<sup>5</sup>.

Как видно, наем на государственную службу имеет национальную специфику. Чаще всего назначение на должность служащего (впервые при поступлении на госслужбу) происходит на конкурсной основе и подразумевает проведение

экзаменов или тестов. А далее уже видны различия. Так, в Италии, помимо конкурсов (в виде экзаменов и собеседований), возможно «назначение по усмотрению администрации»<sup>6</sup>.

На территориях национальных автономий Китая при найме на госслужбу приоритет отдается представителям национальных меньшинств. Для поступления на службу в учреждения провинциального уровня и выше необходим опыт работы не менее 2 лет на более низких уровнях государственной службы. Экзаменационный отбор не проходят кандидаты на руководящие должности<sup>7</sup> (но в данном случае речь идет уже о карьере, а не о найме на службу).

В Индии при приеме госслужащих, кроме экзаменационной, существует и система рекомендаций Индийской административной службы. Отбор по рекомендации отделения такой службы используется примерно в одной четверти всех случаев найма<sup>8</sup>.

В Турции при приеме на работу госслужащие, так же как и в США, проходят 2 этапа отбора. Однако в данном случае это отбор внешний и внутренний. На 1-й ступени отбора применяется стандартизированный экзамен (единый государственный экзамен для госслужащих), в некоторых случаях – экзамен на знание иностранного языка<sup>9</sup>. Вторая ступень – отбор внутренний: экзамены определенного ведомства (устные или письменные) и собеседования<sup>10</sup>.

В Швеции сотрудников коллегии административного органа и высших должностных лиц управлений назначает правительство. Остальные служащие управления назначаются данной коллегией<sup>11</sup>.

При найме госслужащих в Швейцарии учитываются профессиональные знания

<sup>6</sup> Там же, с.162.

<sup>7</sup> Государственное и муниципальное управление зарубежных стран // <http://www.gmu-countries.ru/> (дата обращения 23.12.2012).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Стародубцев И.И. Некоторые аспекты современного состояния государственной гражданской службы в Турции // <http://iimes.ru/rus/stat/2012/06-07-12a.htm> (дата обращения 23.12.2012).

<sup>10</sup> Стародубцев И.И. О подготовке кандидатов в государственные служащие в Турции // <http://www.iimes.ru/?p=15116> (дата обращения 23.12.2012).

<sup>11</sup> Государственное и муниципальное управление зарубежных стран // <http://www.gmu-countries.ru/> (дата обращения 23.12.2012).

<sup>1</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом : курс лекций / под общ. ред. В.В. Чубинского. – СПб. : Изд-во «Образование – Культура»; Изд-во СЗАГС, 1998, с. 39.

<sup>2</sup> Там же, с.68.

<sup>3</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 92.

<sup>4</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом : курс лекций / под общ. ред. В.В. Чубинского. – СПб. : Изд-во «Образование – Культура»; Изд-во СЗАГС, 1998, с. 38.

<sup>5</sup> Там же, с. 225.

и умения, готовность качественно исполнять должностные обязанности. Отдельно оценивается политическая культура и мировоззрение служащего. Считается, что ярко выраженная политическая ангажированность кандидата на должность может причинить вред публичным интересам<sup>1</sup>.

На ряд должностей немецкой бюрократии (например, на должности федеральных государственных служащих) назначение производит президент страны; набор итальянских служащих высокого уровня также осуществляет политическое руководство страны<sup>2</sup>.

В Великобритании отдельные должности госслужбы тоже находятся на особом контроле, но не у политиков, а у представителей гражданского общества: комиссия по гражданской службе, как упомянуто выше, назначает кандидатов на должности старших гражданских служащих<sup>3</sup>.

Согласно французскому праву, при найме служащих используется конкурсная система. Она реализуется в виде экзаменов (или тестов) и в виде создания списков претендентов на должность<sup>4</sup>. Кандидатов отбирает комиссия (жюри), которая оценивает заслуги претендентов на должность. Этот конкурс бывает внешним (в нем чиновники не участвуют), внутренним (участвуют только чиновники) и смешанным (участвуют и те и другие)<sup>5</sup>. Чаще бывает третий вариант. Внутренний конкурс относится уже не к найму, а к профессиональному продвижению. В функции жюри не входит назначение на должность, оно только рекомендует на должность, а также назначает орган или лицо, объявившее конкурс.

Французы, желающие стать госслужащими, проходят специальное обучение. Для подготовки кадров госслужбы во Франции существует ряд специализированных учебных заведений; успешная сдача экзаменов в них позволяет выбрать желаемую должность на государственной службе<sup>6</sup>.

В России наем производится по резуль-

татам конкурса. Данный конкурс оценивает профессиональный и квалификационный уровень соискателей должности госслужащего<sup>7</sup>.

Популярен, как видим, конкурсный отбор кандидатов в госслужбы (Франция, Англия, США, Германия, Япония, Россия и др.). Чаще всего это экзамены (устные и письменные, в т.ч. тесты), реже используется формальный подход, учитывающий официальное, документально зафиксированное образование (США) и рекомендации с предыдущего места работы в госорганах (Индия). Некоторые должности, особенно высшие, могут находиться на контроле политического руководства страны (во Франции, Швеции, Финляндии, Дании, Германии, Италии и др.).

Другой анализируемый нами аспект госслужбы – карьерное продвижение.

Обычно все критерии повышения по службе делят на 2 группы, которые противопоставляют друг другу: продвижение по заслугам или профессиональным качествам (меритократические критерии) и продвижение благодаря преданности руководству (лояльные критерии).

Лояльность руководству, безусловно, не выступает официальным критерием карьерного роста сотрудников государственных органов, этот критерий возникает стихийно и может учитываться в совокупности с иными характеристиками госслужащего. Иногда лояльность непосредственному руководителю «заменяется» преданностью высшей власти в стране и выступает официальным критерием отбора кандидатов. Например, во Франции назначение на высшие должности происходит при наличии лояльности действующему правительству страны, что объяснимо с точки зрения необходимости проведения определенного политического курса страны. Но высших должностей не так много, поэтому французы чаще используют меритократические критерии продвижения чиновников. Они подразумевают числовую оценку работы служащего. Данная оценка находится в интервале от 0 до 20 баллов, и выставляет

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. – СПб., 1998, с. 160.

<sup>3</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 192.

<sup>4</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. – СПб., 1998, с. 104.

<sup>5</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 157.

<sup>6</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. – СПб., 1998, с. 110.

<sup>7</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе» от 27.07.2004 № 79-ФЗ // Консультант Плюс; <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140157;dst=0;ts=B4F715ED85E4E80DCC5049E3285E7950;rnd=0.9551312488038093> (дата обращения 18.01.2013).

ее непосредственный руководитель<sup>1</sup>. Для перехода в другую категорию или корпус (т.е. группу служащих со сходной работой) чиновнику необходимо пройти конкурс<sup>2</sup>.

Повышение по службе французского чиновника может производиться как по рангу, так и по классу. Повышение класса возможно благодаря стажу, выслуге лет, ускорить это повышение могут позитивные оценки служащего (при этом негативные — не могут это повышение отсрочить). В случае если служащий находится в определенном классе максимальный срок (назначенный число лет), то его перевод в следующую класс осуществляется автоматически<sup>3</sup>. Для повышения ранга выслуга лет — лишь одно из условий наряду с профессиональным экзаменом, конкурсным отбором и зачислением в список чиновников, представленных к повышению<sup>4</sup>.

Карьера госслужащего США зависит от оценки его профессиональных заслуг и способностей<sup>5</sup>, иными словами, продвижение происходит по меритократическим критериям. В целом карьера американского госслужащего зависит от времени прохождения службы и от его усилий<sup>6</sup>: существует автоматическое продвижение за выслугу лет и дополнительное продвижение за особые заслуги.

Интересен английский опыт трудовых перемещений госслужащих. Нахождение на высших должностях госслужбы этой страны не должно превышать 4 лет<sup>7</sup>. Так существующая система Великобритании обеспечивает необходимый уровень ротации кадров. Осуществляется это за счет подготовки специалистов «широкого профиля» — гибких, компетентных и эрудированных.

Говоря о специфике госуправления в Канаде, стоит отметить, что основа продвижения государственного служащего здесь — этичность его поведения<sup>8</sup>. Данный факт значительно отличает канадскую систему госслужбы от остальных.

Меритократичность швейцарской

системы продвижения госслужащих доказана тем, что служащие-швейцарцы для продвижения по карьерной лестнице сдают квалификационный экзамен. Заслуги и компетентность лежат в основе продвижения по службе и в Швеции<sup>9</sup>.

Особняком стоит японское государство, в котором госуправление, как и многие другие сферы труда, ориентировано на длительную работу сотрудника с постепенным перемещением его в рамках данной организации. В японском госаппарате повышение в должности осуществляется, как правило, после нескольких перемещений по горизонтали. Карьерное продвижение происходит через конкурсные экзамены, организатором которых выступает совет по делам персонала. Успешная сдача экзамена японским служащим не означает автоматического назначения на должность. Сдавшие экзамен лишь заносятся в особый список, из которого специальное ведомство производит назначение<sup>10</sup>, либо успешно справившиеся с экзаменом проходят испытательный срок до официального назначения на должность<sup>11</sup>.

Особенность японской службы в том, что существующая здесь система «пожизненного найма» предполагает постепенную карьеру. Если говорить о критериях продвижения по государственной службе, то показатель стажа работы здесь существует с критерием деловых качеств чиновника. Работа служащего каждый год оценивается его непосредственным руководителем через составление доклада директору департамента. В докладе оцениваются профессиональные (способность готовить документы, тщательность проработки материалов) и личностные (дисциплинированность, быстрота исполнения, инициативность, умение строить отношения в коллективе, а также лояльность) качества. Вторая часть доклада содержит общие замечания, составленные на основе тех, которые делал начальник в «неофициальных письмах», направлявшихся служащему в течение данного года<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 159.

<sup>2</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. — СПб., 1998, с. 104.

<sup>3</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 159.

<sup>4</sup> Там же, с. 160.

<sup>5</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. — СПб., 1998, с. 35.

<sup>6</sup> Оболонский А.В. Указ. соч., с. 117.

<sup>7</sup> Там же, с. 90.

<sup>8</sup> Там же, с. 140.

<sup>9</sup> Государственное и муниципальное управление зарубежных стран // <http://www.gmu-countries.ru/> (дата обращения 23.12.2012).

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. — СПб., 1998, с. 226.

<sup>12</sup> Государственное и муниципальное управление зарубежных стран // <http://www.gmu-countries.ru/> (дата обращения 23.12.2012).

Такова непростая система продвижения по службе японских чиновников.

Индийская система продвижения по службе не является универсальной для всей сферы государственного управления. В гражданских учреждениях она базируется на аттестации служащих. Однако некоторые учреждения (центральный секретариат и центральные организации, например, в налоговой, таможенной, почтовой сферах) имеют свои механизмы и процедуры подбора кадров<sup>1</sup>.

Для китайских служащих в целях увеличения роли меритократических критериев продвижения для служебного повышения используются итоги их годичной аттестации. Таким способом в Поднебесной в значительной мере исключается зависимость продвижения по карьерной лестнице от отношений с непосредственным начальником. Повышение ранга служащих в Китае производится на основе специального теста для кандидатов на повышение и с учетом соответствия требованиям должности<sup>2</sup>. Встречается несколько видов ротации кадров: перевод на иные должности, перемещение с сохранением должности, «назначение на замену должностей и откомандирование для закалки» (в последнем случае имеется в виду временный перевод в низшую по статусу организацию)<sup>3</sup>.

Следовательно, кроме критериев лояльности и профессионализма (имеются в виду служебные заслуги и профессиональные характеристики), в мировой практике функционирования государственной службы для карьерного продвижения используется также показатель служебного стажа. Данные критерии также могут использоваться в сочетании друг с другом.

Система карьеры на госслужбе может быть закрытой и открытой. Примерами первой выступают Япония, Франция, Турция, которые нацелены на «пожизненный найм» чиновников. Противоположная ей — открытая — система не означает свя-

звания всей судьбы человека с государственной службой. А разный подход к понятию государственной службы отражается и на трудовом пути служащего.

Для карьерного роста важными могут оказаться профессиональные характеристики, личностные качества служащего и даже этичность его поведения. В случае использования конкурсной системы сбор информации для построения трудовой карьеры чиновников может происходить разными способами: путем проведения аттестаций, экзаменов, тестов.

Из анализа механизмов организации государственной службы за рубежом можно сделать ряд выводов. Поскольку госслужащий в России обязан регулярно проходить аттестацию и повышение квалификации, то их результаты можно дополнительно учитывать и при рассмотрении кандидатов на повышение в должности. Однако отсутствие свободных вакансий может остановить процесс вертикальной мобильности. Поэтому в случае отсутствия возможности повышения по службе для желающих должна существовать возможность горизонтального перемещения. В некоторых странах такая практика существует, в Японии она применяется даже не добровольно, а принудительно.

Важную роль в работе государственного управления играет и качество подготовки специалистов для госслужбы. Система подготовки кадров, ориентированная не на узкую специализацию, а на формирование специалиста широкого профиля (такая система, например, традиционно существует в Англии) позволяет осуществлять постоянную ротацию служащих в организации, пройти службу с самого низа до руководящей должности и тем самым познать специфику работы на каждом уровне учреждения, что может стать для руководителя залогом эффективного управления.

Таким образом, при реформировании государственной службы в России может оказаться небесполезным опыт зарубежных стран, особенно, как видно из сказанного выше, в вопросах организации найма работников государственного управления и их продвижения по службе.

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Государственное управление и государственная служба за рубежом. — СПб., 1998, с. 259.