

**ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»**

**Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.**

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ  
СЛУЖБЫ**

**УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ**

**Уфа - 2025**

УДК 351  
ББК 67.401(3)  
Х17

*Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом БАГСУ*

*Рецензенты:*

Хабибрахманова Э.Х. – кандидат социологических наук, заместитель заведующего отделом государственной гражданской и муниципальной службы Управления Главы РБ по вопросам государственной службы и кадровой политики;

Рысаев И.Ш. - кандидат философских наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления ГБОУ ВО Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

**Халиков М.И., Галиуллин Т.Т.**

Х17 Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы: учебное пособие / М. И. Халиков, Т.Т. Галиуллин. - Уфа: БАГСУ, изд. 2, дополненное, 2025. - с. 147.

Учебное пособие «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы» предназначено для студентов, обучающихся обучающимися по направлениям подготовки магистратуры и бакалавриата «Государственное и муниципальное управление». В работе раскрываются вопросы организации, функционирования и развития системы государственной и муниципальной службы в зарубежных странах. Особое внимание уделяется проблемам и принципам изучения и использования зарубежного опыта, которые пока еще не нашли должного отражения в учебной литературе.

Пособие может быть полезным не только для студентов, но и для государственных, муниципальных служащих, всех, кто интересуется мировым опытом организации государственной и муниципальной службы.

УДК 351  
ББК 67.401(3)  
© Халиков М.И., Галиуллин Т.Т., 2025 г.

## **Содержание**

<b>Тема 1. Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы как учебная дисциплина.....</b>	<b>5</b>
1.1. Общая характеристика государственной и муниципальной службы. ....	5
1.2. Общая характеристика учебной дисциплины «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы».....	9
1.3. Объект, предмет, методы и функции науки.....	12
<b>Тема 2. Организационно-правовые основы государственной службы за рубежом .....</b>	<b>15</b>
2.1. Государственная служба в системе государственных органов и учреждений.....	15
2.2. Законодательство о государственной службе в зарубежных странах .....	18
2.3. Общая схема организации и виды государственной службы .....	22
2.4. Организация управления государственной службой .....	24
2.5. Местное самоуправление и муниципальная служба за рубежом. ....	27
<b>Тема 3. Профессионально-должностная структура государственной службы за рубежом.....</b>	<b>35</b>
3.1. Понятие государственной должности. Типология государственных должностей. ....	35
3.2. Квалификационные разряды, чины, ранги и звания, порядок их присвоения.....	39
<b>Тема 4. Понятие и правовой статус государственного служащего... </b>	<b>42</b>
4.1. Государственный служащий в западных странах .....	42
4.2. Правовое положение государственного служащего. ....	45
<b>Тема 5. Прохождение государственной службы за рубежом.....</b>	<b>53</b>
5.1. Поступление на государственную службу.....	53
5.2. Критерии продвижения по службе. ....	60
5.3. Денежное содержание государственного служащего .....	67
5.4. Обучение государственных служащих .....	72
5.5. «Система добычи» и «система заслуг» .....	75
<b>Тема 6. Реформа государственной службы в западных странах.....</b>	<b>80</b>
6.1. Бюрократия и бюрократизм в системе государственной службы.	
Рациональная бюрократия и государственная служба .....	80
6.2. Основные пути преодоления бюрократизма в государственной службе .....	83
6.3. Опыт реформирования государственной службы за рубежом (на примере Великобритании).....	88
6.4. Этика в системе государственной службы .....	999

6.5. Основные направления борьбы с коррупцией на государственной службе .....	10606
<b>Тема 7. Особенности адаптации западного опыта государственной и муниципальной службы к условиям России и Республики Башкортостан .....</b>	<b>11316</b>
7.1. Необходимость международного сотрудничества в области государственной и муниципальной службы. Принципы изучения западного опыта. ....	11616
7.2. Совершенствование системы управления государственной службой Российской Федерации на основе зарубежного опыта .....	12020
Примерные тесты по дисциплине Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы.....	137
Список источников и литературы.....	<b><u>141</u></b>

## **Тема 1. Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы как учебная дисциплина**

### **1.1. Общая характеристика государственной и муниципальной службы**

*Государственная служба, прежде всего, служение государству, то есть выполнение по его поручению, за плату от него определенной деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах, учреждениях и предприятиях.* Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» рассматривает государственную службу *в более узком смысле*, как профессиональную, возмездную деятельность специально подготовленных работников (государственных служащих) по обеспечению реализации функций и задач государства, в том числе в лице государственных органов, и политических руководителей. Или, как определяет Федеральный Закон “О системе государственной службы Российской Федерации” в статье 1: Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- а) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;
- б) органов государственной власти;

в) лиц, замещающих должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Следует особо отметить, что в рамках данного определения государственные служащие не исполняют полномочия государственных органов, а только обеспечивают их исполнение. Исполняют полномочия государства в целом и государственных органов в частности политические руководители, то есть те, кто занимает государственные должности Российской Федерации (Президент, Председатель Правительства, министры, депутаты, судьи и т.п.). Однако они не являются государственными служащими и не входят в систему государственной службы.

*В широком смысле* государственная служба обозначает любую профессиональную умственную деятельность в любых государственных организациях: в органах государственной власти, на государственных предприятиях и в государственных учреждениях. Нужно сказать, что в федеральном законе “О системе государственной службы РФ” и в учебном курсе теории государственной службы понятие “государственная служба” используется только в узком смысле этого слова. Однако в некоторых странах, например, в Федеративной Республике Германии, во Франции законодательство различает оба вида государственной службы.

Таким образом, государственная служба - очень емкое понятие и может в разных обстоятельствах рассматриваться как *сфера или вид деятельности; исторический и (или) социальный институт; функция; отношение (правоотношение), взаимосвязь; социальная система; социально-профессиональная группа; теория (наука), учебная дисциплина* и др.

Особенности труда государственного служащего в том, что он не производит материальных ценностей непосредственно, но помогает государству реализовывать собственные функции и задачи. Государственная служба довольно жестко ограничивает служащего и налагает на него ряд обязательств. С другой стороны, государство компенсирует это предоставлением служащим определенных льгот и гарантий. Государственный служащий выполняет возложенные на него обязанности на возмездной основе. *Общими чертами государственной службы являются:*

- реализация управленческо-распорядительных функций государства;
- замещение служащим государственной должности государственной службы;
- осуществление этих функций на профессиональной основе и за вознаграждение;
- обеспечения служащими исполнения полномочий государственного органа;
- наличие специально подготовленных работников - государственных служащих;
- многообразие видов и уровней государственной службы;
- фиксация всех значимых сторон службы нормами целого комплекса отраслей права и др.

*Система государственной службы* в Российской Федерации включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба
- иные виды государственной службы.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации. Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Чем отличается государственная служба от других видов управленческой деятельности? В литературе имеется несколько вариантов

ответа на данный вопрос. Если их обобщить, то можно указать следующие **особенности государственной службы**.

1. *Сервисность* (от англ. service - обслуживание). Основное назначение государственной службы, как уже говорилось, заключается в обеспечении (т.е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами полномочий государственных органов.

2. *Иерархичность*. Любой аппарат государственных служащих строится на принципах субординации, т.е. соподчинения одних работников другим.

3. *Безличность*. Государственные служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений.

4. *Стабильность*. Штат государственных служащих в стране должен комплектоваться преимущественно на основе принципа пожизненного найма.

5. *Дихотомия*. Государственная служба как административно-распорядительная деятельность в рамках государственного управления отделена от государственной власти, т.е. от политической составляющей государственного управления. Отделена в том смысле, что формируется и функционирует по иным принципам, чем политическая (государственная) власть.

6. *Публичность государственной службы*. Публичность в данном случае подчеркивает то обстоятельство, что эта деятельность осуществляется от имени государства и потому распространяется на всех граждан.

Таким образом, государственную службу отличает от других видов деятельности ряд особенностей: сервисность, иерархичность, безличность, стабильность, дихотомия, публичность.

**Муниципальная служба** – профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

Исходя из этого определения, можно выделить основные признаки муниципальной службы:

- это особый вид публичной службы, т.е. служба в органах местной публичной власти;
- это профессиональная деятельность в органах местного самоуправления, за осуществление которой муниципальные служащие получают денежное содержание из местного бюджета (бюджета муниципального образования);
- муниципальные служащие – это лица, несущие службу в органах местного самоуправления на должностях, не являющихся выборными;
- это деятельность по исполнению полномочий этих органов;

- это деятельность, организуемая на постоянной основе, т.е. муниципальные служащие осуществляют полномочия органа местного самоуправления в качестве основной работы в течение неопределенного времени (постоянно);
- статус лиц, замещающих выборные муниципальные должности (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), определяется специальными законами.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется Уставом муниципального образования. Муниципальная служба в Республике Башкортостан регламентируется законом №453-з “О муниципальной службе Республики Башкортостан”, принятым 16.07.2007 г.

Муниципальная служба основана на *принципах*:

- ✓ законности;
- ✓ верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
- ✓ гласности в осуществлении муниципальной службы;
- ✓ приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- ✓ самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
- ✓ профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
- ✓ ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- ✓ равного доступа граждан к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой без какой-либо дискриминации;

- ▼ единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
- ▼ внепартийности муниципальной службы;
- ▼ светского характера муниципальной службы.
- ▼ правовой и социальной защищенности муниципальных служащих.

## 1.2. Общая характеристика учебной дисциплины «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы»

Современная система государственной службы в России в значительной мере была создана на основе зарубежного опыта. Эта традиция восходит еще к эпохе Петра I, который в реформе государственного управления широко опирался на достижения европейских стран. Следовательно, анализ и оценка методов, принципов и результатов этого заимствования должны быть предметом специального рассмотрения.

Подготовка студентов по специальности “Государственное и муниципальное управление” обязательно предполагает изучение зарубежного опыта государственной службы. Часть времени отводится на аудиторные занятия, часть - на самостоятельную работу студента.

Данный учебный предмет относится, как правило, к дисциплинам по выбору студентов, после которого в качестве итоговой формы контроля предусмотрен зачет или экзамен. "Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы" – это специальная управленческая компаративистская (сравнительная) дисциплина, которая играет значительную роль в подготовке современного государственного и муниципального служащего. *Специальная* – значит, направленная на формирование специфических, необходимых лишь для государственного или муниципального служащего, знаний и навыков. *Управленческая* дисциплина означает то, что она не входит ни в группу правовых, ни в группу социально-политических дисциплин, а относится к группе государственно-управленческих наук и, соответственно, использует их категориально-методологический инструментарий. *Компаративистская* дисциплина та, которая строится на сравнительном анализе сходных процессов и отношений в разных странах или в разные эпохи. Основным методом познания здесь выступает сравнение.

**Значение данного курса** заключается в том, что только в рамках этой дисциплины изучаются организационно-управленческие и кадровые

процессы, закономерности, отношения в системе органов государственного и муниципального управления зарубежных стран.

Необходимость изучения зарубежного опыта государственной и муниципальной службы для РФ и РБ обусловлена несколькими факторами. *Во-первых*, знакомство с мировым опытом организации и функционирования публичной службы поможет будущему специалисту лучше разобраться как в общих, универсальных закономерностях развития этого социального феномена, так и понять специфику, особенности российской системы организации работы государственного аппарата.

*Во-вторых*, зарубежный опыт, как исторический, так и современный, поможет застраховаться от ошибок в строительстве российской системы государственной и муниципальной службы. Как известно, лучше всего учиться на чужом опыте, в том числе и на чужих ошибках.

*В-третьих*, зарубежный, и особенно европейский опыт государственной и муниципальной службы, был широко использован при формировании публичной службы в Российской Федерации в начале 90-х годов прошлого века. Однако эффективность нашей службы пока оставляет желать лучшего. Вполне возможно, что при заимствовании международного опыта в этой области мы допустили определенные промахи. Это обстоятельство требует более пристального внимания к принципам и технологиям применения зарубежного опыта государственной и муниципальной службы в России.

*В-четвертых*, публичная служба в современных кризисных условиях может и должна выступить гарантом будущего обновления общества. Последние результаты реорганизации государственной службы в западных странах говорят о ее больших потенциальных возможностях. На сегодняшний день государственная и муниципальная служба в РФ и РБ находятся, по существу, в стадии становления, и этот опыт может оказаться для нас весьма полезным.

К сожалению, в последние годы интерес к изучению мирового опыта государственной службы существенно снизился: падает количество научных публикаций по данной проблематике, практически не издаются новые учебные пособия, не всегда эту дисциплину включают в учебные планы по направлению ГМУ. С одной стороны, это вполне объяснимо как спецификой современных политических и идеологических отношений со странами коллективного Запада, так и формированием собственной базовой основы организации государственной и муниципальной службы в Российской Федерации. С другой стороны, оценка собственного опыта публичной службы и ее совершенствование невозможно без учета мировых трендов, мирового опыта в этой сфере. Особенно актуальным в свете современных международных реалий может стать опыт организации

деятельности государств с высоким уровнем административного регулирования, таких, как Китайская Народная Республика, Исламская Республика Иран, Республика Белоруссия и другие.

Однако при использовании зарубежного опыта следует избегать бездумного копирования, догматизма, забегания вперед, да и повторения ошибок, которыми сопровождалось внедрение элементов как европейской, так и американской моделей работы госаппарата в нашей стране. Опыт каждой страны целостен, он уходит своими корнями в историю, культуру, традиции, уровень развития экономики и многое другое. Что применимо в одной стране, то по абсолютно объективным причинам может быть недопустимо в других. И все-таки, при своеобразии и уникальности опыта каждой страны в отдельности, есть то общеобязательное, что важно знать и соблюдать для успешного функционирования государства в целом.

Зарубежные страны — это целый конгломерат общественно-политических образований со своей историей, особенностями государственного устройства, политической системы, культуры, традиций. Поэтому говорить о зарубежном опыте в области государственного управления и государственной службы можно только обобщенно, выбирая из этого опыта наиболее значимые элементы.

**Теоретическая основа учебной дисциплины.** В настоящее время особого внимания заслуживают такие аспекты, зарубежного опыта государственного управления и государственной службы как: зарубежная политico-административная и управленческая теория, конкретные формы организации госслужбы в зарубежных странах, роль и место государственных служащих в обществе и государстве, реформа государственной службы и тому подобное.

В последние десятилетия западная политология, и в особенности, англо-американская, активно занимается вопросами развития государственной службы. Наиболее полно эта проблематика представлена в трудах таких ее представителей как Э. Пейдж, Ф. Хиди, Ж. Эбербах и др. Осуществленный ими анализ функционирования государственного аппарата ведущих стран Запада позволил понять природу взаимоотношений сферы политики и госслужбы.

Фундаментальный вклад в разработку моделей государственной службы и ее реформирования, моделей взаимодействия политической власти, административного аппарата и гражданского общества был внесен такими учеными как М. Вебер, М. Крозье, К. Сикстон, С. Эйзенштадт, Ф. Ригтс, Г. Петерс и др.

Отечественная политологическая литература не располагает пока значительным количеством исследований по проблемам развития государственной службы за рубежом. Наибольший интерес к

проблематике функционирования государственной службы и ее реформирования проявляет российская правовая наука. В работах Г.В. Атаманчука, М.Е. Апона, О.С. Поповой, Ю.А. Тихомирова и других авторов глубоко рассмотрены вопросы сущности государственной службы, ее неразрывной связи с гражданами, их объединениями и институтами гражданского общества.

Российская сравнительно-политологическая литература, изучающая вопросы государственно-административного и политico-административного управления, государственной службы, политico-административной элиты, бюрократии и ее роли в политической жизни, включает труды таких известных ученых, как М.Н. Афанасьев, И.А. Василенко, Д.Ю. Знаменский, В.С. Комаровский, Е.А. Литвинцева, Е.Г. Морозова, А.В. Оболонский, С.П. Перегудов, С.А. Сивцов, Л.В. Сморгунов и др. Список соответствующей литературы дан в конце пособия.

**Межпредметные связи.** Учебная дисциплина «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы» весьма тесно взаимосвязана с такими предметами как “Административное право”, “Муниципальное право”, “Система государственного и муниципального управления”, «Государственная кадровая политика», “Трудовое право”, «Государственная и муниципальная служба в РФ и РБ», «Зарубежный опыт государственного управления», «Зарубежный опыт муниципального управления» и т.д. Поэтому очень важным является как обнаружение межпредметных связей и параллелей, так и определение специфики предмета данной учебной дисциплины.

### 1.3. Объект, предмет, методы и функции науки

**Что является объектом и предметом данной науки?** Это довольно сложный вопрос, на который пока еще нет однозначного ответа. Объект науки, как известно, это часть объективного мира, который рассматривается данной наукой. В качестве **объекта теории зарубежного опыта государственной и муниципальной службы** можно рассматривать отношения, процессы и закономерности, осуществляемые в сфере государственного и муниципального управления зарубежных стран, в первую очередь тех, которые исторически близки России и чей опыт может быть полезен и интересен для нас. Предмет науки – это часть объекта науки, его стороны, свойства, которые непосредственно рассматриваются данной наукой. В нашем случае **предметом теории зарубежного опыта государственной и муниципальной службы** будут отношения, процессы и закономерности, осуществляемые в сфере государственной и муниципальной службы за рубежом. Причем очень

важно отметить, что эти отношения, процессы и закономерности рассматриваются не сами по себе, а только с точки зрения оценки общего и особенного в российской государственной службе и использования этого опыта в условиях современной России. Таким образом, **главной целью** данного курса является более точное и глубокое понимание процессов, осуществляемых в системе государственной и муниципальной службы в нашей стране на основе сравнения с мировым опытом в этой области.

Основные *задачи* курса можно выделить следующим образом:

1. Освоение студентами основных категорий, закономерностей и отношений в системе государственной и муниципальной службы за рубежом.

2. Ознакомление со структурой, принципами организации и функционирования государственной и муниципальной служб.

3. Выявление специфики государственной и муниципальной службы в различных странах, проблем и перспектив их развития.

4. Формирование навыков самостоятельного анализа и использования опыта формирования, деятельности и развития основных институтов государственной службы, муниципальной службы за рубежом.

После изучения курса студент **должен знать**:

- основные понятия курса;
- содержание теорий и моделей государственной и муниципальной службы за рубежом;
- место и роль государственной службы в системе государственного управления и в развитии общества в зарубежных странах;
- особенности организации и функционирования государственного аппарата в зарубежных странах;
- проблемы государственной и муниципальной службы за рубежом, а также принципы и пути ее развития;
- возможности использования зарубежного опыта государственной и муниципальной службы в России.

Арсенал исследовательских средств и инструментов компаративистских теорий, к которым относится и данная дисциплина, включает все основные *методы* научного исследования: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение. Кроме того, значительную роль играют такие методы как структурный, системный, функциональный, диалектический, исторический, ситуационный и другие. Все они направлены на получение нового знания, но действуют по-разному: если исторический метод позволяет получить новое знание об объекте посредством изучения его прошлого, то диалектический метод помогает понять сущность изучаемого объекта через выявление его базовых внутренних противоречий.

Вышеописанные методы носят общенациональный характер, однако существуют и специфические методы, позволяющие получать главным образом социальную информацию. К ним относятся статистические, экономические, социологические методы. Так, среди социологических методов можно назвать опрос, интервью, анализ документов, социологическое наблюдение и эксперимент. Сложность и многоаспектность государственной службы за рубежом требуют исследования фактов в их совокупности, во взаимообусловленности, поэтому и методы исследования должны применяться системно, в комплексе.

Какую роль играют сравнительные исследования в области государственной и муниципальной службы? Они выполняют следующие основные *функции*:

- познавательная – объяснение сторон, механизма, причин государственной службы в различных странах, выявление общего и особенного;
- мировоззренческая – формирование определенного отношения граждан к тем или иным аспектам государственной службы в различных странах;
- регулятивная – разработка приемов, программ, предложений по совершенствованию системы государственной службы в России на основе обобщения международного опыта;
- прогностическая – определение перспектив и тенденций развития государственной службы в нашей стране на основе современных международных тенденций в этой сфере.

*Структура учебного курса* построена по проблемному (тематическому) принципу, а не по конкретным странам. Это позволяет более точно и широко обобщить имеющийся опыт, опираясь не на конкретные отдельные страны, а на мировой опыт в целом. Разумеется, в рамках данной структуры возможны и необходимы ссылки и примеры на опыт организации государственной и муниципальной службы в отдельных странах.

## **Тема 2. Организационно-правовые основы государственной службы за рубежом**

### **2.1. Государственная служба в системе государственных органов и учреждений**

*Государственное управление* – это практическая деятельность государственных органов по реализации интересов государства, направленная на упорядочение, сохранение и развитие общества. По своей сути *государственное управление* – это функция общества, осуществляемая специальной подсистемой (государственными органами) и направленная на обеспечение выживания и развития общества посредством организации, координации, взаимодействия всех социальных подсистем (промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение, образование, наука и т.п.) как между собой, так и с внешней средой (другими обществами).

*Субъект государственного управления* – государство в лице своих органов управления, объект – общественная жизнедеятельность людей, общая цель - упорядочение, сохранение и развитие общества.

Государственно-управленческая деятельность – это есть функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

*Органы государственного управления* – субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность: правительство, министерства, госкомитеты, администрации и т.д.

Так, на долю органов государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли правоохранительную функцию.

*Государственная служба* осуществляется главным образом в государственных органах. Этим в настоящее время государственная служба отличается от других видов деятельности в системе организации и функционирования государственной администрации, в сфере деятельности государственных учреждений, предприятий и объединений. Следует отделять государственную службу от политической деятельности, политического управления, с одной стороны, и от деятельности государственных бюджетных учреждений, с другой стороны.

Каждый государственный орган является частью государства и исполняет функции государства. Государственные органы наделены государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера; они принимают нормативные правовые акты, осуществляют правоприменительную и правоохранительную деятельность.

Государственные предприятия и учреждения не относятся к органам государства (хотя представляют собой различные виды государственных организаций), так как их основной задачей является не властное руководство, не управление и не распорядительство, т. е. они не обладают государственно-властными полномочиями и потому не осуществляют деятельность по руководству внешними объектами. Государственные учреждения и предприятия сами служат объектами руководства соответствующих органов государственного управления, которые наделены властными полномочиями. Государственные предприятия отличаются тем, что занимаются производством товаров как участники рыночных отношений; государственные учреждения оказывают от имени государства ряд услуг, в основном образовательного, медицинского и культурно-просветительского характера. Вместе с тем, разумеется, каждое предприятие или учреждение имеет свой собственный орган управления. Впрочем, во многих странах государственная служба как правовой институт распространяется и на деятельность некоторых государственных учреждений (школы, вузы, лечебные учреждения и т.д.).

*Компаративные (сравнительные) исследования систем государственного администрирования* в разных странах обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустримальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь иные административные институты, чем, аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

Еще один важный фактор, влияющий на структуры административно-государственного управления, – политические режимы, в рамках которых функционируют административные органы. По этой причине в двух странах с приблизительно одинаковой социально-экономической структурой могут быть различные по своей природе административно-государственные институты.

Достаточно часто в странах со сходными политическими режимами и приблизительно одинаковым социально-экономическим уровнем (например, в развитых странах Запада) складываются весьма разные

модели административно-государственного управления. В этом случае основные различия определяются типом территориальной организации государства. С этой точки зрения существует два основных типа административно-государственного управления: унитарный и федеральный. И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки.

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы смещаются к унитаризму.

Государственная служба как специализированный институт призвана реализовывать, претворять в жизнь, властные полномочия государства. Именно механизм государственной службы играет ключевую роль в деятельности государственной власти. Специально подготовленные государственные служащие реализуют на практике функции государственного управления: от их профессионального мастерства, знаний, деловой этики, честности зависит эффективность государственного управления.

Поэтому огромное значение придается научному обоснованию принципов и правил организации института государственной службы. Вопросы структуры, штатного расписания, функций, оптимального состава, управления персоналом государственной службы являются объектом пристального внимания в ходе административных реформ во всех странах мира. При этом большинство политологов, исследующих институт государственной службы, подчеркивают: государственная служба существует не только для исполнения полномочий государственных органов, но и для обслуживания потребностей и интересов граждан, чтобы полностью реализовать социальную сущность государства.

В зарубежной литературе по государственному управлению широко употребляются термины «гражданская служба» («civil service»), «общественная служба» («public service»), «правительственная служба» («government service»). Часто эти понятия используются как синонимы, но иногда в специальной литературе по теории политики проводится разграничение. На гражданской (общественной) службе заняты постоянные профессиональные служащие, которые не могут быть смешены с должности, на правительственной службе – высшие государственные чиновники, которые сменяются на основе «системы добычи»: чиновники назначаются на государственные должности за политические заслуги и срок их службы зависит от времени нахождения на должности главы правительства лидера партии, сторонниками которой они являются.

Таким образом, в системе государственной службы действуют и политические чиновники, и профессиональные государственные служащие, и даже работники государственных учреждений. Традиции и законы каждой страны предусматривают особый порядок действия государственной службы, который имеет ярко выраженную социокультурную специфику.

## 2.2. Законодательство о государственной службе в зарубежных странах

Правовое обеспечение государственного управления представляет собой систему законов и подзаконных актов (от Конституции до должностного регламента государственного служащего), учреждающих государственные органы, наделяющих их полномочиями, регламентирующих их деятельность. Важной составной частью правового обеспечения государственного управления является свод законов по регламентации работы государственного аппарата. Законодательство о государственной службе в западных странах – это весьма разветвленная и детализированная система нормативных актов.

Основные требования к государственной службе в зарубежных странах отражены, в большинстве случаев, в основных законах, а также в специально принятых правовых актах. Несмотря на различия в названиях этих документов, суть их одна и та же. В них излагаются цели и задачи государственной службы, порядок ее прохождения, права и обязанности государственных служащих, гарантии их правовой и социальной защищенности. Правовые документы дают представление о государственной службе как важнейшем социальном и государственно-правовом институте. Он призван обеспечивать функционирование государственного аппарата, служить инструментом реализации государственной политики, выражать интересы всего общества.

Особенности развития законодательств о государственной службе в зарубежных странах отражают своеобразие их исторического развития, государственно-правовых форм и политического строя. Первые законодательные акты, регулирующие государственную службу, были приняты в период абсолютизма во Франции и Германии. Значительно позднее к решению вопроса о правовом определении принципов деятельности государственного аппарата пришли другие страны (Англия, США, Канада, Китай).

В настоящее время для большинства стран характерна активная нормотворческая деятельность по вопросам правового регулирования государственной службы. Во многих странах деятельность чиновников

регулируется конституционными нормами. Так, в Конституции США 1787 г. говорится о полномочиях президента назначать высшие должностные лица, а также о том, что оформление новых должностей должно быть закреплено в законодательном порядке. Конституционное закрепление некоторых вопросов, касающихся государственной службы, характерно также для Франции (Преамбула к Конституции 1946 г. и Конституции 1958 г.) и ФРГ. В Германии Основной закон 1949 г. восстановил институт чиновничества на базе новых демократических принципов.

Характерной особенностью развития законодательства по вопросам государственной службы является то, что при общей тенденции обновления законов многие нормативно-правовые акты в своей основе не меняются. Так, многие положения американского закона 1883 г. о гражданской службе действуют и в настоящее время. Основные положения первого канадского Закона 1908 г. о гражданской службе, после незначительных изменений, внесенных Законом 1967 г., также остались неизменными.

Для большинства зарубежных государств характерно большое количество нормативных актов, регулирующих государственную службу. Так, в Канаде (федеративное государство) существуют два уровня государственной службы: федеральная и провинциальные автономные системы государственной службы. В провинциях регулирование государственной службы происходит как на основании нормативных актов, принимаемых центральной властью, так и на основании нормативных актов, издаваемых легислатурами провинций и провинциальными органами исполнительной власти. В целом, Канада по своему государственному устройству и организации государственной службы имеет гораздо большее сходство с Российской Федерацией, чем, например, с США. В Канаде базовым законом с точки зрения регулирования государственной службы является также законодательство об управлении финансами, в частности закон 1989 г. Кроме того, есть несколько специальных законов, которые регулируют государственную службу (в том числе и стимулирование государственных служащих). К ним относятся: законодательство о пенсионном обеспечении государственных служащих, Закон о трудовых отношениях на государственной службе, Закон об управлении финансами и др.

В ряде стран правовой основой деятельности чиновников являются комплексные законы. Так, во Франции базовыми считаются два закона - закон от 13 июля 1983 г. о правах и обязанностях чиновников и Закон "Статут публичной службы" от 11 января 1984 г. Положения этих законов распространяются на все категории чиновников - государственных служащих, коммунальных и департаментских агентов. Здесь же наряду с общими базовыми нормативными актами действуют и статуты,

регламентирующие порядок прохождения службы в отдельных административных департаментах.

В Великобритании вопросы государственной службы регулируются не законами, а особыми правительственные актами. Именно такими актами регулируются вопросы, связанные с прохождение службы.

Отмечается специфика правового регулирования государственно-служебных отношений в странах в зависимости от административно-государственного устройства. Так, для США и Канады с федеративным государственным устройством общими моментами является наличие двух блоков законодательств о государственной службе - федерации и штатов. В этих странах, как и в России, существуют две автономные системы государственной службы.

В ФРГ, наоборот, федерация обладает исключительной компетенцией по вопросам нормативного оформления должностного поведения служащих, находящихся на службе центральных органов власти. Принятие законов в этой сфере требует обязательного одобрения со стороны Бундесрата. В компетенцию федерации входит также принятие основополагающих предписаний по вопросам правового регулирования лиц, находящихся на государственной службе земель, общин и других публичных корпораций. Таким образом, центр тяжести в законодательной области смешен в сторону федерации, исполнение же законов находится в ведении земель. К области конкурирующего законодательства федерации и земель относятся вопросы оплаты и содержания служащих государственных учреждений, находящихся в "публично-правовых отношениях службы и верности".

Нормативно-правовое обеспечение государственной службы в ФРГ выглядит следующим образом:

- Основной закон ФРГ. В нём устанавливаются принципы формирования и функционирования государственной службы.
- Федеральный закон о чиновниках. Принят в 1953 году, в настоящее время действует в редакции 1985 года (с последующими изменениями и дополнениями). Закон даёт общее определение статуса чиновников, в нём сформулированы принципы их назначения, продвижения по службе, определены права и обязанности, условия, которым должен соответствовать чиновник.
  - Общий закон о правовом положении государственных служащих от 1 июля 1957 года.
  - Закон о федеральных государственных служащих от 14 июля 1953 года.
  - Закон об окладах федеральных государственных служащих от 27 июля 1957 года.

- Закон об обеспечении государственных служащих от 24 августа 1976 года.

- Положение о прохождении государственной службы в ФРГ от 15 ноября 1978 года в новой редакции от 8 марта 1990 года.

- Федеральный дисциплинарный устав от 20 июля 1967 года.

Также существует ряд федеральных законов и постановлений Правительства ФРГ, регулирующих права и обязанности отдельных категорий служащих, например, Закон о возмещении дорожных расходов федеральных чиновников, судей и военнослужащих 1973 года, Закон о жаловании чиновников 1986 года, Закон об оплате ежегодных отпусков 1987 года.

В странах с унитарным государственным устройством также нет единых норм относительно организации государственного управления. Так, в Италии общие принципы организации государственной службы регулируются Законом ("Закон-рамка о государственной службе") от 29 марта 1983 г. которое устанавливает порядок регламентации государственной службы, нормативные принципы унификации, охраны профсоюзами прав государственных служащих. При этом региональные области имеют право издавать в отношении ведомств, подчиненных администрации области, нормы законодательного характера. В частности, законодательными актами провинций регулируются основополагающие принципы организации государственной службы, такие, как порядок возникновения, изменения и прекращения государственно-служебных отношений; критерии определения функциональной квалификации и профессионального роста, вопросы организации профессиональной подготовки и пр.

Регулирование отношений в сфере государственной гражданской службы в КНР основывается на положениях, закреплённых в Конституции КНР 1982 г. (в ред. от 14.03.2004); Законе КНР "О государственной гражданской службе" от 27.04.2005; подзаконных актах министерств и ведомств. Кроме того, ввиду того, что большая часть китайских чиновников – это члены КПК, большое значение имеют партийные документы нормативного характера.

Так как согласно ст. 3 Конституции КНР государственные органы Китайской Народной Республики взаимодействуют на основе принципа демократического централизма, государственная гражданская служба в КНР включает в себя государственную службу национального, провинциального и местного уровней, то есть в Китае отсутствует муниципальная служба. Централизм также достигается посредством того, что единственным органом, осуществляющим управление государственной гражданской службой в рамках всей страны, является Государственная администрация гражданской службы КНР.

Таким образом, развитие современного законодательства о государственной службе в различных странах имеет целью создание эффективного государственного аппарата. В настоящее время более подробно разрабатываются организационная структура государственной службы, вопросы расширения социальных прав служащих. В частности, нормативно оформлены механизмы защиты интересов чиновников при заключении коллективных договоров, снимаются общие запреты на участие в забастовках. При этом неизменным в большинстве стран остается положение, согласно которому политические права государственных служащих в определенной мере ограничены. Неизменным остается также принцип "политический лояльности" для служащих. Происходит совершенствование актов, осуществляющих контроль за деятельностью чиновников. Это достигается, в частности, путем подробной регламентации обязанностей служащих, а также развития института ответственности (дисциплинарной, административной, гражданско-правовой) чиновников.

### 2.3. Общая схема организации и виды государственной службы

В структурном плане в системе государственной службы выделяются общегосударственный (центральный), региональный уровни и уровень органов местного самоуправления. В качестве примера можно использовать схему организации государственной службы Франции. В ней каждый орган власти выполняет свою функцию по руководству государственной службой.

Парламент утверждает Общее положение о государственной службе и определяет порядок создания бюджетных должностей. Государственный совет устанавливает, какие должности входят в круг полномочий президента и правительства, какие категории чиновников могут назначаться другими органами. Президент утверждает декреты по вопросам государственной службы, осуществляет назначение высших должностных лиц, таких как государственные советники, главные консультанты Счетной палаты, префекты, послы, руководители академий и др. Премьер-министр, согласно конституционным нормам, несет непосредственную ответственность за всю работу государственной службы. Непосредственно управляет государственной службой Министерство государственной службы, децентрализации и реформы государства.

На региональном уровне управление государственной службой осуществляют префекты. Префект и подчиненные ему службы префектур выполняют две функции: представителя центрального правительства и координационного штаба служб региона. Префект имеет право принимать на работу служащих среднего и низшего звена. На уровне местного самоуправления руководящими органами выступают муниципальные советы

и мэры. Они замыкают управление государственной службой в масштабе страны.

Во Франции широко развиты самоуправленческие начала в деятельности органов по руководству государственной службой, что допускает активное участие в ней профсоюзных активистов, рядовых сотрудников. С этой целью создана сеть полугосударственных-полубщественных органов, таких как Генеральный совет, ТERRITORIALНЫЙ совет, Паритетный административный комитет для согласования принимаемых актов по государственной службе с интересами государственных служащих, обсуждения альтернативных проектов по государственной службе и т.д.

В других странах действует примерно такая же схема организации государственной службы с разделением ее на ряд уровней, хотя в каждой стране имеется, как правило, своя специфика. В Англии руководство государственной службой формально принадлежит монархии, олицетворяемой королевой. Фактически под монархией подразумеваются высшие органы государства и должностные лица: премьер-министр, кабинет, министры. Такой же подход к пониманию руководства государственной службой существует и в других странах (Испания, Бельгия), где сохраняются институты монархии.

В США ведущую роль в руководстве государственной службой играют президент и парламент. Есть ряд сфер государственной службы, контроль за которыми президент и парламент осуществляют совместно, но в некоторых областях они свою компетенцию осуществляют раздельно.

В большинстве стран существуют специализированные органы управления государственной службой. Каждое государство стремится найти наиболее приемлемую систему организации и функционирования государственной службы, которая соответствует историческому опыту, национальным традициям и уровню культуры населения.

Государственная служба в зарубежных странах представляет одну из самых больших подсистем общества, которая включает в себя миллионы государственных служащих. Они составляют, в зависимости от условий и самого понимания государственной службы, в разных странах от 5 до 20 и более процентов занятого населения. Так, в США только федеральных служащих более 3 млн. человек. Вместе со служащими штатов они составляют 16% занятого населения. Правительственных служащих в Великобритании - 6% от всех занятых, во Франции - 15%. Подавляющая часть служащих, свыше 90%, занята в исполнительных органах власти.

На Западе предпринята попытка дифференциации систем государственной службы в зависимости от условий найма, продвижения по службе и другим характеристикам. В связи с этим выделяются такие системы,

как карьерная и должностная. При карьерной системе работник, назначенный на государственную службу, проводит всю свою профессиональную жизнь в организации с определенной иерархией. Организация обеспечивает известный автоматизм его продвижения по служебной лестнице. Но за карьеру государственному служащему приходится бороться посредством внутренних конкурсов, обеспечивающих продвижение по службе наиболее способным и достойным. В должностной системе иной исходный пункт прохождения государственной службы. Он определяется наличием каталога государственных должностей, в котором сформулированы условия для занятия каждой из них. Ликвидация должности означает и прекращение трудовых отношений со служащим. В данном случае карьеры государственного служащего, не зависимой от занимаемой должности, не существует.

Выделяются также профессиональная и партийная системы государственной службы. В первой системе от государственных служащих требуются преимущественно профессиональные качества, во второй - политические. Политические чиновники, как правило, занимают высшие государственные должности, позволяющие им в рамках конституции проводить в жизнь свой партийно-политический курс.

Наконец, существуют ассимилированные и дифференцированные системы государственной службы. В ассимилированных системах основные права и обязанности государственных служащих вытекают, в основном, из норм трудового права, распространяющихся на всех трудящихся. В дифференцированных системах основополагающим для государственных служащих является специальное правовое регулирование (служебное право) и правовой статус, отличный от статуса других работников.

## 2.4. Организация управления государственной службой

Создание специального государственного органа, занимающегося вопросами организационного обеспечения нормального функционирования государственного аппарата, в современных условиях является важнейшей задачей государства. В конкретных странах эту функцию государства выполняют совершенно различные государственные структуры в зависимости от формы государства, формы власти и исторических особенностей. Как правило, органы управления государственной службой решают ряд общих задач. К ним относятся:

- анализ деятельности государственных органов и разработка путей и методов повышения их эффективности;
- подготовка законопроектов по вопросам государственной службы;

- управление персоналом государственной службы.

Практика показывает, что подобный орган может быть эффективным и дееспособным только при наличии достаточно высокого статуса. Оптимальным является специальное ведомство, не входящее непосредственно в систему исполнительной власти и выстраиваемое совместно высшим законодательным органом и главой государства.

Например, в Японии создан специальный орган, Палата по делам персонала при Кабинете министров (ст. 3 закона) с офисами на периферии (ст. 13), отделенный от остальных министерств. Это специализированный орган, посторонний по отношению к министерствам, так же как это было определено и в американском законе Пэндлтона. В Японии Палата по делам персонала предназначена для осуществления своих полномочий по отношению к государственным служащим как при помощи рекомендаций, установления системы должностей и служебных уровней, проведения экзаменов, назначения и увольнения, оплаты труда, обучения на курсах, контроля за соответствующим служебным положением государственного служащего, применения взысканий, так и защитой их интересов при разрешении жалоб (ст. 3, п. 2). В этих вопросах установлена исключительная компетенция Палаты (ст. 3, пункт 3), кроме права государственного служащего на обращение в суд (ст. 3, пункт 4). Ее состав, включающий трех членов (ст. 4), — напоминает состав трибунала. Назначение членов Палаты осуществляется Кабинетом министров страны с согласия обеих палат парламента (ст. 5 пункт 1), и подтверждается императором (ст. 5, пункт 2). Несмотря на наличие Президента Палаты (ст. 11), премьер-министр Японии осуществляет слабо очерченный круг дел в отношении персонала каждого государственного органа управления (ст. 18-И) и руководство учетом кадров служащих (ст. 19). Также в компетенции именно премьер-министра находятся комплексное планирование, координация и контроль деятельности ведомств при повышении квалификации кадров (ст. 73), что в Японии обнимается понятием «потенциал» государственного служащего. Министерство не решает кадровые вопросы бесконтрольно по системе добычи, хотя в каждом органе государства предусмотрены обязательные руководители кадров (ст. 25).

Право назначения на государственные должности принадлежит в Японии «руководителям учреждений при ведомстве премьер-министра и министерствах» (ст. 55). Только по списку подконтрольных должностей назначения производит руководитель этих органов. При этом закон содержит еще и специальные указания на право делегирования права назначения, «только высшим из подчиненных им служащих» (ст. 55, пункт 2 закона Японии), что в принципе напоминает систему добычи в восточном, придворном, патриархальном варианте. «Право назначения

руководителей учреждений при ведомстве премьер-министра и министерствах принадлежит министрам» (ст. 55, пункт 1). В таком же порядке происходит и временное прекращение работы служащими, их восстановление на работе, отставка и увольнение (ст. 61). Патриархальность в Японии проявляется и в требованиях ст. 65, пункт 1.1 закона Японии, в соответствии с которыми заработная плата чиновника, занимающего официальные должности, корректируется в зависимости от числа членов семьи, состоящих на его иждивении.

Расследования по вопросам, связанным с управлением персоналом (ст. 17 закона Японии) проводит сама Палата по делам персонала или назначенные ею лица. «Временное прекращение работы служащими, их восстановление на работе, отставка и увольнение осуществляются лицом, обладающим правом назначения» на должности (ст. 61 закона Японии), а это руководители подразделений министерств, как это было отмечено выше. Патриархальный порядок, тем не менее, дополняется наличием в Японии специального закона о рассмотрении возражений на административные действия (закон № 160 — 1962 г.).

В Великобритании вопросы регулирования государственной службы остаются в компетенции Кабинета министров, который отвечает за консультирование по обязанностям и стандартам на государственной службе; отбор и развитие персонала; политику продвижения на госслужбе аппарата правительства; эффективность госслужбы; государственные услуги. С другой стороны вопросы управления финансами, разработки системы планирования, мониторинг и контроль государственных расходов; зарплаты, экономических отношений, перехода на пенсию и пособий остаются под контролем Казначейства.

В ряде стран ангlosаксонской системы права кадровый орган является органом государства второго уровня, не министерство, а ведомство при министерстве. Так, в Швейцарии «федеральное ведомство кадров» подчинено департаменту финансов и таможен (ст. 63).

Но более характерной является такая схема организации органов ведения кадровой работы, когда основные вопросы кадров находятся в руках либо самого премьер-министра, либо в ведомствах при нем, или при главе государства. Так, в Аргентине декретом № 2098.87 от 30 декабря 1987 г. предусмотрено, что управление Корпусом государственных служащих осуществляется Национальным Президентством посредством Секретариата публичной службы. Это закреплено в приложении III «Мотивы создания Корпуса правительственных администраторов» к декрету № 2098/87 от 30 декабря 1987 г. «Национальная публичная администрация», которым утверждены Устав и Реестр Корпуса правительственных администраторов.

В Китае органом управления государственной службой с 2008 г. является Государственное бюро государственных служащих, подведомственное Министерству человеческих ресурсов и социального обеспечения КНР. Данный орган совершенствует законодательство, разрабатывает требования к должностям, руководит кадровыми службами нижестоящих организаций, рассматривает спорные вопросы по предмету своей компетенции.

Кадровые службы на территориальном и местном уровне подчиняются центральному кадровому органу и несут перед ним ответственность за применение законодательства о государственной службе и подбор кадров.

Проведением экзамена занимаются в зависимости от органа, куда поступает кандидат, Государственная администрация гражданской службы КНР или её департаменты провинциального и муниципального уровней. Данная система заслуживает внимания, так как можно достичь большей объективности в оценке претендента, ввиду того, что в экзамене представители органа (или структурного подразделения), где открыта вакансия, не принимают участия.

В странах СНГ также создаются специализированные органы управления государственной службой. Так, в Казахстане еще в 1998 году было создано Агентство Республики Казахстан по вопросам государственной службы. Агентство состоит из двух департаментов и государственного учреждения. Функции этих подразделений достаточно легко вывести уже из их названий. Первый департамент – Департамент правового обеспечения государственной службы – включает два управления: Управление по контролю за соблюдением законодательства в сфере государственной службы и Управления совершенствованием госслужбы. Департамент кадрового обеспечения государственной службы тоже состоит из двух управлений: Управление обучения кадров и Управления прохождением госслужбы. Государственное учреждение, входящее в состав Агентства, занимается разработкой тестов и методических материалов по вопросам государственной службы. В каждой области имеется территориальное управление Агентства. Практика показала, что подобная структура весьма эффективна. К сожалению, в Российской Федерации пока подобных органов управления государственной службой нет ни на уровне федерального центра, ни в субъектах РФ.

## 2.5. Местное самоуправление и муниципальная служба за рубежом.

Эффективность деятельности муниципальных служащих во многом зависит от организационной системы местного самоуправления, которая представляет собой совокупность институтов непосредственной

демократии, органов и должностных лиц местного самоуправления. Система местного самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением: в унитарных государствах она относится к компетенции центральной власти, а в федеративных - чаще к компетенции субъектов Федерации.

Следует отметить, что муниципальная служба как таковая существует не во всех странах. В КНР, других странах с советской системой управления, функции муниципальных органов выполняют местные органы государственной власти.

Муниципальная служба с точки зрения автономности может существовать в двух основных вариантах. В первом случае она имеет собственный статус и не подчиняется непосредственно органам государственного управления, не входит в систему государственной службы. Обычно это применяется в странах, где местное самоуправление обладает высокой степенью независимости от государства (ангlosаксонская модель). Второй вариант характерен для континентальной модели местного самоуправления и допускает вхождение муниципальной службы в состав государственной службы в качестве низового, местного звена. Однако в любом случае государства стремятся унифицировать принципы организации, прохождение государственной и муниципальной служб.

Сегодня выделяют два основных типа устройства местного самоуправления: французский (континентальный) тип, используемый во Франции, Италии, Бельгии, Голландии, Испании, Португалии; англосаксонский тип, применявшийся в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии. На их основе организуется третий тип – смешанный, присущий системам самоуправления Германии, Италии, Японии. Все три типа обладают общими чертами.

1) Местные органы власти наделяются собственной компетенцией. Ее состав представлен четырьмя основными видами дел и полномочий:

- Финансово-экономические полномочия, главными из которых являются самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, местное планирование, регулирование хозяйственной деятельности;

- Коммунальное обслуживание населения, охрана окружающей среды, развитие транспорта и регулирование дорожного движения, санитария, канализация, очистка улиц и т.д.;

- Развитие социальной сферы: строительство дешевого жилья для бедноты, школ, больниц, библиотек;

- Установление правил поведения в общественных местах, местная полиция.

2) С точки зрения происхождения полномочий, составляющих компетенцию, выделяют дела обязательные, facultative (добровольные) и делегированные (порученные) государством.

3) Общая тенденция во многих странах заключается в сокращении собственно коммунальных дел и расширении объема обязательных и порученных, что отражает растущую интеграцию местных органов власти в государственный механизм, их приспособление к решению задач общегосударственного значения.

Здесь подход к определению компетенций и условий функционирования местных органов власти можно определить как «государственную теорию местного самоуправления».

В рамках этой теории местное самоуправление рассматривается как управление, т.е. осуществление публичной власти на местном уровне. Местные органы власти рассматриваются как своеобразные «агенты» центральных ведомств, оказывающие услуги населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством.

*Англосаксонскому типу* свойственен характерный набор принципов организации власти.

1. Принцип «позитивного регулирования» деятельности местных органов: объем их полномочий устанавливается путем подробного перечисления прав и обязанностей. Местные органы, таким образом, вправе совершать лишь те действия, которые непосредственно предписаны законом.

2. Система местных органов власти состоит из организационных ячеек различных типов, поскольку законодательно установлены четкие критерии разграничения компетенции только для городской и сельской местности.

3. Отсутствует прямое подчинение нижестоящих органов власти вышестоящим и представительные органы местной власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий.

4. Отсутствие уполномоченных центрального правительства на местах.

5. Наряду с представительными органами местного самоуправления непосредственно населением могут избираться и некоторые должностные лица, например, шериfy – начальники местной полиции.

6. Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также через суд.

*Континентальный (французский) тип.* При определении компетенции и условий функционирования местного самоуправления исходят из так называемой «естественно-правовой доктрины». Она основывается на различии между «искусственно» созданными актами центральных властей образованиями и «естественно» сложившимися образованиями, признанными центральными властями (например, города поселки). Считается, что в управлении первыми должны преобладать интересы государства, в то время как вторые могут обладать значительной самостоятельностью и руководствоваться, прежде всего, местными интересами, что закрепляется в их компетенции.

Принципы «континентального» построения властей иные, нежели в ангlosаксонской системе:

- Используется принцип «негативного регулирования»: местные органы власти вправе осуществлять все действия, прямо не запрещенные законом.
- Типично единообразное построение системы органов власти местного органа власти на низовом уровне: правами муниципалитетов пользуются как городские, так и сельские общины (независимо от размеров территории и численности населения).
- Преобладает сочетание прямого государственного управления на местах и местного самоуправления.
- Налицо известная соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим.
- На местах действуют уполномоченные центрального правительства.
- Представительные органы создаются не на всех уровнях системы разделения властей.
- Контроль за деятельностью органов власти местного самоуправления представлен разнообразными формами и осуществляется по значительному кругу вопросов.

Сегодня во многих странах (прежде всего, в западноевропейских) наблюдается тенденция к отделению государственной администрации от местной (особенно на региональном уровне). Это связано с начавшимся в 80-е гг. процессом реформирования государственной службы, что привело к децентрализации государственного управления и передаче ряда государственных функций на местный уровень. Так, во Франции, например, с 1982 г. четко разделены функции прямого государственного управления на местах и местной администрации. Раньше полномочия местной администрации возлагались, по существу, на префектов.

Региональные представительные органы обычно избираются населением на срок от 2-х до 6-ти лет. Срок полномочий шведских

ландстинг-коммун установлен в три года, германских крайстагов - в четыре года, французских генеральных советов - в шесть лет.

Основной формой работы низовых представительных органов являются сессии. В низовых административно-территориальных единицах они созываются чаще, чем в вышестоящих единицах. В пределах своей компетенции местные представительные органы образуют постоянные и временные комиссии (комитеты), которые могут быть отраслевыми, функциональными, территориальными. Комиссии чаще всего выполняют лишь подготовительные, контрольные функции (особенно в странах с континентальной моделью муниципальной службы). В ряде стран (Великобритания, штаты США, земли Германии) они наделяются и распорядительными функциями.

Помимо выборных советов, составной частью местного самоуправления являются исполнительные органы, отвечающие за повседневное управление местными делами, реализацию решений представительных органов. Именно они составляют основу муниципальной службы. В отношении последних чаще употребляется понятие "исполнительный аппарат", который включает в себя как собственно исполнительный орган общей компетенции (коллегиальные исполнительные органы, бургомистры, мэры и т.п.), так и подчиненные им структуры (департаменты, бюро, инспекторы и т.п.).

Исполнительный аппарат может решать и некоторые задачи государственной администрации, особенно на низовом уровне. Исполнительный орган выполняет двойственные функции, с одной стороны, как составная часть местного самоуправления, а с другой - как низовое звено исполнительной вертикали, представитель правительства, ответственный за осуществление ряда государственных функций. К последним относятся регистрация актов гражданского состояния, реализация нормативных актов, обеспечение порядка и безопасности и др. В таком двойном качестве выступают, например, мэр во Франции, Италии, Японии; ландрат - в уездах земель Германии.

Существует несколько способов организации исполнительных органов муниципальной службы. С учетом особенностей, специфики стран выделяется пять различных организационно-правовых форм.

1. *Форма «сильный совет – слабый мэр»* характеризуется избранием мэра советом и ограничением прав мэра по координации деятельности исполнительных органов и контролю за их деятельностью. За мэром закрепляются, в основном, представительские и оперативно-исполнительские функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.

В Великобритании ежегодно избираемыми исполнительными органами муниципальных советов являются их председатели, а исполнительными органами административно-территориальных единиц, имеющих титул города, - мэры и лорд-мэры, которые, по существу, лишены реальных исполнительных функций.

В ряде германских земель глава местного исполнительного органа - бургомистр - избирается непосредственно советом, являясь его председателем. Здесь позиции главы исполнительного аппарата намного сильнее, чем в Великобритании. Бургомистр является не только высшим должностным лицом местного управления, но и председателем правительства соответствующей земли. Положение немецкого бургомистра сходно со статусом главы коммунальной администрации во Франции, где муниципальный совет коммуны избирает на срок своих полномочий мэра и 1-12 его помощников.

Избрание единоличного исполнительного органа непосредственно советом характерно и для других европейских стран, таких, как Австрия, Дания, Испания и др. Подобный способ избрания практикуется также во многих латиноамериканских странах (в Мексике) и некоторых странах Востока (в Египте).

2. *Форма «сильный мэр – слабый совет».* Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что представляет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего.

Подобная система существует в большинстве крупных городов США. При такой системе избираемый населением (обычно на четыре года) мэр единолично назначает и увольняет муниципальных чиновников, отвечает за составление и исполнение местного бюджета, самостоятельно решает многие вопросы.

В Японии непосредственно населением избираются главы исполнительного аппарата всех административно-территориальных органов: губернаторы - в префектурах, мэры - в муниципалитетах и старосты - в деревнях. Главы местной администрации обладают значительной самостоятельностью по отношению к совету. Исполнительный орган может не избираться, а назначаться сверху. В Бельгии и Голландии мэр назначается главой государства по предложению соответствующего совета.

3. *Форма «совет - управляющий»* отражает стремление к «очищению» городской политики, к устраниению коррупции,

неэффективного и авторитарного правления. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления. Назначается на должность и увольняется советом, который избирается населением. Недостатком этой модели является невозможность или затрудненность влияния населения на политику, проводимую управляющим.

Например, в США в средних городах мэр не пользуется реальной властью и выполняет лишь представительские функции. Реальная власть здесь принадлежит управляющему, называемому советом на определенный срок и руководящему муниципальным аппаратом. Институт муниципальных управляющих получил распространение также в Германии, Норвегии, Швеции, Финляндии и ряде других стран

4. *Комиссионная форма*. Комиссия образуется из выборных лиц – уполномоченных, каждый из которых управляет каким-либо отделом городского правительства. В этой модели не предполагается наличие высшего должностного лица. Ее достоинством является отсутствие разделения властей, правда, приводящее к замедлению принятия решений. Недостатком этой модели может быть бесконтрольность, нехватка необходимого опыта, отстаивание комиссионерами интересов только своих отделов, дестабилизация и отсутствие сотрудничества.

В частности, в Италии представительные органы областей, провинций и коммун образуют исполнительные джунты, которые несут ответственность за свою деятельность перед соответствующим советом. Коллегиальный исполнительный орган - магистрат - формируется на низовом уровне и в германских землях Гессен, Бремен, в городах Киль, Франкфурт, Висбаден и др. Он избирается местным представительным органом непосредственно из своего состава и обычно включает 6-12 членов, в том числе бургомистра.

5. *Комбинированная форма*. Управляющий или главный администратор подчиняется мэру, а не совету. Наличие специалиста-управляющего обеспечивает професионализм, а изобретатели имеют возможность прямого влияния на городскую политику, поскольку. Голосуя за или против мэра, который назначает или снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену городской администрации.

Таким образом, местное самоуправление и структура муниципальной службы в зарубежных странах представляют собой сложную систему. С одной стороны, они являются автономным механизмом, что выражается в выборности представительных органов, наличии своего исполнительного аппарата - муниципальной службы, института муниципальной собственности и пр. С другой стороны, местные органы функционируют

под контролем центральных властей, в значительной мере интегрированы в государственный механизм и выполняют общенациональные функции.

## **Тема 3. Профессионально-должностная структура государственной службы за рубежом**

### **3.1. Понятие государственной должности. Типология государственных должностей.**

Строго говоря, государственные должности в разных странах трактуются по-разному. Можно выделить три большие группы должностей, так или иначе осуществляющих государственное управление. Во-первых, это должности, связанные с решением общественных проблем, нечто вроде номенклатуры в СССР. В Китае, например, это «государственные кадры» («ганьбу»), которые являются должностными лицами, включенными в кадровый реестр, пользующиеся соответствующими правами и занимающиеся работой по общественному управлению. В данную группу входит около 30 млн работников. Категория «государственные кадры» включает: руководителей и сотрудников государственных органов власти, руководящих партийных работников, офицеров Вооруженных сил, руководителей и сотрудников общественных организаций; специалистов разного профиля; руководителей государственных предприятий и учреждений.

Во-вторых, это политические должности – лица, наделенные собственной субъектностью (депутаты, руководители государственных органов, судьи, полномочные представители т.д.).

В-третьих, это собственно государственные служащие – то есть работники государственных органов, обеспечивающие исполнение полномочий своих органов.

В разных странах комбинация этих групп государственных должностей может существенной отличаться.

*Государственные должности*, замещаемые государственными служащими, составляют в своей совокупности институт государственной службы. Вне государственных должностей государственной службы не существует. В государственном аппарате должность служит связующим звеном между государством, структурой и компетенцией органа государства, с одной стороны, и государственным служащим – с другой.

С помощью должностей обеспечивается персонализация управленческих функций и правообязанностей, четкое разделение труда в аппарате, индивидуализация ответственности служащих. Классификация должностей соответствует профессионализации аппарата государства. Она нацеливает гражданина на приобретение определенных знаний,

выполнение определенной работы, получение определенного места в служебной иерархии.

Должность в правовой науке определяется в самых разнообразных сочетаниях и значениях. В конечном счете, все определения могут быть сведены к двум категориям.

1. *Должность в статусно-правовом смысле*. В данном определении дается характеристика правового положения государственного служащего, замещающего определенную должность. Должность – это юридически установленный для одного лица объем функций и полномочий по участию его в реализации компетенции соответствующего юридического лица (органа, учреждения, предприятия). Таким образом, должность характеризуется следующими признаками:

1) является частью организационной структуры государственного органа;

2) включает в себя часть компетенции государственного органа, установленной в законодательстве.

В научной литературе относительно понятия «должность» и его содержания споров не существует. Отметим лишь то, что в некоторых публикациях акцент также делается на месте государственной должности в государственном органе, что немаловажно для определения места государственной должности в иерархии должностей. Государственная должность – это «учрежденная в установленном порядке компетентным органом государственной власти или управления первичная единица государственного органа с целью реализации задач, стоящих перед этим органом, и определяющая служебное место и социальную трудовую роль гражданина в аппарате государственного органа, возложенные на него обязанности и предоставленные ему права, а также требования к профессиональной подготовке...».

2. *Должность в функциональном смысле*. В такого рода определениях дается характеристика компетенции, соответствующей правовому положению государственного служащего определенного органа. Поэтому под должностью понимается установленный комплекс обязанностей и соответствующих им прав, определяющий место и роль служащего в государственном или общественном органе, предприятии или учреждении. В данном определении делается акцент на обязанностях служащего по должности. Наиболее тесно должность связана с компетенцией органа и его структурными звеньями. Компетенция органа распределяется между его структурными подразделениями, а компетенция последних – внутри каждого из них по должностям. Должность закрепляет часть компетенции, полномочий органа. Полномочия по должностям на

государственной службе могут определяться не только самим органом, но и вышестоящими органами.

Должности на государственной службе следует различать по правовой форме выражения и закрепления их правового статуса, т.е. закреплены ли они в Основном Законе страны, в обычных законах или в других правовых актах. Эту особенность следует учитывать при разработке перечня должностей, утверждении его, а также при последующих изменениях, поскольку правовые акты, в которых должности закреплены, имеют различные правовые свойства.

Должности различаются по органам, которые их устанавливают. Все должности делятся на устанавливаемые законодательными органами, главами государства, правительствами, министерствами и др. Практическое значение данной классификации заключается в том, что каждый государственный орган должен знать объем своих полномочий в части установления государственных должностей.

Таким образом, одни органы утверждают статус должности – вводят ее в перечень государственных должностей, определяют место в организационной структуре, устанавливают оплату труда. Объем же полномочий по этим должностям определяются другими органами (руководителями органов, структурными подразделениями), которые осуществляют основные функции руководства отраслями, предприятиями, учреждениями, в которых утверждаемые должности состоят.

Государственная должность определяет границы деятельности государственного служащего, т.е. круг его обязанностей, права и ответственность по исполнению и обеспечению полномочий государственного органа. Должность может быть признана государственной только в одном случае: если она находится в структуре государственного органа.

Во многих странах понятие «государственная должность» закреплено в нормативных документах, однако это понятие имеет некий своеобразный смысл, несколько отличный от нашего российского варианта. Так, в США должность означает «работу, состоящую из обязанностей и ответственности, назначаемых государственному служащему». Должности распределены в иерархическом порядке по 18 рангам Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процессе принятия решений и управления.

Ранги 1—4 относятся к низшему персоналу административных учреждений, непосредственным исполнителям. Служащие этих рангов выполняют простейшую рутинную работу или работы, имеющие некоторую долю трудности, под непосредственным и общим

наблюдением. От этих служащих либо вообще не требуется вынесения независимых суждений, либо допускается, но ограниченно — «в соответствии с установленной политикой и процедурами».

К рангам 5—8 относятся служащие, которые выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способностей к индивидуальной работе. Это исполнительский персонал высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением.

Должности 9—14 рангов относятся к среднему руководящему персоналу, хотя их деятельность протекает под общим административным наблюдением и руководством. Например, служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, 12-й категории — проявлять способности к руководству, служащие 13-й категории могут быть помощниками глав небольших подразделений, а 14-й — главами подразделений и бюро.

Должности 15 – 18 рангов принадлежат высшему руководящему составу государственных учреждений. В число их обязанностей входит планирование и руководство специализированными программами исключительной трудности и ответственности.

Во Франции понятие «государственная должность» как таковая отсутствует — оно заменено понятием «кадр», введенное в систему государственной службы в 1946 году. Кадр - это объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одного ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов и т.д.

Кадр, в свою очередь принадлежит определенному классу чиновников. Всего классов четыре, в понижающемся иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С и D. На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. Класс С занят специализированным исполнением. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями.

В китайском законодательстве предусматривается «формирование перечней должностей государственной службы». В категории управленческих кадров общего типа входят руководящие и неруководящие должности. Ст. 17 раскрывает концептуальный смысл категории «руководящие должности»: «Руководящие должности категории управленческих кадров общего типа устанавливаются в соответствии с

конституцией, законодательствами, а также статусом соответствующих должностей и органов». «Неруководящие должности устанавливаются на уровне управления (департамента) и ниже» (часть 3 ст. 16). Что касается неруководящих должностей общего типа, то к ним относятся старший советник, советник, старший специалист, специалист, старший сотрудник, сотрудник, референт первой категории, референт второй категории» (часть 2 ст. 17). Однако и этот список может быть иным, так как ст. 18 предусматривает, что «государственные органы разных уровней, в соответствии со своей функцией, статусом, штатной квотой, количеством должностей и структурой последних, устанавливают конкретные должности государственной службы с определением служебных обязанностей и квалификационных требований в отношении этих должностей».

Перечень должностей в Законе о государственной службе Китая от 27 апреля 2005 г. определен только по отношению к категории управленческих кадров общего типа. «Перечень должностей других категорий государственных служащих, не относящихся к категории управленческих кадров общего типа, определяется государством в соответствии с настоящим законом дополнительно», гласит часть 3 ст. 17 закона. Очевидно, имеется в виду, что источниками правового регулирования будут не только законы, но и некие иные акты, возможно, акты правительства, министерств или местных властей.

Законы большинства стран применяют два основных варианта назначения на государственную должность (правда, в некоторых случаях могут использоваться оба варианта):

1) Назначение путем государственного конкурса для занятия вакантной должности. Если результаты конкурса являются недостаточными, орган, производящий назначение на должность, может распорядиться о повторном проведении конкурса или действовать путем приглашения новых кандидатов. Государственный орган определяет должности, которые могут заниматься без проведения конкурса. Он может делегировать это свое право подчиненным ему органам.

2) Назначение путем должностного перемещения, который включает в себя ряд этапов: оглашение вакантных должностей, составление списка кандидатов и непосредственно решение государственного органа.

### 3.2. Квалификационные разряды, чины, ранги и звания, порядок их присвоения

Государственный служащий не владеет занимаемой им должностью. Она принадлежит государственной администрации. Назначение государственным органом (должностным лицом) служащего на должность,

соответствующую его квалификационному разряду (рангу, классному чину, степени и т. д.), происходит в рамках установленных законом правил разделения квалификационных разрядов, классных чинов, рангов и степеней, с одной стороны, и должностей — с другой. Это правило призвано придать определенную гибкость государственной администрации, обеспечивая ей возможность проводить изменения, реорганизацию или упразднение служб и назначать служащих в зависимости от их способностей и пригодности к выполнению государственных задач и осуществлению государственных функций.

Необходимо осветить проблему взаимосвязи и взаимозависимости категорий «квалификационный разряд» (ранг, звание, классный чин) и «должность». *Квалификационный разряд* — это, во-первых, специальное звание, которое подтверждает определенный уровень профессионализма конкретного государственного служащего и дает его владельцу право занимать определенный ряд соответствующих должностей. С другой стороны, должностной рост прямо способствует и росту в чинах (званиях). Квалификационный разряд принадлежит государственному служащему, связывает его с государством (или муниципального служащего с органом местного самоуправления) в течение всей профессиональной жизни. Кроме того, квалификационный разряд выступает гарантом стабильности государственной службы: например, в системах публичной службы в странах Западной Европы в случае упразднения занимаемой должности государственный служащий не должен увольняться (не может быть уволен); его ранг дает ему право занять другой пост. В этом заключается второй аспект правила разделения квалификационного разряда и государственной должности. Квалификационный разряд представляет собой защиту для служащего от случайностей административной жизни (например, упразднение должности), а также жизни политической (например, при смене политического большинства в правительстве или в органах местного самоуправления).

Квалификационный разряд должен соответствовать иерархии штатов государственных служащих, при этом штат может состоять из многих квалификационных разрядов (рангов, классов и пр.). Квалификационный разряд, как показывает опыт организации публичной службы в других странах, может делиться также и на степени (например, первый, второй). Карьера служащего может проходить внутри штата путем повышения ступени и ранга (квалификационного разряда). Очень сложным является соотношение должностей и рангов в государственной службе США. В гражданской службе классических чинов там нет. Вместо них используются понятия «класс должностей» и «ранг». «Класс должностей» включает все должности, которые являются достаточно схожими по виду

или сущности работы, уровню трудности, ответственности и квалификационным требованиям. «Ранг» - это группа должностей, которые отличаются друг от друга по виду или сущности работы, но совпадают по степени ответственности и квалификационным требованиям. В рамках одной должности оплата труда может отличаться в зависимости от уровня квалификации, опыта, объема выполняемой работы.

Как правило, в законодательстве западных стран повышение разряда происходит постоянно путем перехода к более высокому разряду и зависит от выслуги лет и профессиональной квалификации государственных служащих. Повышение разряда влечет соответствующее увеличение оклада.

В Китае должности государственных служащих прямо соотносятся с рангами. Их соотношение устанавливается Госсоветом. Должности и ранги госслужащих составляют основу для определения уровня их заработной платы и иных пособий (часть 2 ст. 19). «Служебные ранги государственных служащих устанавливаются в соответствии с занимаемыми должностями, моральными и деловыми качествами, результатами работы и стажем трудовой деятельности. Государственные служащие в одинаковой должности получают повышение служебного ранга и установленном государством порядке» (часть 3 ст. 19). Стимулирующая роль ранга здесь хорошо закреплена в принципе учетом специфики деятельности служащих. В частности, ранги устанавливаются с учетом специфики деятельности отдельно для госслужащих милиции, таможни и заграничных дипломатических учреждений.

Кроме того, чиновник не только занимает государственную должность, но и поступает в штат служащих и делает там служебную карьеру. В западноевропейских государствах чиновник, войдя в штат или категорию должностных лиц, может оставаться там всю свою профессиональную жизнь. Он делает карьеру внутри штата или категории, поднимаясь наверх вместе с увеличением стажа, повышением квалификации, получая ранги, которые и составляют штат или категорию. В этих странах чиновник может сменить штат или категорию должности в течение своей профессиональной жизни. Такая перемена равнозначна новому назначению и новой карьере. При этом общий и специальный статусы чиновника предусматривают различные пути доступа к новым постам. С другой стороны, профессиональные экзамены, внутренние конкурсы, внесение в списки пригодности, откомандирования позволяют перемещаться чиновнику между различными штатами и категориями должностей.

## **Тема 4. Понятие и правовой статус государственного служащего**

### **4.1. Государственный служащий в западных странах**

*Общее определение государственного служащего.* В западных странах нет однозначного определения термину государственный служащий, однако исследователи сходятся во мнении, что существуют некие определяющие понятия, которые характерны для государственного служащего большинства стран. К ним можно отнести физическое лицо:

- 1) являющееся гражданином данного государства;
- 2) занимающее должность в государственном аппарате;
- 3) наделенное государственно-властными полномочиями в компетенции своей должности;
- 4) выполняющее функции государства, поэтому действующее от имени государства;
- 5) действующее на возмездной основе, то есть профессионально, получающее основной источник дохода от деятельности на государственной службе;
- 6) действия которого обеспечиваются государственным принуждением.

Например, в законодательно-нормативных актах Великобритании отсутствует четкое понятие «государственный служащий». Но на основе документальных источников авторы придают этому понятию широкий и узкий смысл. В узком смысле под служащим понимается лицо, являющееся служащим административного органа государственного управления. К государственным служащим в широком смысле относятся все служащие публичного сектора, включая как собственного гражданских служащих, т.е. служащих министерств и ведомств, так и служащих вооруженных сил, полиции, а также публичных корпораций, местных органов власти, системы здравоохранения, школьного образования и т.п.

Не существует строгого определения понятия госслужащего и во Франции. Разделы 2,3,4 Общего Устава Государственной службы Франции упоминают в качестве характеристики госслужащего: назначение на постоянную должность, оплачиваемую государственным бюджетом; присвоение определенного чина в соответствии с табелем о рангах Центральной, ТERRиториальной или Больничной Государственной Службы.

В Германии Основной Закон гласит (ст. 33), что функции, характеризующиеся как функции государственной власти, могут

выполняться лишь госслужащими, которых характеризует служение и преданность государству и действие в рамках общественного права.

Верховный Суд Европейского сообщества при определении понятия госслужащего также отдал предпочтение такому критерию, как выполнение функций государственной власти. В своей деятельности госслужащие подчиняются определенному юридическому режиму, своду специфических прав и обязанностей. При получении депутатского мандата чиновник обязан оставить госслужбу.

В США служащий означает лицо, назначенное на государственную службу и вовлеченное в выполнение федеральных функций в соответствии с законом.

В целом в большинстве стран сохраняется тенденция к сокращению управленческого аппарата и переводу отдельных разрядов государственных служащих (почтовиков, железнодорожников, работников морского, речного, воздушного транспорта и пр.) в частный сектор.

**Типология государственных служащих.** Все служащие, находящиеся на государственной службе, определенным способом ранжированы и выполняют присущие им функции. Существует несколько оснований классификации государственных служащих.

По *сфере приложения труда* они подразделяются на государственных и муниципальных служащих. При этом наблюдается такая тенденция: в странах с федеральным устройством служащие местных органов самоуправления составляют самостоятельную группу со своим статусом, практически независимым от федеральных властей. Во многих унитарных государствах, например, во Франции, служащие всех органов управления составляют по существу единую группу государственных служащих.

В ряде стран существуют различия между группами служащих по *объему прав и полномочий*. Так, в ФРГ выделяются такие группы, как чиновники, служащие и рабочие государственных учреждений. Чиновники представляют собой наиболее привилегированную группу. Они обладают правом пожизненного найма на службу, находятся в наиболее благоприятных материальных условиях, но не имеют права на забастовку. Служащие нанимаются на работу по контракту. В настоящее время их статус приблизился к статусу чиновников, поскольку во многих сферах государственного управления они выполняют одни и те же функции. Рабочие в системе государственной службы занимаются обслуживанием деятельности государственных учреждений.

Существует деление государственных служащих по исполняемым *функциям и месту в системе государственного управления*. В США выделяются четыре категории государственных служащих.

1. Политические исполнители – это высокопоставленные служащие, судьба которых тесно связана с политической элитой страны. Они присутствуют на всех уровнях управления, где имеется практика политических назначений на достаточно ответственные управленческие посты. На федеральном уровне – это министры и их заместители. На местном уровне – это городские и местные управляющие, назначаемые выборными должностными лицами: мэрами и городскими советами. Со сменой проигравшей на выборах партии изменяется и состав политических исполнителей.

2. Ответственные чиновники, которые являются карьерными государственными служащими. Это, как правило, руководители больших подразделений государственной службы, осуществляемых в государственных органах программ. Их прямой функцией является организационная работа.

3. Специалисты – служащие, обладающие высокой квалификацией, подкрепленной дипломом, часто это люди, имеющие степень бакалавра по бизнесу или государственному управлению

4. Государственные служащие низового звена, которые представляют собой основу государственных организаций. Именно они имеют непосредственный контакт с клиентами и в силу своего положения являются олицетворением государственной власти.

Примерно такой же подход к классификации государственных служащих существует и в других странах. Во Франции существует понятие класс, которое характеризует положение чиновника во всем государственном аппарате, а не в его ведомстве, важность и сложность исполняемой им работы. Класс А (20 % госслужащих) призван вырабатывать управленческие решения исходя из политических установок правительства. Класс В (41 %) выполняет данные решения. Класс С (32 %) составляют специалисты. Классы могут делиться на подклассы.

Кроме данного деления, государственные служащие подразделяются на *постоянных*, зачисленных в штат (их большинство), и *внештатных* служащих. Основными категориями последних являются:

- стажеры – за время стажировки кандидат на место постоянного служащего должен не только приобрести необходимый опыт, но и пройти испытательный срок; они могут быть уволены как во время стажировки, так и после ее окончания;

- временные служащие, замещающие постоянного работника на время его болезни, отпуска, военной службы, а так же исполняющие сезонную или случайную работу;

- работающие по контракту – на них распространяются некоторые права постоянных служащих, но условия работы определяются

преимущественно в контракте, который заключается на срок до трех лет с правом перезаключения.

Так, законодательство США выделяет следующие категории государственных служащих:

- карьерные служащие;
- государственные служащие, нанимаемые на определенный срок (до трех лет);
- служащие, нанимаемые на срок действия чрезвычайных обстоятельств (на срок не более 18 месяцев);
- государственные служащие на резервируемых должностях (перечень должностей ежегодно определяется Управлением по делам гражданской службы);
- служащие, занимающие патронажные должности.

В данном аспекте проблемы, положение постоянных служащих, естественно, более предпочтительно: оно стабильно, гарантировано от произвола администрации, регулируется особыми законами. Для того, чтобы приобрести права постоянного служащего, необходимо быть назначенным на постоянную должность и быть зачисленным в штат с получением разряда и чина.

#### 4.2. Правовое положение государственного служащего.

Фундаментом стабильно функционирующей государственной службы является законодательное закрепление статуса государственного служащего и последующее его неуклонное соблюдение. Государственная служба в целом обладает повышенной степенью консерватизма, стабильности - по сравнению, например, с предпринимательской деятельностью. Обеспечивается такая стабильность, прежде всего, правовым регулированием статуса государственного служащего, основанным на:

- 1) порядке получения от государства полномочий государственного служащего на совершение властных действий от имени государства;
- 2) механизме реализации государственным служащим функций должности от имени государства;
- 3) обеспечении действий служащего, как выражителя воли государства, государственным принуждением;
- 4) ответственности государственного служащего, в том числе прекращении полномочий, компенсации ущерба обществу.

Во всех странах руководство государственными служащими осуществляется на основе официально разработанной кадровой политики. В последние годы она стала более универсальной по своему содержанию,

принципам и методам, по крайней мере, для европейских государств. Так, Постоянная комиссия ЕС, занимающаяся региональными и местными административными органами, приняла Декларацию основных принципов кадровой политики, которая является ориентиром в работе со всеми категориями государственных служащих. В Декларации изложены права и обязанности государственных служащих, порядок прохождения службы, ответственность региональных и местных органов управления за ее организацию. В соответствии с Декларацией служащие могут пользоваться всеми закрепленными в Европейской социальной хартии правами, включая право на объединение, свободное участие в профсоюзной деятельности, право на забастовку и т.д. Но и обязанности свои они должны выполнять добросовестно, со всей ответственностью подходя к выполнению профессионального и служебного долга.

**Основные обязанности госслужащих.** Главная обязанность любого служащего - служение государству. Кроме того, в Декларации зафиксированы другие обязанности госслужащих:

- 1) При исполнении своих обязанностей государственные служащие должны руководствоваться интересами данного регионального или местного органа управления.
- 2) Служащий должен воздерживаться от действий или поведения, которые не совместимы с его должностью.
- 3) Служащий не должен раскрывать связанные с его работой конфиденциальные данные.
- 4) Служащий несет ответственность за выполнение возложенных на него задач, за исключением распоряжений, явно противоречащих закону. Ответственность не снимается, если задача делегируется им своему подчиненному.
- 5) Служащий не может заниматься деятельностью, не совместимой с его должностью. Служащим запрещено заниматься какой-либо профессиональной деятельностью, кроме основной, за исключением научно-преподавательской деятельности в университетах. Этот запрет продиктован необходимостью борьбы с коррупцией, называемой "смешением интересов", т.е. личной заинтересованностью служащего в том или ином деле.
- 6) Служащий, в компетенцию которого попадает дело, в котором он лично заинтересован, должен проинформировать об этом соответствующий орган.

В последнее время значительное внимание к вопросу об обязанностях государственных служащих уделяется в так называемом этическом законодательстве. Например, в Этическом кодексе США по

вопросу о коррупции на государственной службе, каждый чиновник обязан:

- ставить приверженность высшим нравственным принципам и своей стране выше лояльности по отношению к отдельному человеку, партии или государственному департаменту;
- защищать Конституцию, законы, постановления США и всех правительственные органов страны и никогда не участвовать в их нарушении или уклонении от их выполнения;
- выдавать полновесную дневную работу за полновесную дневную оплату;
- прилагать максимальные физические и умственные усилия для исполнения своих обязанностей;
- никогда не дискриминировать несправедливо одним путем предоставления другим особых благ и привилегий, за вознаграждение или без него; никогда не принимать для себя и членов своей семьи никаких благ и преимуществ при обстоятельствах, которые могут быть созданы определенными людьми для оказания влияния на исполнение государственных обязанностей;
- не делать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями его службы, поскольку государственный служащий не имеет своего личного слова, которое могло бы быть связано с общественным долгом;
- никогда не использовать никакой информации, полученной конфиденциально во время выполнения служебных обязанностей как средство извлечения личной выгоды;
- не быть вовлеченными ни в какой бизнес с правительством, ни прямо, ни косвенно, так как это является несовместимым с сознательным выполнением служебных обязанностей;
- разоблачать коррупцию везде, где она обнаруживается;
- придерживаться этих принципов, сознавая, что государственная служба - это государственное доверие.

Государственные служащие обязаны быть вежливыми с гражданами, при общении должны соблюдать определенный свод правил. Вот, что об этом сказано в материалах ассамблеи Венгерской палаты государственного управления: «Государственный служащий живет не только сам по себе и ради себя. Его личность, индивидуальность, человеческие качества - хотим мы этого или нет - служат примером, формируют мнение, оказывают инструктивное или деструктивное воздействие, его суждения имеют вес, его поведение является определенным ориентиром для окружающих». В общих этических нормах для венгерского госслужащего говорится, что последний:

- обязан действовать, строго соблюдая законность, беспристрастно, без различия пола, расы, национальности, вероисповедания, партийной принадлежности, общественного положения, уделяя процедуре разумно достаточное количество времени;

- должен вести себя с клиентом хладнокровно, степенно, культурно, уважая его права и обязанности;

- должен наряду с уважением прав личности клиента, его человеческого достоинства реализовывать достоинство и авторитет государственного управления;

- должен избегать легкомысленных обещаний, а также видимости негативных эмоций, симпатий или антипатий;

- должен всеми своими действиями дать почувствовать другим, что выступает от имени государственного управления, соблюдающего законность, решающего проблемы объективно, гуманно, неподкупно;

- госслужащий должен быть верен данному слову и пунктуален.

С целью гарантий выполнения служащими своих обязанностей Уставы госслужб зарубежных стран предусматривают ряд дисциплинарных мер: порицание, предупреждение, понижение в чине, уменьшение жалования, увольнение. Данные дисциплинарные меры накладываются руководителем, как правило, после консультации со специальными комиссиями. Наказанный служащий может с целью защиты подать жалобу в административный суд, в высший суд гос службы и т. д. Вот как записано в Декларации основных принципов кадровой политики региональных и местных органов управления Европейского Союза:

- За невыполнение обязанностей к госслужащему могут быть применены дисциплинарные меры.

- Дисциплинарное регулирование должно обеспечивать служащему возможность достойной апелляции. Дисциплинарное взыскание должно быть пропорционально доказанному проступку.

В США к недобросовестным государственным служащим применяются меры дисциплинарного взыскания: замечание, выговор, понижение в должности, временное отстранение от должности без оплаты труда до 14 дней, отпуск без содержания до 30 дней, понижение в должностной квалификации, сокращение должностного оклада, увольнение со службы. При этом, разумеется, все дисциплинарные меры могут быть обжалованы служащим в Совете по защите системы заслуг.

Дисциплинарной властью пользуется орган, назначивший чиновника на должность. При этом взыскание накладывается, как правило, только после консультации с дисциплинарным советом. Решение о взыскании может быть обжаловано чиновником в дисциплинарном апелляционном совете. Служащий имеет право для обжалования взыскания обратиться в

суд. Если в течение фиксированного срока решение о наказании чиновника не принято, он восстанавливается в своей прежней должности. За некоторые проступки – взяточничество, коррупция, подлог, превышение власти – чиновник несет уголовную ответственность.

Права государственных служащих. Права госслужащих по сравнению с работниками частного сектора несколько ущемлены. Это выражается в том, что в ряде стран имеются ограничения на забастовки, хотя в Декларации в ст. 27 госслужащий имеет право на забастовку. К основным правам госслужащих относятся: равенство доступа на госслужбу; право на жалование; право на отпуск и пенсию; право на профессиональное образование; право на свободу взглядов; право на создание профсоюзов и объединений; право на специальную социальную защиту; право на стабильность и гарантию работы.

Во многих странах социальная защита госслужащих в случае достижения ими преклонного возраста, потери трудоспособности, а их семей - в случае потери кормильца, регулируется специальными положениями. В большинстве стран государственные служащие попадают под действие специальной схемы, рассчитанной только на них (это такие страны, как Австрия, Великобритания, Бельгия, Канада, Франция, ФРГ, США и др.). В некоторых развивающихся странах госслужащие являются единственной категорией работников, которая получает пенсию.

В вопросе права на свободу заниматься политической деятельностью в западных странах много расхождений. Например, в таких странах, как: ФРГ, Дания, Испания, Франция, Италия, Португалия право на политическую деятельность не имеет никаких ограничений. В Бельгии, Греции, Ирландии, Голландии, Великобритании, США существует принцип несовместимости гос службы и политической деятельности.

Право на стабильность и гарантию работы характерно для всех зарубежных стран. Именно это право отличает в первую очередь госслужащих от чиновников, принятых на работу по контракту на определенный срок. В принципе, человек, поступивший на госслужбу, становится госслужащим "пожизненно", до пенсии, за исключением добровольной отставки или увольнения за дисциплинарный проступок. В случае сокращения по какой-либо причине рабочего места государство обязано предоставить служащему другую должность, соответствующую его чину.

В Декларации основных принципов кадровой политики региональных и местных органов управления Европейского Союза отмечается:

- Длительность трудовых отношений служащего определяется только уходом со службы по собственному желанию, медицински

засвидетельствованной ограниченной трудоспособностью или увольнением согласно условиям, закрепленным в нормах или в трудовом договоре.

- В случае ликвидации рабочего места региональные или местные органы государственного управления должны сделать все, чтобы обеспечить служащему соответствующее альтернативное рабочее место в рамках собственной организации.

**Социальные гарантии.** Проблемы социальных гарантий государственных служащих рассмотрим на примере США. Помимо уже упомянутого перечня прав государственных служащих, в США предусмотрены дополнительные ограничения, призванные их защитить. В частности, запрещается отставка или перевод не по собственному желанию руководителей, входящих в службу Высших администраторов в первые 120 дней после смены правительской администрации.

О том, насколько серьезно в США относятся к правам государственных служащих, свидетельствует практика вынужденного сокращения штатов. Решения о том, какие должности сохраняются, принимают руководители учреждений. Критерии при планировании этих мер определяются ими строго в соответствии с законами. О сокращении штатов служащим сообщают не менее чем за 60 дней. Служба управления персоналом предлагает сотрудникам конкретное содействие в назначении на ту или иную должность. Сами министерства и ведомства предлагают вакантные места прежде всего тем, кому грозит сокращение. Единственной причиной, по которой могут уволить работника – это неисполнение или плохое исполнение своих должностных обязанностей. В этом случае неисполнение должно быть доказано документально и рассмотрено независимой комиссией.

В министерствах и ведомствах существуют тщательно разработанная система подачи и рассмотрения жалоб. При этом правила гарантируют служащему доступ ко всем материалам, имеющим отношение к его жалобе. Совет по защите системы заслуг представляет собой судебно-арбитражный орган, призванный обеспечить соблюдение законодательства в области работы с кадрами. Особые функции выполняет Служба специального независимого должностного лица Совета по защите системы заслуг, который отвечает за проведение расследований обращений и заявлений служащих в случаях проведения «запрещенной» кадровой политики. Помимо Службы управления персоналом и Совета по защите системы заслуг в США действует Комиссия по равным возможностям занятости, которая взяла на себя функции контроля за соблюдением закона о гражданской службе. Права служащих также отстаивает Федеральная комиссия по трудовым отношениям.

Сегодня на западе социальные льготы служащим включают оплачиваемый ежегодный отпуск (20 – 30 дней), оплачиваемый отпуск по болезни, праздники, пенсионное обеспечение, пособие по безработице и пр. В целом дополнительные льготы составляют до 40% от заработанной платы. Выход на пенсию может быть добровольным (при достижении 60-ти лет во Франции, 62-х лет в США и ФРГ) и вынужденным (при достижении 70 лет в США, 68 лет в ФРГ).

Законодательство зарубежных стран особо регламентирует вопрос о назначении должностных окладов. Например, в США существуют две независимые шкалы оплаты служащих федерального аппарата: для чиновников конкурсной государственной службы и для чиновников заграничной службы. Не определена единая основа оплаты труда в штатах и в системе федеральных органов. Зарплата устанавливается в соответствии с тем местом, которое занимает служащий в должностной иерархии, но при этом установлена определенная градация должностных окладов, что дает возможность изменить их размеры в зависимости от опыта, профессиональных знаний, качества исполнения обязанностей. Шкалы зарплаты большей части федеральных ведомств утверждает Конгресс. Ставки гражданских (конкурсных) служащих устанавливает непосредственно администрация министерств. Зарплата работников штатов и местных органов устанавливается в законодательном порядке этими органами.

Общий фонд заработной платы устанавливается Управлением государственной службы на основе запросов соответствующих министерств. Помимо зарплаты, служащие в порядке поощрения имеют право на частичную или полную оплату медицинского обслуживания и социальное страхование из государственных средств. В основном зарплата чиновника зависит от должности и времени пребывания в ней. Существуют также поощрительные премии за успешное выполнение работы (до 20% основной зарплаты). Для высшего чиновничества введены также звания «заслуженный администратор» и «выдающийся администратор» с выплатой денежных премий.

Государственные служащие имеют право организовывать профсоюзные организации, вступать в них и помогать им. Вместе с тем сегодня довольно остро стоит проблема забастовок. Если во Франции право на забастовку имеют практически все государственные служащие (исключение составляют полицейские, сотрудники национальной безопасности), то, например, в США федеральным служащим запрещено не только участие в забастовках, но и замедление работы (так называемые «итальянские забастовки») и пикетирование. Аналогичная ситуация складывается и в Германии, поскольку каждый чиновник дает клятву на

верность Основному закону и обязуется не участвовать в забастовках против федерального правительства.

## **Тема 5. Прохождение государственной службы за рубежом**

### **5.1. Поступление на государственную службу.**

Принцип равных возможностей и подхода в отношении найма и работы записан в Конвенции Международной Организации Труда (МОТ) 1958 г. о дискриминации (раздел «Найм и занятость») и в рекомендациях. Он направлен против всяких особых отношений, отказа в найме или льгот на основе расы, цвета кожи, пола, религии, политических взглядов, национального или социального положения. Объединенный комитет МОТ по государственной службе придает особое значение применению этого принципа во всех вопросах, касающихся найма, обучения и служебного роста на государственной службе. Комитет заявил, что государство есть «крупнейший работодатель почти во всех странах, и государственная служба должна быть образцом правильной работы с персоналом».

Многие зарубежные страны подтвердили этот принцип, как в своих конституциях, так и в конкретных законах или постановлениях. Так, в Великобритании все пригодные для службы люди пользуются равными возможностями набора, найма, профессиональной подготовки и продвижения на гражданской службе на основе их способностей, квалификации и пригодности для работы. Явная и скрытая дискриминация запрещается. То же относится и к найму инвалидов. Государственные служащие, которые считают, что подвергаются дискриминации, имеют право воспользоваться процедурой подачи жалобы, согласно соответствующему закону, и могут непосредственно обратиться в административный суд, профессиональную комиссию по мерам защиты от незаконной дискриминации.

Отбор и пополнение штатов на госслужбе обычно определяются характером и уровнем той работы, которую предстоит исполнять; требуемыми способностями, квалификацией и опытом работы, потенциалом, продемонстрированным кандидатом, и необходимостью примерить между собой принцип отбора по деловым качествам и принципом равного подхода. Процедура найма может включать:

- основанный на заранее обусловленных критериях окончательный список допущенных к конкурсу;
- письменный экзамен;
- конкурсное собеседование, психологический тест;
- рассмотрение дипломов или иных документов и т. д.

Найм, кадровый отбор и должностное повышение в ФРГ, должны опираться на аттестацию, а не на волевые решения, когда во внимание принимаются пол кандидата, его происхождение, религиозные или

политические взгляды, связи, членство в профсоюзе. Принцип равного подхода и отсутствия дискриминации в отношении служащих и рабочих государственных учреждений и предприятий заложены, в частности, в разделе 67 Федерального закона 1974 г. «О представительстве сотрудников». Однако Федеральный Закон о государственной службе содержит ограничения найма служащих на государственную службу: согласно разделу 7 этого закона не могут быть назначены на официальную должность лица, в отношении которых власти не убеждены, что они всегда поддерживали свободный демократический строй, определенный Конституцией. В результате имеются случаи вытеснения с госслужбы активистов какой-либо политической партии. Не всегда соблюдается принцип одинакового подхода (в частности, в вопросах профессиональной подготовки работников федеральной почтовой связи).

В Конституции ФРГ предусматривается, что способности, квалификация и исполнение служебных обязанностей - это естественные критерии, принимаемые во внимание при отборе кандидатов на государственную службу.

В некоторых странах постоянная занятость гарантируется законом о государственной службе или трудовым законодательством, а в некоторых даже Конституцией.

В ФРГ госслужащие принимаются на работу, как правило, пожизненно. Те служащие, которые не попадают под статус госслужбы, основательно защищены от увольнения. Во Франции в Законе № 83-634 от 13 июля 1983 года о правах и обязанностях государственных служащих перечисляются основания для прекращения работы: выход на пенсию, лишение французского гражданства и увольнение на основании профессиональной некомпетентности.

*Испытательные сроки* для вновь принятых на госслужбу устанавливаются почти во всех странах. Их продолжительность обычно колеблется в пределах одного-двух лет. Цель испытательного срока определяется многими правительствами как возможность оценить одаренность и исполнительность данного человека и определить, соответствует ли он данной работе. В некоторых случаях испытательный срок используется и для того, чтобы новые сотрудники смогли пройти предписанные законом вступительные экзамены или для того, чтобы оценить их умственные способности и идеологическую ориентацию, их готовность к госслужбе.

Виды назначений на службу можно рассмотреть на примере США и Канады. В основу организации федеральной государственной службы США положено деление служащих на две категории – *конкурсную* и *патронажную*. К первой категории относятся государственные служащие,

поступающие на службу и продвигающиеся по службе в соответствии с принципами «системы заслуг». Ко второй категории относятся те государственные служащие, которые назначаются на должность единолично президентом, либо по совету и с согласия Сената (главы федеральных органов исполнительной власти и т.п.). Кроме того, к числу патронажных относятся доверенные лица, которые обеспечивают организацию работы глав федеральных исполнительных органов (советники, секретари министров и др.).

Существует *внешний* и *внутренний* набор кадров на государственную службу. В некоторых странах за внешний набор отвечает специальный орган, например, в Канаде – это Комиссия государственной службы. Члены Комиссии периодически встречаются с представителями каждого министерства и ведомства, чтобы выявить их потребности в кадрах. После этого Комиссия государственной службы разрабатывает стратегию укомплектования штатов, включающую представление федерального правительства как лучшего работодателя. При наборе кандидаты проходят через экзаменационный процесс Комиссии государственной службы. Те, кто набирает проходное число баллов, имеют право на направление в ведомства и назначение на должность.

Ведомство (служба) управления персоналом в США (OPM) только содействует ведомствам в их усилиях по укомплектованию штатов, но не осуществляет прямого набора кадров.

Набор кадров в государственной гражданской службе США более децентрализован, основную долю ответственности в этой области несут министерства и ведомства.

Государственная служба Канады осуществляет набор граждан всех стран для всех видов должностей, хотя гражданам Канады отдается предпочтение. Правда к концу 80-х годов набор иностранных граждан на госслужбу ограничился и, по существу, был почти полностью прекращен, но применение труда иностранных наемных граждан время от времени случается.

В США иностранных граждан отстраняют от участия в конкурсных экзаменах на должность исполнительным предписанием с 1954 года, по которому иностранные граждане не могут сдавать экзамены и получать назначения на конкурсные должности. На сегодняшний день рассматривается возможность изменить данный подход и извлечь пользу из набора, более похожего на канадский.

Цели найма в госслужбе Канады похожи на цели найма в США и обе страны имеют сравнимые утвержденные действующие программы для своих федеральных государственных служб. Так, в Канаде существует понятие «служебная справедливость». Формальной задачей программы

«Служебная справедливость» является ликвидация, в конечном счете, потребности в специальных программах достижения полной справедливости. В канадском случае оценка участников - членов определенных групп населения (их справедливого найма) определяется для каждого министерства и ведомства.

В США существуют два относящихся к этой проблеме термина для характеристики «служебной справедливости» - «равные служебные возможности» и «положительная деятельность». Каждый из них относится к обеспечению «служебной справедливости» для всех слоев американского общества. Равные служебные возможности часто рассматриваются как действия, которые служащий не будет выполнять для того, чтобы исключить определенные части населения из процесса справедливого рассмотрения при назначении на должность.

Набор из внутренних источников. В результате предпочтения найма на государственную службу «внутренних» кандидатов канадские руководители обычно начинают подыскивать кандидатов для укомплектования штатов в пределах госслужбы. Руководители США, как правило, свободны в решении подыскивать «внутренних» или «внешних» кандидатов (или обоих источников на основе конкурса) для укомплектования штатов, хотя многие предпочитают начинать деятельность по набору кадров с поисков «внутренних» кандидатов.

При осуществлении мероприятий, связанных с деятельностью по принятию на службу из «внутренних» источников, канадские и американские руководители стоят на одинаковых позициях при характеристике и классификации должностей. Исключение составляют следующие моменты:

1) в Канаде 96% министерств и ведомств были предоставлены полномочия формировать штат служащих, в то время как в США эти полномочия имеют 100% министерств и ведомств;

2) в Канаде должности классифицируются службой управления персоналом; в США – службой управления персоналом или руководителем, в зависимости от того, кому представлены эти полномочия;

3) канадский руководитель устанавливает все квалификационные требования к должности (кроме основных требований, которые определяются Комиссией государственной службы); американский руководитель устанавливает специальные квалификационные требования к должности (такие как способность владеть двумя языками), но имеет меньше полномочий в этой области, чем его коллега в Канаде, потому, что стандарты квалификационных требований ОРМ, которым должны следовать, являются более предписывающими, чем в Канаде;

4) в обеих странах руководители должны начинать с обсуждения «приоритета» кандидатов общего фонда. Это является установленным требованием для канадских руководителей, общий фонд является общенациональным.

Канадские и американские руководители осуществляют одинаковые мероприятия при решении о выборе типа конкурса; в определении методов привлечения кандидатов исследовании списков, привлечение кандидатов через объявления о вакантных должностях и т.д.

Комиссия государственной службы Канады для проведения оценки обычно разрешает контакт экзаменующих (лицом к лицу) с кандидатами, представляя им возможность продемонстрировать свою квалификацию, касающуюся должности, личные и другие качества. Госслужба США придавая особое значение просмотру документов, не обеспечивает для большинства кандидатов контакта с комиссией.

Процесс по набору «внешних» кандидатов в канадской госслужбе идентичен процессу «внутренних» назначений, за исключением ряда привилегий, которые предоставляются ветеранам и гражданам Канады. Комиссия госслужбы Канады выполняет центральную роль экзаменатора, которая, по существу, является гарантом того, что кандидаты удовлетворяют минимуму квалификационных требований для должности. Канадские руководители осуществляют контроль над всеми фазами отбора и процесса назначений на реальные должности, требуя отбора в первую очередь кандидатов, занесенных в списки лиц, имеющих право на назначение.

Если среди кандидатов, успешно сдавших экзамены, нет среди кандидатов-граждан Канады, квалифицированный кандидат-иностранный может быть назначен на должность.

**Внеконкурсные перемещения.** Как в Канаде, так и в США в определенных обстоятельствах определяются внеконкурсные процессы формирования штатов служащих. Достоинством этих процессов является то, что некоторые кандидаты могут приобрести особый, относящийся к конкурсу опыт. Он может быть использован в последующих конкурсных процессах. Обе страны осуществляют контроль этого процесса, чтобы уменьшить негативный эффект от такого способа формирования штатов; в США эти процессы идут быстрее, чем в Канаде.

В США и Канаде существует пять ситуаций при наборе кадров, где руководители могут назначить людей вне конкурса, а именно: переквалификация, восстановление, переназначение временных служащих (в основном увеличивают сроки назначения), перемещение (с должности особой категории на различные должности в той или подобной категории) и реклама в определенных областях подготовки, включая формальную

подготовку и предварительно разработанный план продвижения служащих.

В соответствии со ст. 320 Конституции Индии прием на государственную службу осуществляется Комиссия по вопросам государственной службы. К функциям Комиссии отнесено проведение экзаменов, собеседования, разработка и изменение правил набора персонала, рассмотрение дисциплинарных дел и т.д.

Экзамены при поступлении на государственную службу в Индии считаются очень сложными и состоят из трех последовательных этапов: предварительный экзамен, основной экзамен и собеседование. Предварительный экзамен играет скрининговую и отсеивающую роль, а оценки, полученные по его итогам, не учитываются при принятии итогового решения. Экзамен состоит из двух обязательных тестов-вопросников по 200 баллов каждый, состоящих из вопросов с множественным выбором ответов; на каждый из вопросников отводится по два часа. Первый вопросник призван выявить знания кандидатов о текущих событиях национального и международного значения, истории и политики Индии, экономическом и социальном развитии. Второй ориентирован на оценку понимания написанного, логических способностей, коммуникативных навыков.

Главный экзамен включает 9 заданий в форме эссе (развернутого ответа на вопрос). На каждое задание отводится три часа, задания касаются: знания одного из языков Индии, знания английского, двух дополнительных предметов по выбору. Так, в ходе проведения главного экзамена 2020 г. предлагалось написать эссе по таким темам, как «Жизнь – долгий путь от человека к человечности», «Корабли тонут не от воды вокруг них, а от воды внутри них», «Простота – высшее проявление утонченности».

Обязательные задания I-IV включают вопросы по истории, культуре, философии, политике, географии, призванные оценить кругозор и глубину общих знаний кандидата. К примеру, в рамках одного задания содержатся такие вопросы, как: «Как таяние гималайских ледников окажет долгосрочное воздействие на водные ресурсы Индии?», «Потеряла ли кастовая система свою актуальность в мультикультурном индийском обществе? (с примерами)», «Персидские литературные источники средневековой Индии, отражающие дух эпохи»<sup>1</sup>. В задании IV предлагается представить свои рассуждения по следующим вопросам: «Какие учения Будды наиболее актуальны сегодня и почему?», «Каковы основные компоненты интеллектуальной зрелости, можно ли им научиться?», «Определите разницу между законами и правилами. Порассуждайте о роли этики при их формировании». Кроме того,

предлагаются ситуации из деятельности государственных служащих, в основе которых лежат этические проблемы, которые кандидату необходимо выявить и оценить возможные пути их разрешения.

Кандидат также выбирает к сдаче два дополнительных предмета и сдает тематические задания по таким направлениям, как: сельское хозяйство, ботаника, антропология, химия, экономика, ветеринария, география, геология, история, право, менеджмент, математика, философия, физика, государственное управление, социология, статистика и др.

Предусмотрен возрастной ценз: минимальный возраст кандидатов – 21 год, максимальный возраст при сдаче экзаменов варьируется в рамках 31-37 лет в зависимости от направления службы. Минимальные требования к уровню образования кандидатов составляют диплом университета или приравненных к нему образовательных организаций, или подтверждение соответствующей квалификации. Кандидатам рекомендуется начинать подготовку к экзаменам не менее, чем за год. У кандидатов на должности общей службы есть 6 попыток сдать экзамены в рамках возрастного ценза, после исчерпания которых они лишаются права участвовать далее.

В 2012 году были разработаны новые Правила подготовки кадров, акцентирующие внимание на переходе к управлению кадровыми ресурсами на основе компетенций. В 2014 году появились Рекомендации, описывающие основы государственной службы и направленные на укрепление кадровой политики. Компетенции включают не только знания и умения, но и личные характеристики, такие как социальная роль, образ, черты характера и мотивация. Например, для государственного служащего важна эмоциональная зрелость, позволяющая сохранять профессионализм в стрессовых ситуациях. В рекомендациях выделены четыре базовых блока компетенций: "Этос", "Этика", "Равенство" и "Эффективность". Каждый блок включает категории качеств, необходимых для успешной службы. Эти блоки формируют идеологию государственного служения.

В последние годы повышается открытость процедуры приема на госслужбу в Китае. Кадровые органы ведомств публикуют правила приема, требования к должностям, проводят проверку соискателей и экзамен в форме тестирования, списки победителей также публикуются. Победители зачисляются на службу после испытательного срока.

Осознав недостатки устаревшей системы кадровой работы и важность конкурсного отбора, в Китае были внедрены два метода: внутренний конкурс на замещение должностей и открытый подбор кадров. На одну позицию может претендовать несколько работников ведомства и внешних кандидатов. Внешний подбор введен для расширения кадровой базы госслужбы и сокращения коррупции.

В соответствии со ст. 21 Закона КНР "О государственной гражданской службе" поступление на должность ниже, чем заведующий отделом, или на любые другие не руководящие должности осуществляется на основе открытого экзамена, проводимого на конкурсной основе. Проведением экзамена занимаются в зависимости от органа, куда поступает кандидат, Государственная администрация гражданской службы КНР или её департаменты провинциального и муниципального уровней. Данная система заслуживает внимания, так как можно достичь большей объективности в оценке претендента ввиду того, что в экзамене представители органа (или структурного подразделения), где открыта вакансия, не принимают участия. О проведении конкурса даётся объявление. Сам же экзамен проводится в письменной форме и посредством интервью по вопросам, касающимся государственной службы, также выясняются моральные качества претендентов. После проведения экзамена осуществляется проверка данных, указанных в заявлении, а также медицинский осмотр кандидата на соответствие должности, куда он поступает. При этом процедура поступления на отдельные посты государственной службы может быть упрощена по разрешению Государственной администрации гражданской службы КНР провинциального уровня или выше и проводиться посредством назначения, а не экзаменов.

## 5.2. Критерии продвижения по службе.

Во многих странах деловые качества остаются главным критерием для повышения на госслужбе, хотя и не единственным. В большинстве стран существуют системы оценки интенсивности и качества труда каждого человека, и повышение по службе прямо зависит от них. Общие критерии продвижения по службе:

- квалификация госслужащего;
- опыт работы в государственных органах; деловые качества;
- образование.

Например, в Австралии закон 1984 года о реформе государственной службы дает прочную правовую основу для применения принципов деловых качеств и равных служебных возможностей. Закон предусматривает продвижение по службе только на основе производительности с учетом следующих критериев:

- способностей, квалификации, опыта и личных качеств;
- потенциала для дальнейшего роста на данной должности и обладания способностями для исполнения служебных обязанностей других должностных лиц в данном департаменте.

Служащим оказывается особая помощь для преодоления последствий дискриминации, испытанной в прошлом, чтобы они могли успешно пройти аттестацию. Правительство заявляет, что хотя «гарантированные меры» такого рода порой неправильно толкуются, сам принцип отбора по деловым качествам они не подрывают, а только укрепляют.

Повышение по канадской федеральной государственной службе основано на аттестации и может быть осуществлено в результате конкурса или пересмотра основной ставки. В последнем случае служащий, чья должность становится более высокооплачиваемой, тем самым повышается без рассмотрения альтернативных кандидатур. Главный критерий повышения - это классификация госслужащего, стаж работы учитывается только как дополнительный фактор. Канадский профсоюз госслужащих указывает на то, что для его членов возможности продвижения и повышения основаны на совокупности факторов, включающих стаж, способности, образования и квалификацию. Сравнительная возможность этих факторов может меняться, но профсоюз выделяет стаж и умение справляться с работой. Согласно ему, стаж обычно более важен при повышении по службе работников физического труда, чем при повышении административно-технических работников.

В ряде стран (Франции, ФРГ) для продвижения требуется предварительно пробыть определенное время в предыдущем звании, ранге или ступени; в результате анализа данных и положительной оценки пригодности данного кандидата этот срок иногда может быть сокращен.

Основной критерий продвижения по службе в США - вид и качество имеющегося опыта работы. Длительность работы не играет, как правило, решающей роли, поскольку стаж сам по себе не гарантирует более высокого качества, более ответственной работы. В каждой сфере, в каждом учреждении гос службы имеется свой план продвижения по службе. В случае, если на определенную должность недостаточно кандидатов из своего учреждения, объявляется открытый конкурс.

Критерии для продвижения по службе те же, что и для принятия на госслужбу, однако ведомствам рекомендуется отказываться от письменных и устных тестов. Квалификационные стандарты для продвижения определяют минимум требований для успешного выполнения соответствующей работы. Все кандидаты, отвечающие этим стандартам, а также другим требованиям, необходимым по закону (например, принадлежность к определенной категории), могут претендовать на должность. Из них отбирают обычно 3-5 человек, обладающих наиболее высокой квалификацией, чьи кандидатуры

передаются на рассмотрение специального чиновника, который и выносит решение, не допуская фаворитизма и дискриминации.

Профсоюзы обычно заявляют, что повышение опирается на систему оценочных баллов, при которой огромное значение имеют результаты экзаменов на повышение. Согласно многим методикам, "баллы" даются также за стаж, опыт и службу в армии.

Существует и внеконкурсное занятие должностей, это происходит в тех случаях, когда дальнейшее продвижение в случае успешного выполнения своих обязанностей предусматривалось уже при приеме на предыдущую должность (для стажеров и т. д.).

Переход из одной категории в другую может быть не связан с переходом на другую должность, если должностные функции служащего изменились, стали более сложными и широкими.

Вне конкурса, как правило, замещаются должности, носящие временный характер (на срок до 120 дней). Исключения могут быть сделаны и для служащих, потерявших прежнюю должность из-за сокращения штатов и переведенных в другие учреждения.

Существуют и другие виды продвижения по службе: откомандирование; перевод (в том числе и в случае передачи каких-либо функций от одного ведомства к другому); восстановление на работе (как правило, не позднее чем через 3 года); переназначение (в рамках того же ведомства на тот же уровень должности); прием на работу пенсионеров; переход из одной системы госслужбы в другую.

Во Франции есть два типа движения кадров: на географическом пространстве и между секторами. В первом проявляются значительные структурные различия между северными регионами, где мест больше, чем кандидатов, и южными, где положение обратное. Правительство старается решить эту проблему с помощью нецентрализованных экзаменов при укомплектовании штатов.

В Канаде действует несколько программ, в том числе и для потенциальных руководящих кадров, где главный элемент - мобильность. Одна из них, касающаяся назначений, направлена на улучшение рабочих возможностей и взаимопонимания при выработке политики в ходе переговоров между профсоюзами и федеральным правительством.

В ФРГ нет официальной системы движения между федеральными и окружными администрациями, но в положении о службе в государственных органах включены пункты, предназначенные содействовать движению кадров.

В Великобритании уже несколько лет действует соглашение между госслужбой и негосударственными организациями об обмене кадрами. В 1977 году начал численно расти обмен временно откомандированными

между госслужбой и промышленными и коммерческими организациями. В 1986 году около трехсот госслужащих были откомандированы в организации частного сектора и около двухсот человек из торгово-коммерческих округов были откомандированы в правительственные учреждения.

Карьерное продвижение по своим характерным чертам напоминает армейскую службу. Так, во всех странах в рамках государственной службы создана сложная иерархическая система. Например, в США должности государственных служащих делятся на 18 категорий. Первые 8 отведены техническим исполнителям; с 9 по 15 – среднему руководящему составу и вспомогательно-техническому высшей квалификации; с 16 по 18 – высшему руководящему составу. В ряде департаментов, например в Государственном департаменте, установлена собственная классификация должностей.

Традиционно успешной в Америке считается вертикальная карьера (когда служащего повышают в должности снизу вверх). При этом ставка делается на яркую личность, способную изменить организацию в лучшую сторону.

Обязательным условием занятия очередной административной должности являются сдача соответствующих экзаменов, прохождение конкурса и ежегодных аттестаций. При аттестации учитывается повышение профессионального уровня и компетентности, организаторские способности и моральные качества претендента.

Существует определенный набор организаторских качеств, которым должен соответствовать служащий, претендующий на соответствующие разряды:

- целеустремленность - умение поставить четкую и ясную цель и стремиться к ее достижению;

- гибкость - способность реально оценивать обстоятельства, адаптироваться к ним;

- работоспособность - способность длительно выполнять работу с высокой эффективностью;

- дисциплинированность - подчинение установленному порядку, умение налаживать и поддерживать дисциплину в коллективе.

При аттестации государственных служащих учитываются нравственные качества претендента. Законом о реформе гражданской службы 1978 г. в США предусмотрен этический кодекс государственных служащих, в соответствии с которым чиновник обязан:

- защищать Конституцию страны, ее законы и решения правительственный органов; никогда не участвовать в их нарушении и не уклоняться от их исполнения;

- выдавать полноценную дневную работу за полновесную дневную оплату;

- никогда не дискриминировать одних путем предоставления другим особых льгот или привилегий за вознаграждение или без него;

- никогда не принимать для себя или членов своей семьи

никаких благ, не пользоваться преимуществами при обстоятельствах, которые могут быть созданы определенными людьми для оказания влияния на исполнение виновником государственных обязанностей;

- не давать никаких личных обещаний, связанных с обязанностями по службе, поскольку государственный служащий не имеет права на личное высказывание, которое могло бы быть связано с выполнением общественного долга;

- никогда не использовать информацию, полученную конфиденциально во время выполнения служебных обязанностей, как средство извлечения личной выгоды.

В соответствии с уровнем профессиональной подготовки, организаторских и нравственных качеств, служащим присваивается очередной квалификационный разряд.

В Японии карьера служащего чаще носит горизонтальный характер (когда, например, работник управления среднего звена через каждые 4-5 лет перемещается в другие отделы, занимая равные прежнему статусу должности). Карьера японского чиновника начинается, например, со стажировки в определенном министерстве. Первые четыре года он «вращается по кругу», поработав за это время во всех главных и ведущих управлениях министерства. За эти годы он изучает на практике все ведущие должности в министерстве. Такая практика позволяет улучшить систему горизонтальных связей между отделами и службами, готовить чиновников, ориентирующихся в различных сферах деятельности, улучшать моральный климат в коллективе.

В Германии вопросы карьеры, роста социальной значимости государственных служащих также связаны с решением задач непрерывного профессионального развития. Здесь не реже чем раз в пять лет проводится аттестация работников государственной службы. По шестибалльной шкале аттестуемые оцениваются по следующим признакам:

- сообразительность (способность быстро и дифференцированно воспринимать суть дела);

- мыслительные способности (умение анализировать проблемы и делать выводы);

- специальные знания (их широта и глубина);

- готовность к труду (в том числе к выполнению задач, не входящих в его компетентность);

- адаптивность (способность приспосабливаться к новой ситуации или новому способу решения задачи);
- организационные способности (умение рационально планировать и организовывать);
- личная инициатива (готовность и способность выявить проблемы и найти пути их решения по собственной инициативе);
- способность принимать решения и реализовывать их (в том числе, готовность отстаивать свои планы, несмотря на внешнее сопротивление);
- умение вести переговоры (включая способность прислушиваться к мнению партнера и убедительно аргументировать свои мысли);
- качество труда;
- способность к выражению своих мыслей письменно и устно (в том числе и перед большой аудиторией);
- способность выдерживать большие нагрузки и адекватное поведение в стрессовых ситуациях;
- способность руководить (включая постановку целей, мотивацию, организацию и контроль);
- стиль служебного общения (с начальниками и подчиненными, коллегами);
- стиль общения с другими гражданами (отзывчивость, коммуникативность).

Продолжительность нахождения на одной должности в зависимости от степени ее сложности в Германии составляет от 2 до 5 лет.

Английская система продвижения по службе отличается определенной жесткостью. Возможности для перемещения из министерства в министерство и из должностной группы в иную группу ограничены. Английская гражданская служба официально рассматривается как пожизненная, основанная на принципе «карьеры». Государство, набирая постоянных кадровых чиновников, требует от них пожизненной занятости, преданности, лояльности и исходит из «принципа верности»: гражданский служащий верный слуга государства. Одно из важнейших условий постоянной государственной службы – гарантия занятости. Формально существуют положения об увольнении и преждевременной отставке чиновников, фактически же случаи увольнения и отставки крайне редки. Гражданская служба практически пожизненна; служащий пользуется льготами во время прохождения службы и материальным обеспечением после ее отставки.

Таким образом, опыт карьерного продвижения в системе государственной службы в большинстве стран показывает, что главным критерием при этом является профессиональная квалификация, результаты ее практической реализации. Стаж работы и нравственные качества учитываются как дополнительные факторы. В основном продвижение по

службе обуславливается учетом совокупности факторов, включающих образование, квалификацию, способности, стаж работы чиновника. Причем в ряде стран для продвижения по службе требуется проработать определенное время в предыдущем звании или ранге. На государственной службе практически отсутствует "движение вниз", то есть понижение в должности из-за недостаточно успешной работы.

Эффективность управления персоналом во многом зависит от уровня профессиональной компетентности работников кадровых служб. Поэтому управление персоналом введено в ранг первостепенных направлений работы государственных служб. Эта деятельность хорошо финансируется. Зарубежный опыт показывает, что руководитель службы управления персоналом предприятия наделен широкими полномочиями.

При всем многообразии существующих подходов к этой проблеме в различных странах основными и наиболее общими тенденциями являются: формализация методов и процедур отбора кадров, разработка научных критериев их оценки, научный подход к анализу потребностей управленческого персонала, выдвижение молодых и перспективных работников, повышение обоснованности кадровых решений и их широкая гласность, системная увязка хозяйственных и государственных решений с основными элементами кадровой политики.

Служба управления персоналом в США, например, состоит из трех уровней:

1) кадровых служб в министерствах и ведомствах, осуществляющих практическую работу в соответствующих ведомствах;

2) межведомственных органов, определяющих эту политику во исполнение действующего законодательства, контролирующих ее реализацию и осуществляющих практическую помощь министерствам и ведомствам;

3) высших законодательных инстанций и их контролирующих органов, отслеживающих и систематически оценивающих эффективность государственной службы, осуществляющих совершенствование законодательной базы и постоянный контроль как деятельности министерств и ведомств, так и межведомственных органов по работе с кадрами.

Помимо этого, существует обычный механизм контроля деятельности государственных учреждений, в частности через процедуру разработки бюджета и контроля за его исполнением. В США существует норма: на 1 000 работников иметь 10 кадровиков, в том числе 6 из них - с высшим специальным образованием.

В настоящее время в развитии кадрового менеджмента за рубежом просматриваются три наиболее важные тенденции.

Первая из них связана с ужесточением требований к государственным служащим, предъявляемых к их профессиональной подготовке и соблюдению ими этических норм. В профессиональной подготовке особое внимание уделяется повышению компьютерной грамотности, что вызвано не только широким применением компьютерной техники в управлении, но и усилением внедрения достижений научно-технического прогресса в организацию работы в целом.

Вторая тенденция - усиление внимания к организационной структуре, а также к различным формам демократизации, участию рядовых служащих в выполнении управленческих функций. Демократизация управления, участие в управлении — это реальность, свидетельствующая о том, что за демократическими формами управления - будущее.

Третья тенденция - усиление международного характера кадрового менеджмента. В связи с этим возникает очень много новых вопросов. Важнейшие из них - что есть общего и особенного в управлении персоналом, какие закономерности, формы, методы управления являются универсальными, какие действуют в конкретных условиях разных стран, в чем состоят особенности национального стиля в управлении персоналом и другие.

Таким образом, можно сделать вывод, что в последнее время в теории и практике зарубежного кадрового менеджмента произошли существенные изменения, которые необходимо внимательно изучать и при необходимости внедрять в России, учитывая особенности современной политической конъюнктуры и национальную специфику.

### 5.3. Денежное содержание государственного служащего

В системе гарантий для государственных служащих важное значение имеет денежное содержание. Под *денежным содержанием* государственного служащего имеется в виду должностной оклад, надбавки к нему, а также различные премии по результатам служебной деятельности.

Представляет интерес шкала заработных плат в США, включенная в свод законов США и представляющая собой таблицу, где по вертикали определены ступени государственного служащего, а по горизонтали стаж его службы, поэтому уровень заработной платы возрастает по диагонали.

В США основным видом стимулирования государственных служащих являются денежные выплаты. Как правило, они состоят из двух частей: заработной платы, выплачиваемой за выполненную работу, и дополнительных льгот. Кроме того, существует целая система моральных стимулов.

Минимальная заработная плата устанавливается с учетом среднего уровня оплаты труда в частном секторе. Разрыв в уровне оплаты служащих высших и низших варьируется в пределах 1:7- 1:12 в разных странах.

Продолжительный стаж работы поощряется увеличением длительности оплачиваемого отпуска (дополнительная неделя за 7-10 лет службы). Дополнительные дни отпуска или премиальные выплачиваются также за сверхурочную работу. Используются и другие подходы к мотивации государственных служащих: это может быть гибкий график рабочего времени, дающий работнику право распоряжаться частью своего рабочего времени, но не в ущерб делу; торжественное вручение премий, ценных подарков отличившимся и т.д.

В Соединенных Штатах Америки установлена единая система оплаты труда государственных служащих, включающая 18 категорий, расположенных в определенной иерархии. Категория с 1 по 4 представлены низшим персоналом административных учреждений, техническими исполнителями в лице водителей, уборщиков и прочих. Для этой работы не требуется образование, она исполняется под общим наблюдением и относится к категории низкооплачиваемых. 5-8 категории получают исполнители, имеющие высшую квалификацию, дипломы высших учебных заведений. К их обязанностям относится исполнение работы, требующей специальной подготовки и навыков, а также способностей осуществления индивидуальной работы. Категории с 9 по 14 относятся к среднему руководящему персоналу. Как правило, эти специалисты обладают не только высшим образованием, но и имеют научную степень. Здесь выделяется более четкая градация, например, государственные служащие 11 категории должны иметь способность к вынесению решения, 12 – к руководству, 13 – к выполнению обязанностей вспомогательного технического персонала, имеющего высшую квалификацию и так далее. Данные категории государственных служащих являются высокооплачиваемыми. Категория с 15 по 18 присваиваются государственным служащим, формирующим в высший руководящий состав.

Учитывая разное восприятие ценности дополнительных льгот разными служащими, используется «система вознаграждения по принципу кафетерия», когда чиновник в установленных пределах сам выбирает тот пакет льгот, который представляет для него наибольший интерес. Таким образом, создаются побудительные стимулы для человека к работе в интересах работодателя.

В ходе реформ государственной службы в сфере оплаты труда в западных странах постепенно складывается тенденция к определению заработной платы посредством определения результата труда и повышения

уровня компетентности госслужащего. Поэтому возникла задача разработки соответствующих нормативных документов, определяющих критерии и процедуру оценки, а также размеры вознаграждения за эффективность служебной деятельности.

Однако внедрение новой системы оплаты труда оказалось возможным при соблюдении ряда условий:

- 1) Тщательный выбор участков государственного органа, где планируется введение новой системы.
- 2) Поэтапное наращивание фонда премирования, благодаря которому можно постепенно увеличивать дифференциацию в размере вознаграждения.
- 3) Нарашивание премиального фонда путем дополнительного финансирования.
- 4) Широкая разъяснительная работа и обучение как персонала, так и руководителей.
- 5) Соответствие с проводимой кадровой политикой и направленность на решение стратегических и тактических задач, стоящих перед ведомством и структурными подразделениями.
- 6) Правильное соотношение между необходимостью улучшения показателей и сохранением традиционных ценностей, характерных для гос службы.

Ключевой проблемой при построении системы вознаграждения за результаты деятельности является способ определения целей и уровня, на котором они устанавливаются. Министерства и ведомства стран Европы используют самые различные подходы к формулированию целей, на достижение которых направлены системы вознаграждения госслужащих. Например, развернутые цели сформулированы в Главном управлении гражданской службы Великобритании. К ним отнесены:

- дифференциация вознаграждений исходя из относительного вклада, в частности для поощрения высокого уровня квалификации и исполнения обязанностей;
- значительный размер вознаграждений лучших работников;
- вознаграждение и стимулирование непрерывного повышения квалификации;
- конкуренция на рынке, но целевое планирование средств;
- своевременное увеличение зарплаты на основании увязанных с рынком целевых ориентиров;
- оказание поддержки в усилении открытости государственной службы при повышении взаимодействия с частным и государственным секторами;

- нацеленность процесса развития на управление эффективностью служебной деятельности;
- оказание поддержки в развитии более диверсифицированной рабочей силы;
- повышение прозрачности и степени понимания системы.

Зарубежный опыт показывает, что при построении системы стимулирования государственных служащих за результаты труда используются модели, применяемые в частном секторе. В итоге руководство ведомствами и их подразделениями становится таким же, как руководство частными компаниями, владеющее искусством менеджмента.

При выборе показателей премирования важное внимание уделяется не только результатам деятельности, но и поведению при исполнении должностных обязанностей, например, инициативности, готовности к принятию решений, коммуникабельности, организаторским способностям, а также умению руководить командой.

Степень эффективности служебной деятельности может считаться особой, если служащий (руководитель) приложил особые усилия, выходящие за рамки обычных (работа, ориентированная на экономию затрат, потребителя); принял на себя дополнительные обязанности, помимо обычных, или принимал участие в специальных проектах; хорошоправлялся со своими обязанностями, несмотря на неукомплектованность персоналом; в течение достаточно длительного срока исполнял чьи-то обязанности.

Как правило, оплата по результатам предусматривает стимулирование за улучшение личных показателей служащих. Однако некоторые страны (Великобритания, Дания, Финляндия) используют системы стимулирования госслужащих за коллективные результаты труда. Например, в Национальном совете Дании по вопросам производственного травматизма размер вознаграждения на 60% определяется эффективностью работы отдельного коллектива, на 20% - результатом деятельности смежных коллективов и на 20% - эффективностью работы всего учреждения.

В системе вознаграждений за результаты служебной деятельности важно определить количественное значение по каждому из оцениваемых показателей. В Бюро статистики Финляндии оценка результатов эффективности служебной деятельности проводится по семибалльной шкале. 1. Плохо. 2. Удовлетворительно. 3. Весьма удовлетворительно. 4. Хорошо. 5. Очень хорошо. 6. Отлично. 7. Безупречно.

Введение систем вознаграждения предполагает наличие премиального фонда. В связи с этим возникает вопрос о его размере, о проценте выплачиваемых премий госслужащим за результаты служебной деятельности. Если оплата по эффективности труда будет слишком низкой,

то она не сыграет той стимулирующей роли, на которую рассчитана система вознаграждений. При слишком высокой части оплаты труда за результаты деятельности в общем размере вознаграждения подрывается значение базовой заработанной платы (оклада) за сложность выполняемой работы.

Размеры премий в разных странах различны. Так, в Ирландии диапазон премирования составляет от 0 до 20% в рамках 10% от общего предела затрат по платежной ведомости. При этом вознаграждение в размере от 15 до 20 % выплачивается только в исключительных случаях, когда степень эффективности труда превосходит все обоснованные ожидания и способствует достижению главной цели управления. Размер премии может быть более 10%, но менее 15% в тех случаях, когда служащий перевыполняет плановые нормы. Служащему выплачивается премия в размере от 5 до 10%, если расширенные плановые нормы выполнены им полностью или с небольшим превышением. Если требуемый уровень эффективности не был достигнут, дополнительные выплаты не производятся.

В Греции для сотрудников, не занимающих руководящие должности премия может составлять до 50% регулярно выплачиваемого оклада, для руководящих работников она может составлять до 80% оклада. Для научных работников на руководящих должностях дополнительная выплата достигает 90% оклада.

Наконец, в Германии в соответствии с постановлением правительства общее количество премий и надбавок по эффективности труда, назначаемых нанимателем в течение календарного года, не должно превышать 15% от общего оклада гражданских и военнослужащих. При этом выплата надбавок ограничена во времени и в случае низкого уровня эффективности отменяется. Кроме того, премии и надбавки по эффективности не учитываются при определении размера пенсии служащих. Введены и ограничения на размеры премий и надбавок. Так, размер премии по эффективности труда не должен превышать основного оклада, а размер надбавки – 7% оклада.

В Индии с 1 апреля 2025 года в Индии вводится единая пенсионная система (UPS) для более чем двух миллионов федеральных государственных служащих.

Суть системы: государственные служащие, проработавшие не менее 25 лет, будут получать в качестве пенсии 50% базовой заработной платы, получаемой в течение последних 12 месяцев перед выходом на пенсию.

Сейчас действует Национальная пенсионная система, в которой работники вносят 10% от своей базовой заработной платы, а правительство — 14%. Окончательная выплата зависит от рыночной доходности пакета, который в основном инвестируется в федеральный долг.

Для чиновников и государственных служащих, поступивших на работу до 2004 года, пенсия основана на среднем заработка за последние годы

службы. Для новых сотрудников (с 2004 года) действует накопительная система National Pension System (NPS).

#### 5.4. Обучение государственных служащих

Обучение работников имеет огромное значение для нормального функционирования и развития власти. Государство только тогда может стабильно, компетентно и профессионально выполнять свои функции, когда сформирует стабильный, компетентный и профессиональный корпус государственных служащих. Главное для них - высокий профессионализм

Учеба немецких чиновников, например, начинается еще до поступления на государственную службу. Согласно федеральному закону о чиновниках, претендент на занятие вакантной должности должен пройти предварительную специальную подготовку. Ее форма и продолжительность устанавливаются сообразно служебной иерархии. Для службы на низшем уровне, имеющей вспомогательно-технический характер, необходимо иметь за плечами успешно оконченную народную школу и подготовительную службу. Для службы среднего уровня нужно иметь документ об окончании той же народной школы, но, помимо этого, надо пройти служебную подготовку в течение одного года, а также сдать специальный экзамен на право занимать должность. К службе в звеньях повышенного уровня допускаются лица, окончившие среднюю школу, имеющие специальную трехлетнюю подготовку и сдавшие экзамен, подтверждающий степень овладения претендентом определенными должностными функциями. И, наконец, на высший уровень (по численности это около 3% всего чиновниччьего корпуса) допускаются специалисты с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, а затем после двухлетней подготовительной службы - второй государственный экзамен.

Достаточно насыщенный, напряженный учебный курс, строгий экзамен еще до замещения должности (а при сроке в 1-3 года это равносильно получению еще одного образования) отнюдь не гарантируют чиновнику беззаботного бытия в процессе службы. Объем информации, необходимый чиновнику для выполнения его обязанностей, постоянно расширяется, так как эта информация быстро устаревает и ее надо обновлять. Специалисты считают, что знания, полученные в школе или вузе, достаточны лишь для первых 3-5 лет работы, после чего требуется повышение квалификации. Чтобы удержаться на уровне предъявляемых требований, следует постоянно пополнять свои знания, совершенствовать навыки. В противном случае можно не пройти очередную аттестацию и потерять место, которое занимаешь.

Подготовка государственных служащих за рубежом во многом обеспечивается высшей школой: университетами, институтами, колледжами. Так, во Франции базовую профессиональную подготовку государственных служащих осуществляет около 70 институтов, в том числе:

- 1) Французская национальная школа государственного управления, осуществляющая подготовку государственных служащих, которым предстоит занять самые крупные посты верхнего этажа государственного аппарата;
- 2) юридические факультеты университетов;
- 3) политологические институты, осуществляющие подготовку государственных служащих категории "А";
- 4) Политехническая школа (институт) и инженерные технические институты, находящиеся в ведении этой школы, которые готовят высший состав инженерного корпуса, руководителей среднего звена и местных органов власти;
- 5) пять региональных институтов государственного управления (ИРА), которые готовят личный состав, кадры остальных корпусов администрации категории А;
- 6) специализированные ведомственные административные институты.

Верхним звеном в системе подготовки кадров руководителей высшего звена является национальная школа государственного управления. Набор в школу осуществляется по двум конкурсам. В первом участвуют руководящие работники среднего звена управления со стажем работы не менее 5 лет, для которых время учебы засчитывается в общий стаж работы. Во втором могут участвовать особо отличившиеся выпускники вузов, не имеющие стажа работы в государственных учреждениях. Их прием ограничен, как правило, зачисления удостаиваются выходцы из семей высшей политической и административной элиты.

Интересен опыт Франции в вопросе подготовки специалистов категории "А" специализированными институтами. Правительственная администрация самостоятельно обеспечивает подготовку своих высших служащих в высших учебных заведениях. После отбора по интеллектуальным критериям с помощью конкурсных испытаний она готовит их непосредственно к будущим функциям. До середины XX века во Франции, как и ныне в других странах, большую часть высших функционеров готовили университеты и особенно юридические факультеты. Хотя высшие кадры с техническим образованием администрация издавна готовила сама, кадровое пополнение обеспечивали также и ведущие институты и научные институты, подчиненные министерствам. Но недостатки в работе министерств вынудили администрацию создать собственные институты для подготовки своих кадров высшей категории.

Институты государственного управления («школы администраторов») производят набор путем двойного конкурса - внутреннего и внешнего. В некоторых институтах студенты могут при поступлении и не иметь полного лицензиата (ученой степени во Франции), но должны завершить его в процессе учебы под угрозой остаться без назначения на госслужбу.

В то время как университеты и традиционные институты являются настоящими вузами с непрекаемым авторитетом и корпусом ведущих преподавателей, «школы администраторов» являются скорее продолжением кадровых служб тех министерств, в ведомстве которых они находятся.

Каждая ведомственная администрация имеет тенденцию готовить собственные кадры, а не обращаться к университетам, где, на их взгляд, неудовлетворительно читаются практические и конкретные предметы.

Подготовка, которую обеспечивает администрация, полностью бесплатная. Студентов, которых готовят к государственной службе, государство берет на содержание.

Наряду с этим, министерства все чаще стараются организовать разнообразные стажировки, курсы и производственную практику для адаптации к условиям работы на первой занимаемой должности для молодых управляемцев различных категорий.

Обычно различают три формы обучения: 1) курсы совершенствования; 2) учеба, связанная с продвижением работников госаппарата, например, подготовка к профессиональным экзаменам или конкурсам, организуемым для тех, кто уже служит на определенной должности с целью повышения чина или перехода в другой корпус; 3) форма улучшения профессиональной подготовки, когда работник с самостоятельных занятий или научных разработок, представляющихся общественно полезными, временно отчисляется со службы в резерв или получает отпуск для повышения квалификации. Этот учебный отпуск оплачивается и может быть представлен по требованию работника госаппарата на срок, не превышающий в целом (за все время его пребывания на службе) трех лет. Работник сам выбирает вид подготовки, однако с одним условием: она должна быть одобрена на правительственном уровне, а в отношении некоторых видов стажировок – руководством региона.

Кроме профессиональной подготовки, связанной с практической работой в министерствах, в программы включаются как первоочередные занятия по проблемам менеджмента, управления личным составом, людскими ресурсами и по проблемам, связанным с умением учесть нужды, потребности потребителя.

Проблема подготовки кадров в США выглядит по-другому, и связана с отсутствием специальных центров подготовки административной элиты. Базовое образование по специальности

«государственный менеджмент» можно получить в университетах и высших школах. Школа им. Ж.Кеннеди, Флетчеровская школа права и другие функционируют на коммерческой основе при крупных университетских центрах и являются базой проведения семинаров, краткосрочных курсов и т.д. Повышение квалификации в межаттестационный период также важно для продвижения по службе, однако в большинстве ведомств считается, что обучение является личным делом сотрудников. Управление кадровой политики и ведомства осуществляют специальные программы повышения квалификации, однако, как правило, речь идет о краткосрочных курсах. Льготы для желающих получить второе (специальное) высшее образование или ученую степень сводятся к предоставлению дополнительных отпусков и выполнению положений закона о том, что каждый государственный служащий может отчислить до 2 тыс. долларов из своего годового дохода на обучение, в этом случае общая сумма доходов, подлежащая налогообложению, уменьшается на данную сумму. В целом, по примерной оценке, федеральные ведомства США тратят на повышение квалификации сотрудников не более 1% своего бюджета, что значительно меньше, чем даже в частных фирмах (там эти расходы достигают 30,5% бюджета) и покрывают не более 10% всех реальных расходов на обучение и повышение квалификации сотрудников.

Американская система формирования штата государственных служащих децентрализована и, по сути, является системой должностей. Каждое ведомство в США, объявляя конкурс на замещение вакансий, определяет особые, специфические требования, которым должен соответствовать кандидат на ту или иную должность. В число требований, как правило, входит знание не только теории управления, права и т.д., но и собственно того предмета, которым предстоит заниматься государственному служащему. Профессиональные администраторы ("дженералисты") имеют мало шансов заполнить вакансии в таких американских ведомствах, как министерство энергетики или сельского хозяйства. Больше шансов будут иметь выпускники университетов, специализировавшиеся по соответствующему профилю естественных наук. Этим, в частности, определяется различный облик государственной службы США и континентальной Западной Европы.

### 5.5. «Система добычи» и «система заслуг»

Общепризнанными являются два способа комплектования государственного аппарата — система добычи и система заслуг

Система добычи заключается в том, что победивший на выборах президент страны или лицо, совершившее государственный переворот и захватившее власть, считает вполне заслуженным поставить на все государственные должности своих сторонников. Это оперативная и эффективная система захвата власти и её удержания. Система заслуг предполагает, что на государственные должности приходят лица, победившие на организованных государством открытых и независимых конкурсах по выбору специалистов.

Основным отличием системы заслуг от системы добычи являются специальные требования к качествам государственного служащего, к его квалификации в области государственного управления. При системе добычи квалификация государственного служащего тоже является привлекательным фактором для руководителя государства, однако не она является определяющим критерием; более важным в этом случае критерием является возможность руководителя осуществлять реальный контроль над таким лицом, преданность служащего своему патрону. Для минимизации таких издержек в некоторых странах, например, во Франции система организации подготовки и отбора кадров государственной службы предполагает обязательное получение специализированного образования для государственной службы наряду с общим образованием. Во Франции такое образование предоставляется в Национальной административной школе.

В систематизированном виде проявление основных способов комплектования государственного аппарата можно представить в виде следующей таблицы:

#### Комплектование государственного аппарата на основе системы добычи и системы заслуг

Таблица 1

<b>Принципы комплектования</b>	<b>Система добычи</b>	<b>Система заслуг</b>
Оперативность формирования государственного аппарата	Быстро	Медленно
Служебная верность руководителю	Предан	Самостоятелен
Квалификация служащего	Решающего значения не имеет	Высокая
Образование	Не требуется	Специальная

		профессиональная подготовка
Отношение к политической системе	Лояльность	Нейтральность
Стоимость системы	Дешево	Дорого
Демократичность (доступность)	Из любых слоев общества	Только специалисты
Организационные последствия	Препятствует закрытой касте чиновников	Образуется каста специалистов
Постоянство (стабильность)	Нестабильна	Стабильна
Способ замещения должностей (по преимуществу)	Назначение	Выборы, конкурс
Ответственность	Перед начальником	В судах административной юстиции перед гражданином
Субъект отбора	Начальник	Специальный государственный орган
Преемственность	Нет	Есть
Финансирование	По усмотрению руководителя	Бюджет, система тарифов
Замкнутость	Закрытые группировки (только свои)	Открытые группы (всегда возможен приток профессионалов)
Эффективность	Для группировки — высокая, так как власть захватывается легко и быстро. Для государства — низкая в связи с низкой квалификацией аппарата	Для целей развития общества высокая, так как кадры квалифицированные. Система более перспективная

Исторически система добычи возникла первой и применяется до сих пор, но направление исторического прогресса лежит в плоскости движения к системе заслуг. Начиная с реформ Макколея в Великобритании (1834 г.)

мир постепенно перешел на более открытое, демократическое комплектование кадров государственной службы. Особенно наглядно исторически неизбежный процесс перехода от системы добычи к системе заслуг можно проследить на примере развития этого процесса в США.

Систему добычи в США завел президент Д. Вашингтон, а его преемники укрепляли ее. Доктрина президента США Джексона в 1829 г. гласила, что все государственные должности настолько просты, что любой человек может с ними справиться. Каждый следующий президент США считал своим естественным правом после победы на выборах компенсировать свои затраты за счет государственной казны. Для этого он назначал на должности государственного аппарата лиц, которым считал себя обязанным своим успехом на выборах.

Однако скоро ситуация изменилась. Связано это было с событиями 1881 года, когда в США в результате президентских выборов победил Президент Д. А. Гартфилд. Считая, что в силу правил системы добычи он может свободно распоряжаться государственными должностями и капиталами, он назначил на ряд государственных должностей своих сторонников на выборах. Однако один из таких «блатных» чиновников Ч. Гито оказался настолько неудовлетворенным новой должностью, что застрелил своего патрона. Этот факт всколыхнул общественное мнение в США, и в 1883 году здесь был принят закон Пэндлтона, реформировавший всю систему комплектования кадров государства и который, в сущности, действует до сих пор. Он отверг систему добычи (*spoils system*), а на ее место предложил систему заслуг (*merit system*).

Внешними проявлениями системы заслуг были:

1) Учреждение специализированного государственного органа для подбора кадров на государственную службу, своеобразного министерства государственной службы, которое в США получило название Комиссия гражданской службы; эта Комиссия является первым в истории США независимым агентством, которое под названием Управления кадровой службы (УКС) действует до сих пор. Устанавливалось, что никакое министерство не может само себе подбирать кадры, минуя УКС.

2) Претенденты на государственные должности должны ознакомиться с должностными требованиями, сдать письменные и другие экзамены на соответствие государственной должности.

3) Пригодность претендента на государственную должность определяет конкурсная комиссия УКС.

4) Споры по процедуре и существу конкурсного отбора разрешаются в специализированных административных судах и судах

общего права с возможностью любого претендента знакомиться с материалами конкурсного производства.

5) Установлена классификация государственных должностей, построенная по таким принципам, что она сама по себе является стимулом государственному служащему для повышения своей квалификации и продвижения по службе, это достигается четким разделением уровней служащих по стажу службы, уровню оплаты труда, ограничением нахождения в должности по сроку пребывания без продвижения и т.д.

Таким образом, с законом Пэндлтона перевернута серьезная страница в истории способов комплектования кадров государственного аппарата в «цивилизованном» государстве. Принцип отбора кадров по профессиональным признакам и качествам возобладал. Однако и до настоящего времени в мире, пожалуй, нет государства, которое применяло бы только один из указанных способов, систему добычи или систему заслуг. В реальности практически в любом государстве применяются и тот, и другой способы, различие заключается лишь в их соотношении.

## **Тема 6. Реформа государственной службы в западных странах**

### **6.1. Бюрократия и бюрократизм в системе государственной службы. Рациональная бюрократия и государственная служба**

В любом современном обществе аппарат государственного управления практически всегда построен на бюрократических принципах. Но не секрет, что сегодня такие понятия, как «бюрократия», «чиновничество» вызывают у нас подчас негативные ассоциации. Часто это, увы, справедливо. Но далеко не всегда.

Феномен бюрократии возник и эволюционировал вместе с возникновением самых древних форм государственности и социального управления. Сменялись формы государства, формы социально-политического устройства, формы управления вообще, но неизменной оставалась одна черта – наличие специального профессионального слоя государственных чиновников, выполняющих от имени государства управленические функции. Этот слой, собственно, и есть бюрократия.

Трудно представить современное государство без развитой системы бюрократии. Наша общественная жизнь так устроена, что без нее она просто остановится. Так называемую рациональную бюрократию справедливо относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт – и в нашей стране, и за рубежом – не подвергается столь постоянной ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как бюрократия. У данного парадокса много причин – социальных, политических, психологических. К тому же очень часто смешивают три близкие, но разные вещи: универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм — присущую управленцам социальную болезнь.

Концепция Вебера – Вильсона. В начале XX века выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, которая пришла на смену организации патриархальной (по Веберу - патrimonialной). Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному, рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не

существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное – во всем господствовали произвол, личное усмотрение со своими непременными спутниками – взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не правота человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону. Хотя патриархальная система имела и свои удобства, поскольку, найдя с «нужным лицом» должный личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто и вопреки закону) решить свое дело, и между ними возникали не формально-деловые, а теплые, порой дружеские отношения. Но, разумеется, недостатки такой системы явно перевешивали.

В качестве альтернативы такой системы стала складываться иная, современная форма решения текущих дел, которой (в идеале) присущи исполнение обязанностей компетентными и бесстрастными исполнителями, в полном соответствии с законодательством и процедурой, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний. Таким образом, организация современного типа предполагает господство общеобязательных регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равны перед единым порядком. Унификация становится гарантией против недостатков конкретных людей и возможных злоупотреблений. Такова концепция рациональной бюрократии, как ее сформулировал М. Вебер.

По Веберу, основные характеристики бюрократии сводятся к следующим признакам:

- 1) компетенция каждого бюрократического уровня четко регламентирована, т.е. зафиксирована нормативно;
- 2) иерархическая организация бюрократической структуры основана на базе твердо установленных принципов должностной субординации;
- 3) вся формальная внутриорганизационная деятельность (распространение информации, принятие решений, подготовка приказов и директив и т.п.) осуществляется в форме письменных документов, подлежащих последующему хранению;
- 4) за деятельность чиновника устанавливается прямой и жесткий контроль на основе открытых (известных всем) и общих (одинаковых для всех) критериев оценки;
- 5) все должностные лица должны быть хорошими специалистами в области администрирования, т.е. быть компетентными не только в сфере своих профессиональных должностных обязанностей (например, в качестве юриста, экономиста, инженера, военного и т.п.), но также и в области норм, правил и процедур деятельности бюрократической организации в целом.

В другом случае Вебер определил бюрократию как «организацию с пирамidalной структурой власти, использующую силу действия универсальных и безличных правил, чтобы поддержать эту структуру».<sup>1</sup>

Здесь все устроено предельно рационально, все функции регламентированы и определены соответствующими инструкциями. Всякое взаимодействие целесообразно и все вместе определено целями, зафиксированными заранее вне организации. «Полностью развитый бюрократический механизм, - писал Вебер, - выглядит в сравнении с другими организациями точно так же, как машина в сравнении с немеханическими видами производства».<sup>2</sup>

Разумеется, Вебер не стремился в своих определениях перечислить все черты бюрократии как социального явления. Он прекрасно понимал иллюзорность любых претендующих на универсальность определений и вел анализ на уровне так называемых идеальных типов, выделяя инвариантные, т.е. неизменные, устойчивые и главные признаки бюрократии. Ее доминанту он зафиксировал предельно четко: бюрократическая организация — наиболее рациональное институционное устройство для решения сложных задач управления в современном обществе, и основа ее рациональности состоит в обезличенности ее функционирования, что дает гарантии от произвола конкретных исполнителей.

В американской административной науке ту же парадигму развивал в конце XIX века будущий президент США В. Вильсон. Его главный труд по этой проблеме (ставший классикой и источником вдохновения для многих поколений американских административистов) — "Изучение администрации" ("Study Administration") — был опубликован в 1887 г. Основные посылки теории Вильсона — наличие единого управляющего центра в любой системе управления как необходимая предпосылка ее эффективности и ответственности; структурное сходство всех современных правительств; отделение управления от политики; профессионализм служащих; организационная иерархия как условие финансовой и административной эффективности; наличие хорошей администрации как необходимое условие модернизации человеческой цивилизации и достижения благоденствия.

Как видно, Вебер и Вильсон, идя с разных сторон, сформулировали, в сущности, аналогичные концепции. Ведь, по Веберу, бюрократическая организация — технически самая совершенная из всех мыслимых организационных форм. Ее превосходство, проявляющееся в четкости, быстроте, компетентности, преемственности, единстве, субординации,

---

<sup>1</sup> Вебер М. Избранные произведения. – М., 1994. С. 493.

<sup>2</sup> Вебер М. Там же. С. 496.

стабильности, относительной дешевизне и, наконец, в безличном характере деятельности, ставит ее настолько выше всех прочих видов организаций, насколько механическое производство выше ручного. Короче говоря, бюрократия — это господство профессионализма над некомпетентностью, нормы над произволом, объективности над субъективностью.

Подводя итог описанию веберовской модели, можно, пожалуй, выделить три ее главных «идеологических» постулата:

- 1) бюрократия одинаково эффективно служит любому политическому «хозяину», но не вмешивается при этом в политику;
- 2) это наилучшая из всех возможных форм организации;
- 3) важнейшее ее достоинство — независимость от воздействия субъективных — человеческих — влияний на принятие решений.

## 6.2. Основные пути преодоления бюрократизма в государственной службе

Принципиальное значение имеет возрождение идеи выборности и самоуправления народа, которые были извращены, дискредитированы и, по сути, отвергнуты бюрократически-авторитарной системой. Идеи самоуправления в корне противоречили аппаратно-бюрократическим интересам. Ведь самоуправляемость народа ставит под угрозу существование бюрократизма как особого привилегированного и обособленного от народа слоя управляющих.

Самоуправление — это такое участие граждан в управлении, которое определяет их решающее влияние на состояние дел в регионе, на решение задач местного значения, исходя из интересов не чиновников, а населения, его исторических и местных традиций. В этом случае граждане не только «принимают» участие в управлении, но и сами управляют общественными делами. И не только через органы местного самоуправления, но и посредством политических и общественных организаций, их органов. В этом и проявляется демократия, получает выражение власть народа, а не аппарата.

Но самоуправление не сводится лишь к передаче государственных функций общественным органам, а осуществляется через сочетание государственного и общественного самоуправления с постепенным снижением уровня государственности, утратой аппаратом монополии на принятие управленческих решений. В то же время самоуправление — это и средство активизации политической системы, демократических институтов, отдельных граждан, средство борьбы с технократизмом и формализмом в работе государственных органов управления. Однако

самоуправленческие начала не могут, да и не должны поглощать государство как институт управления. В обозримой перспективе, и это особенно относится к нашей современной российской действительности, государство как основной социальный институт, организующий, направляющий, контролирующий и регулирующий совместную деятельность людей, общественных групп и ассоциаций, сохранится и будет совершенствоваться. С развитием демократических процессов государственное профессиональное управление (рациональная бюрократия) не только сохранит значимость, а еще более повысит свою роль и эффективность. Видимо, пришла пора внимательно изучить и проанализировать богатый опыт органов земского самоуправления, посмотреть на него современным взглядом, извлечь соответствующие уроки. Это поможет налаживанию современной системы местного самоуправления, формированию эффективной системы общественного самоуправления, а также и в борьбе с бюрократизмом. Ключевое направление преодоления бюрократизма: последовательный переход к новой системе экономических отношений, основанный на принципах свободного рынка, на разгосударствлении и эффективном взаимодействии многообразных форм собственности и хозяйствования, создающих не иллюзорные, а реальные стимулы экономического и социального прогресса. Радикальная экономическая реформа может и должна сформировать экономический механизм, оптимально сочетающий централизм и автономию, позволяющий управлять интересами и через интересы. Только социально ориентированный рынок стимулирует индивидуальную инициативу и предпринимательство. Только он защищает производителей от излишнего государственного вмешательства.

В условиях экономической реформы происходит массированное формирование мелкого предпринимательства. Новаторской роли мелкого бизнеса способствует его антибюрократическая сущность: отсутствие иерархических связей, требующих бесконечных согласований и разрешений, демократические отношения, существующие внутри мелких предприятий между собственниками и персоналом. Как правило, собственники непосредственно участвуют в жизни своих предприятий.

Задачу обновления нашего общества не решить без ярких, талантливых, самобытных предпринимателей, без становления здорового «среднего класса». Мало того, ценности и мотивы предпринимательской деятельности должны стать достоянием всех управленицев. Речь идет о широком распространении предпринимательской культуры с ее акцентом на автономию и независимость, свободу деловой активности, с культом процветания и успеха, самореализации личности в ходе ведения «своего дела».

Отсутствие формализованной организационной структуры, сложной системы делегирования решений приводит к концентрации управленческой деятельности в едином субъекте — собственнике фирмы, предпринимателе. Это создаст серьезные предпосылки для ограничения бюрократизма.

Основные политические аспекты антибюрократической демократизации включают: создание эффективного плюралистического механизма управления на основе демократического выявления, согласования и реализации интересов всех слоев общества; превращение общественных организаций в самодеятельные объединения; реальное и решающее участие трудящихся в осуществлении власти.

Духовно-культурные основы преодоления бюрократизма — это, прежде всего, создание условий для раскрепощения интеллекта, раскрытия способностей человека, для свободного состязания умов и талантов. Только такая свобода обеспечит наличие широкого спектра мнений и взглядов при высокой культуре дискуссий, радикальное оздоровление нравственной атмосферы, утверждение правды и справедливости. В демократическом обществе человек превратится в высшую и универсальную ценность, а всемерное возвышение личности станет самоцелью развития.

Многие полагают, что главным противником обновления общества является аппарат, чиновничество. Отсюда следует вывод о необходимости «открыть огонь по штабам», усилить критику аппарата и его работников.

Государственный аппарат — это вторичное явление. Представляя мощную иерархическую систему, он может и часто в действительности приводит к сверхцентрализации управления, к фактической узурпации власти в государстве. Поэтому для государственного аппарата первостепенное значение имеет последовательное проведение в жизнь (на деле, а не на словах) принципов независимости и разделения власти «по горизонтали» на представительную (законодательную), исполнительную и судебную и «по вертикали» на федеральную, власть субъектов федерации и власть местного самоуправления. В таком случае известное ограничение каждой из властей формирует предпосылки того, что ни одна из них не встанет над всеми и не подавит собой общество.

Для того чтобы аппарат (бюрократия) нормально функционировал, необходимо обеспечение высокого уровня его профессионализма и квалификации, деловых, моральных качеств. Происшедшая за последние годы смена состава управленческих кадров не сопровождалась, к сожалению, ростом их профессиональной подготовленности. Будучи активными сторонниками реформ, они не обладают необходимыми

знаниями. Многие даже не знают сути бюрократизма и основных черт оптимального стиля руководства.

В корпусе государственных служащих явно не хватает людей, имеющих гуманитарное образование, в том числе социологов, психологов, специалистов по работе с персоналом, организаторов государственной службы.

Имеющиеся данные свидетельствуют о недостаточном внимании к проблеме подготовки и переподготовки различных категорий государственных служащих, об отсутствии действенной системы стимулирования, повышения их профессионализма и эффективности труда. Лишь немногие госслужащие в настоящее время продолжают свое образование, занимаются самообразованием. Непрофессионализм чиновников порождается, во-первых, отсутствием продуманной системы работы с кадрами во всех звеньях общественного организма, диктатом назначества; во-вторых, во многом сохраняющимся сегодня идеологизированным подходом к кадрам; в-третьих, отсутствием до последнего времени социальной востребованности компетентности, профессионализма, в том числе специалистов с хорошими знаниями в области экономики, права, социологии, управления персоналом и культурологов. Переходное общество с его непродуманными системами чистки аппарата от недостойных еще не сделало категорического заказа на профессионалов.

Успешной борьбе с бюрократизмом может и должна способствовать система социального оппонирования чиновничеству и аппарату в целом. Однако социальное оппонирование аппарату ни в коем случае не следует толковать как нечто в целом антиаппаратное. Аппарат управления был и остается необходимым, без него — анархия, хаос. Но управление нельзя доверять лишь одному аппарату. Необходимо сочетание государственного управления с механизмами социальной саморегуляции. Такой системой социального оппонирования государственной власти может стать формирующееся в нашей стране гражданское общество с развитой системой саморегуляции.

Гражданское общество предполагает сбалансированное, взаимоограниченное сотрудничество государственных и негосударственных организаций (движений).

Оно исключает какое-либо их противостояние, «перетягивание каната» на свою сторону. Это осуществляется с помощью представительной демократии, посредством реализации принципа разделения властей и их сбалансированности, утверждения рациональных механизмов плuralизма идей, исключения сверхконцентрации власти у какой-либо личности или социальной группы.

Именно гражданское общество разрушает монополию на власть, уравновешивает государственную власть с властью частных лиц и независимых организаций.

Нам еще предстоит формировать гражданское общество как разветвленную сеть независимых от государства общественных отношений и институтов, выражающих волю и защищающих интересы граждан. Учитывая низкий уровень политической и гражданской культуры населения и ожесточенное сопротивление его становлению бюрократизма, можно предположить, что процесс формирования гражданского общества в нашей стране будет весьма длительным и во многом болезненным.

Политической ипостасью гражданского общества выступает правовое государство. Это понятие родилось на волне борьбы с абсолютизмом и деспотической властью в Европе. Оно означало стремление оградить человека от произвола и насилия со стороны власти.

Многие люди в России все еще с опаской и недоверием смотрят на правоохранительные органы и органы правосудия, как, впрочем, и на другие государственно-бюрократические органы. Очень часто они ассоциируются не с соблюдением прав и охраной достоинства человека, а с унижением, обвинительной тональностью, а нередко и с попранием его прав и свобод.

Диалектика возникновения гражданского общества, правового государства и преодоления бюрократизма такова, что их формирование и развитие должны быть процессами синхронными, односторонними и одинаковыми по темпам.

Правовое же государство как гарант преодоления бюрократизма предполагает:

- демократичность и открытость законодательного процесса;
- отчетность перед народом исполнительно-распорядительных органов о проводимой политике и повседневной практике, общественный контроль за деятельностью властных структур, воспитание у людей чувства личной причастности к решению общегосударственных задач;
- независимость суда и прокуратуры, повышение их статуса в обществе, совершенствование процессуального законодательства, строгое соблюдение презумпции невиновности, норм правосудия и права на защиту;
- создание профессионально подготовленного, динамичного, современного аппарата управления, формируемого на конкурсной основе, подконтрольного в рамках закона представительным органам и общественности.

### 6.3. Опыт реформирования государственной службы за рубежом (на примере Великобритании)

С начала 70-х гг. в Великобритании растет понимание того, что государственная служба, ее структура, функции, компетенция, требования к персоналу должны подвергнуться переоценке. Теоретики и практики государственного управления призывают к совершенствованию государственного менеджмента, выступили за разработку новых критериев оценки деятельности служащих, предлагают заимствовать методы управления в государственных структурах из частного бизнеса.

*Первый этап реформы.* В феврале 1966 г. премьер-министр Вильсон назначил специальную комиссию из двенадцати человек во главе с лордом Фултоном для исследования состояния правительской администрации и подготовки предложений по ее реформированию. Комиссия заседала два года, что обошлось стране в 51 854 ф. ст. и к 1968 г. Завершила деятельность докладом «Государственная служба», где приоритетными определяются два понятия: «подотчетность» и «оценка качества деятельности».

Подотчетность госслужбы рассматривается как комплексное явление, включающее в себя: 1) политическую подотчетность (парламентский контроль); 2) подотчетность закону (судебный контроль); 3) подотчетность потребителю (общественный контроль); 4) профессиональную подотчетность (научный или экспертный контроль).

В данном случае комплексная подотчетность существенно влияет на значение и эффективность государственной службы. По мнению авторов именно всесторонняя подотчетность чиновников государству и обществу способна повысить их ответственность за качество исполнительной работы.

Оценка качества деятельности базируется на доктрине «человеческих отношений», в частности, теории «Игрека» Мак-Грегора, который утверждает, что люди стремятся к ответственности и в благоприятных условиях способствуют повышению качества деятельности организации. Для того, чтобы обеспечить «качество» в рассматриваемой области, необходимо: знать потребности населения; предложить услуги, способные удовлетворить их; точно выполнять свои обязанности; использовать «обратную связь» и др.

Некоторые специалисты считают, что для достижения успеха необходимо усилить работу за качество, как это делается в частных компаниях. Вот, например, как сравнивают деятельность чиновников и работников компаний американские исследователи Т. Питерс и Р. Уотермен:

1. Приверженность к действию. Если работник частной организации сразу приступает к делу, то чиновник сначала советуется с начальником и только после его дозволения начинает действовать;

2. Быть ближе к клиенту. Частная фирма чутко прислушивается к запросам потребителя, оперативно откликается на его требования. В противном случае она разорится. Государственному это не грозит. Поэтому чиновник чаще занят собой, а не клиентом;

3. Выбор сферы деятельности. Частная компания находит тот род деятельности, для которого она более всего пригодна. Государственное занимается лишь тем, что предписано законодательством.

Таким образом, первое направление реформы госслужбы – это ориентация на качество услуг. Другое – связано с внедрением новейших информационных технологий, влияющих на структуру государственных учреждений, процесс принятия решений, квалификацию персонала. Применение технологий способствует как централизации, так и децентрализации административной структуры. Информация может храниться в «центре» и тем самым полномочия чиновников будут ограничены. Вместе с тем терминалы на местах открывают возможность быстрее «спускать» информацию в учреждения до уровня оперативных работников. Благодаря этому можно сократить среднее звено управления и ускорить процесс принятия решений.

Третье направление – переход от методов администрирования к менеджменту, который предполагает более высокую степень свободы и руководителей, и подчиненных. Умение доводить до сведения информацию; способность к непринужденному межличностному общению и к контактам с представителями других сфер деятельности; умения принимать решения и самостоятельно разрешать проблемы; способность работать в команде; умение советоваться, вести переговоры – эти навыки должны стать приоритетными для госслужащих.

Выступая с общей, довольно резкой, критикой «платоновских» принципов организации государственной службы, комиссия обратила внимание на ряд существенных недостатков.

В Великобритании отсутствовало единое централизованное руководство государственной службой, поэтому ответственность за нее дифференцировалась между Комиссией государственной службы (подбор сотрудников) и Казначейством, отвечающим за общую кадровую политику. Государственная служба, при наличии запутанной и жесткой системы классов, носила также замкнутый, кастовый характер. Это способствовало заметному снижению обмена кадрами между различными ведомствами, центральными, местными учреждениями и частными корпорациями.

Довольно смелые, на первый взгляд, положения доклада предлагали в первую очередь порвать с философией Норткота-Тревельяна и ликвидировать запутанную систему категорий и классов, заменив ее единой унифицированной системой рангов. Для централизации управления создавалось специальное, подчиненное премьер-министру, Министерство по делам государственной службы (Управление государственной службы), которое должно было заняться преобразованием и затем осуществлять руководство. Комиссия рекомендовала создать специальный Колледж государственной службы для подготовки кадров специалистов и проведения и проведения научно-исследовательской работы. Рассматривалась возможность предоставления большей специализации администраторов, а также необходимость установления тесных контактов между государственной службой и другими правительственные учреждениями.

В 1968 году создается Управление государственной службы, включившее в свой состав не только отделы кадров и зарплаты Казначейства, а также Комиссию по делам государственной службы, но и новых специалистов из других ведомств. Но в Англии намеченные реформы приобрели свою специфическую окраску. Как известно, фултоновский доклад строился на двух основных положениях: необходимости большего равенства, для чего предлагалось покончить с прежним делением на классы и категории, и необходимости повышения коэффициента полезного действия, для чего рекомендовалось дополнительное обучение и специализация. Эти два пожелания, по сути, противоречат друг другу. Действительно, если привилегированная категория администраторов и была ликвидирована, то в скором времени Министерство вынуждено было прийти к выводу о необходимости ежегодного пополнения сотней новых дипломированных кадров, одновременно закрыв путь недипломированным служащим. Позже, правда, было предложено последних переводить в ранг стажеров для их дальнейшего карьерного роста. Крайне тяжело проходила адаптация «негуманитарных» специалистов и ученых в административной среде. Сэмпсон объясняет это их «инстинктивной боязнью официального мира администраторов и творцов политических курсов».

Сложным оставался и вопрос о кадрах. Если еще со времен реформ Тревельяна государственные служащие были выпускниками исключительно Оксфорда и Кембриджа, то в шестидесятых годах XX века эта оксбриджская монополия подверглась резким нападкам. В 1969 году исследование, проведенное комиссией под руководством Д. Дэвиса, показало, что период между 1957 и 1963 годами 88% пополнения категории администраторов составляли выпускники Оксфорда и

Кембриджа, а в 1968 году это число снизилось до 59%. Однако увеличения доли выходцев из рабочего класса практически не произошло, и число новых администраторов из высших социальных групп снизилось только с 87% до 81%.<sup>3</sup> Стоит отметить, что в дальнейшем заметна тенденция к сокращению выпускников двух ведущих университетов. Так, уже в середине 80-х число их составило лишь 10%.

Приходилось преодолевать сопротивление отдельных ведомств, которые в силу своей традиционности не особо приветствовали нововведения. Поэтому, несмотря на формальное согласие правительства с положениями доклада, реализовывались они медленно и не в полной мере. На основе выше сказанного и возникло мнение о том, что проведенные «фултоновские» реформы только сгладили, но не уничтожили существовавшие недостатки. Но это не совсем так, поскольку отдельные положения доклада были воплощены в административную практику:

- был создан единый специальный орган – Министерство по делам государственной службы;
- в правительственные ведомствах централизованное руководство штатом стали осуществлять постоянные секретари. Учитывая, что ведомства сильно дифференцировались и не были де-факто равны по своему положению, то введение поста секретаря не только уровняло отдельные структуры, но и способствовало установлению стабильных связей между ведомствами;
- для повышения квалификации служащих и проведения научных изысканий был создан специальный колледж;
- к 1971 году было введено групповое деление государственных служащих.

*Второй этап реформы.* М. Тэтчер и ее консервативная партия пришли к власти зимой 1979 года, обещая оживить находившуюся в упадке британскую экономику с помощью уменьшения роли государства в управлении, сокращения расходов и снижения налогов. ВВП стремительно падал. Инфляция, уже достигшая 10%, имела тенденцию к ускорению. Рост доходов государства остановился, расходы увеличивались, система государственных услуг постепенно разрушалась. Государственное потребление составляло 44% ВВП. Основная доля экономики принадлежала государству.

Тэтчер сразу начала борьбу с расточительностью и неэффективностью государственной службы. На заседании кабинетов министров она объявила о замораживании нового приема на работу и 3%-ном сокращении штатов государственной службы, несколько месяцев спустя она провела дополнительное 5%-ное сокращение. На четвертый

---

<sup>3</sup>Сэмпсон А. Указ. соч. С. 212 -213.

день своего пребывания на посту она предложила сэру Д. Райнеру, руководителю крупной фирмы «Marks & Spenser», возглавить крестовый поход против расточительности и неэффективности. Райнер нанял шесть помощников и начал с тщательных проверок эффективности реализуемых целевых программ и процессов. Разработанные для рационализации деятельности и сокращения потерь, эти проверки получили название «расследование производительности».

В целом эта операция не отличалась особой оригинальностью, если хотя бы вспомнить сокращения партаппарата в советские времена. Так к моменту прихода к власти М. Тэтчер в Великобритании было 732 000 гражданских служащих, когда она ушла в отставку (1990 г.) – 565 000 (что составило 25%), а в 1995 году – уже 554 000. И, например, к 1986 году эта реформа принесла около 950 млн. ф. с. ежегодной экономии.

Другим оружием в руках Тэтчер была приватизация. За 11 лет ее правления Кабинет продал несколько важнейших государственных предприятий, включая «Бритиш петролеум», «Бритойл», «Ягуар», «Бритиш коммюникейшнс», «Бритиш эйрвэз» и «Роллс-Ройс» плюс множество менее крупных предприятий и более 1,25 млн. государственных квартир. К 1987 году эти продажи стали приносить казне 5 млн. ф. ст. ежегодно и помогли Тэтчер сбалансировать бюджеты последних четырех лет ее пребывания у власти.

Прекрасно понимая необходимость более широкого подхода к проблеме, следующий удар Тэтчер наносит по административной культуре государственного аппарата. Тэтчер предприняла попытку внесения рыночных отношений в систему государственной службы. В 1980 году она потребовала проведения обязательных тендеров – конкурсного размещения заказов между государственными и частными исполнителями – для всех строительных работ.

Но под этим черта не была подведена. Постепенно Тэтчер начинает использовать принятые в бизнесе методы финансовой оценки тех или иных административных действий, где особое внимание было уделено материальному поощрению служащих за нововведения. Служащие всегда рассматривались как «винтики» правительственной машины, призванные обеспечивать равномерно-плановую работу управления. Поэтому к концу первой половины 80-х годов была создана система стимулов, призванная ориентировать служащих, в первую очередь, на поиск новых, пусть даже рискованных решений. Таким образом, Тэтчер пыталась сформировать новый тип государственного служащего, сходного по своим деловым ориентирам с бизнесменом.

Новые идеалы управления, провозглашенные Маргарет Тэтчер в Программе финансового менеджмента, внесли серьезные изменения и в

институциональные принципы и процедуры деятельности государственных служащих. Так Министерство по делам государственной службы, которое являлось объектом критики в течение многих лет, подверглось резким нападкам со стороны правительства Тэтчер после заявления парламентского комитета о том, что Министерство утратило контролирующие функции и неспособно обеспечить эффективную работу государственной службы. В ноябре 1981 года правительство Тэтчер упразднило Министерство по делам государственной службы. Его функции были закреплены за Казначейством. В целях повышения эффективности работы государственной службы было создано управление кадровой службы, на которое возложили полномочия по управлению кадрами, найму и повышению по службе государственных служащих. В 1987 году Казначейству были переданы полномочия по разработке политики в сфере оплаты труда и условий работы государственных служащих. Однако и это не привело к существенным изменениям в сложившейся за столетие административной культуре.

*Третий этап реформы.* Здесь меняется уже сам подход к проблеме. Осознав, что невозможно внедрить рыночную модель поведения в нерыночный по своей сути государственный аппарат, правительство Тэтчер начало энергичные попытки хотя бы частично изменить структуру и характер функционирования государственной службы в направлении рыночных принципов. Эта программа, получившая название «Улучшение управления в правительстве: следующие шаги», начала функционировать с февраля 1988 года и была направлена на внедрение нового менеджеризма и предусматривала пересмотр установленных организационных принципов. Правительство планировало:

- выделить функции министерств по оказанию услуг и надзору за соблюдением законности и правил в самостоятельные подразделения, каждое из которых называется исполнительским агентством;
- предоставить этим агентствам широкие права по управлению своими бюджетами, кадровыми системами и по другим аспектам управленческой деятельности;
- для поиска руководителей этих агентств применять конкурсный отбор, как в государственном, так и в частном секторах – это настоящий прорыв в традициях государственной службы;
- потребовать от руководителей агентств составления трехпятилетних планов и годичных бизнес-планов;
- провести переговоры между каждым агентством и соответствующим министром о трехлетнем «рамочном документе», где должны быть уточнены требуемые результаты и пределы самостоятельности, в которых агентство вправе действовать;

- платить руководителям агентств столько, сколько необходимо, чтобы привлекать талантливых людей, выплачивать, в частности, премии за хорошую работу в размере до 20% их окладов;
- лишить руководителей агентств принятого в государственной службе пожизненного права на сохранение должности;
- потребовать от руководителей каждые три года заново подавать заявление о назначении на должность.

Кардинальным образом менялась прежняя единая система государственной службы, предусматривающая отказ от концепции единой шкалы категорий сверху вниз. Сохранился небольшой слой чиновников, работающих непосредственно с министрами и постоянными секретарями, а также ключевые распорядительные департаменты, ставшие заказчиками работ для всех остальных служб. Последние получили правовой статус еще в 70-е годы, но теперь это стали полунеправительственные организации, или – сокращенно – «кванго» (QUANGO). Между этими агентствами и ключевыми департаментами устанавливались рамочные отношения, на основе которых определялись цели и задачи деятельности кванго, а также параметры для оценки качества их работы и финансовой эффективности. Третьей стороной в таких соглашениях выступает Казначейство, поскольку соглашения устанавливают объем и порядок финансирования агентств, а также общие условия их трудовых отношений со своим персоналом. Руководители агентств, назначаемые по контракту на несколько лет, несут полную ответственность за работу служащих и обладают широкими полномочиями, включая право найма, оплаты и установления должностей персонала. Руководители постепенно при определении окладов своих работников стали руководствоваться не стандартной шкалой оплаты, а рыночными механизмами, что позволило сделать кванго более дешевыми для общества. Кроме того, правительство в определенной мере получило возможность выбора подрядчика для выполнения определенной общественной услуги.

Дело приобрело широкий размах. Осторожно начав с организаций, уже готовых к получению нового статуса, правительство за первый год, 1988/89, создало восемь агентств. К весне 1991 года оно основало уже 51 агентство – темп, который удивил многих наблюдателей. К середине 1992 года уже половина государственных служащих работали в составе исполнительских агентств, и к концу 1996 года процесс был практически завершен: около 75% государственных служащих состояли в 126 агентствах.

В 1991 году была принята Гражданская хартия, суть которой заключалась в улучшении работы общественных служб и ориентацию их

на потребителя. Например, были созданы графики достижения высоких результатов.

Завершающим, в плане реализации реформ, оказался 1993 год. В мае было создано Ведомство общественных служб и науки, куда стали входить ряд отделов по эффективности управления, управление гражданской хартией, а также три агентства и Колледж государственной службы.

*Четвертый этап реформы.* Условно его можно обозначить деятельностью правительством Т. Блэра. В 1999 году была предложена программа «Modernising Government» («Модернизация правительства), которая носит явно противоречивый характер. Так, в ней подвергается ритуальной критике линия предыдущего правительства за то, что оно якобы «слишком долго недооценивало государственную службу, пренебрегало ею и порочило ее».<sup>4</sup> Однако с некоторой логической непоследовательностью уже в следующем пункте говориться, что «реформы гражданской службы за последние два десятилетия многое сделали для развития более менеджерской культуры, качество управления улучшилось, больше внимания стало развитию у людей навыков хорошей работы и повышению их профессионализма».<sup>5</sup> При этом подтверждается, что лейбористы будут продолжать курс консерваторов в области трансформации государственной службы. В частности, подтверждается намерение следовать Закону 1994 года о deregulation и контрактной системе и даже расширить сферу его действия, больше использовать краткосрочные контракты.

В разделе послания, специально посвященном государственной службе, есть масса хороших и правильных (хотя и не оригинальных) слов – о госслужбе как агенте перемен, о необходимости привлекать на нее самых лучших и блестящих людей из каждого поколения, обеспечивая для них особые условия продвижения и оплаты, о необходимости постоянной профессиональной переподготовки, для чего следует создать соответствующую правительственную организацию, о совершенствовании системы оплаты труда с большей ее ориентацией на результаты, о необходимости лучшего использования нематериальных стимулов и трудовой мотивации, об изменении административной культуры, о большей открытости госслужбы для людей извне и т.д.

Создается Центр изучения управления и политики, который будет включен в Колледж гражданской службы и должен: 1) быть ответственным за корпоративное обучение и развитие гражданской службы; 2) обеспечить, чтобы нынешние и будущие руководители гражданской

<sup>4</sup> Доклад лейбористского правительства Парламенту – Modernizing Government. L., 1999 // [moderngov@gtnet.gov.uk](mailto:moderngov@gtnet.gov.uk)

<sup>5</sup> Там же.

службы знакомились с новейшими идеями и новейшим образом мышления из области управления и лидирования; 3) не отставать от последних разработок в сфере руководства и управления в общественном секторе, служить копилкой передового опыта; 4) работать в тесном контакте с исследовательскими и оценивающими (экспертными) подразделениями в департаментах/министерствах, чтобы развить и укрепить мощность оценочной (экспертной) политики и координировать оценку перекрестных политик.

Кроме того, еще в октябре 1998 года Т. Блэр выдвинул ряд задач для государственной службы в Великобритании, которые тоже были включены в программу:

- выполнение конституционной реформы таким способом, который сохраняет объединенную гражданскую службу и обеспечивает более тесный рабочий контакт между британским правительством и административным органами, которым переданы соответствующие полномочия;

- добиться, чтобы сотрудники всех департаментов/министерств ввели в свое политическое мышление "европейское измерение" ("измерение Европейского союза") как неотъемлемый элемент;

- сосредоточить работу на общественных службах так, чтобы улучшить их качество, сделать их новаторскими и чуткими по отношению к клиентам и добиться, чтобы они работали эффективно и согласовано;

- создание в гражданской службе новаторской и менее антипатичной по отношению к риску культуры;

- управлять гражданской службой так, чтобы обеспечить ее оснащением, необходимым для выполнения вышеуказанных задач;

- использовать опережающее стратегическое мышление с учетом будущих приоритетов;

Но в свете вышесказанного нужно отметить, что в программе ничего не сказано о конкретных механизмах, посредством которых предлагается достичнуть этих громко заявленных целей. Более того, есть и определенные противоречия. Так, обещание шире привлекать на госслужбу представителей всех слоев общества и национальных меньшинств входит в противоречие с идеей привлечения «the best and the brightest» («лучших и выдающихся») да и вообще с принципом свободной конкуренции.

Впрочем, если убрать «политическую составляющую» из этого документа, то можно сделать вывод, что правительство Т. Блэра решило не «выдумывать пороха» и в целом продолжает ту стратегию модернизации государственной службы, которая была разработана и достаточно успешно проводилась в жизнь правительством тори.

Реформы государственной службы, как в Великобритании, так и в других западных странах, стали не просто локальным явлением, а явили собой полезный опыт для стран всего мира. Это заставило политиков пойти на разработку и реализацию программы реформирования государственной службы, ее коренной модернизации. Не останавливаясь на специфике национальных программ, целесообразно проанализировать принципы, которые легли в основу реформирования государственной службы в большинстве развитых стран. Таких принципов несколько.

Прежде всего, это принцип демократизации государственного управления и государственной службы. По мнению западных специалистов, для этого необходимо поставить государственную службу в большую зависимость от интересов общества, обеспечив ее открытость, широкую информированность, коммуникабельность.

Второй принцип — это принцип распределения полномочий по вертикали, что означает установление новых, паритетных отношений между центральными, региональными и местными органами управления, создание условий общей заинтересованности в повышении эффективности государственной службы.

Принцип ориентации на клиента. Интересы клиента, потребителя продукции административных служб должны стать главной заботой правительства, государственных органов, госслужащих. С этой целью планируется внедрить в систему управления рыночные механизмы (конкурентная среда, оценка эффективности со стороны конечных потребителей государственных услуг и т.д.); создать такую обстановку, которая заставляла бы управленцев поставить обслуживание клиентов на такой же уровень, как и в самых передовых частных компаниях

Четвертый принцип - принцип ориентации на конечный результат. Прежняя система государственной службы была больше ориентирована на процесс, чем на результат. Теперь в основу оценки деятельности всех государственных служб в США и других странах поставлен иной, по сравнению с затратным, критерий - конечный результат. Если он не достигнут, значит, тот или иной государственный институт становится банкротом и подлежит упразднению, реорганизации и т.д.

Пятый принцип - принцип рентабельности. Принцип рентабельности находит свое выражение в экономном расходовании правительством государственных средств на свою собственную деятельность. Это достигается разными путями, например, путем сокращения штатов, рационализации управленческих процедур, передачи части управленческих функций частным компаниям, повышения стоимости товаров и услуг, предоставляемых государственным сектором, в том числе государственной службой и т.д.

**Принцип простоты управления.** Он вызван к жизни необходимостью повышения уровня оперативности управления. А это, в свою очередь, требует упрощения управленических структур, процедур выработки и принятия решения, повышения самостоятельности оперативных единиц, ответственности исполнителей за реализацию принятых директив.

Кроме того, почти везде в мире правительства экспериментируют с идеями нового государственного менеджмента, что предполагает широкое использование в государственной службе методов работы, применяемых в частном секторе. Среди них, прежде всего, следует отметить методы стратегического планирования, бригадного характера работы в процессе принятия решения, оценки качества исполнения служебных обязанностей, уменьшения количества уровней руководства, приведение заработка служащих в соответствие с количеством, качеством, сложностью труда и др.

Сегодня эти процессы реформирования государственной службы, направленные на повышение ее эффективности (сокращение издержек), продолжаются, подчас в экстравагантной форме. Так, с приходом Д. Трампа на второй срок в качестве президента США, был создан «департамент» правительенной эффективности (DOGE). Именно этому органу был вверен процесс планирования и реализации стратегии по сокращению федерального правительства.

По состоянию на июнь 2025 года, реформы DOGE сократили федеральные расходы на 130-170 миллиардов долларов (уменьшив коэффициент дефицита на 1,8 процентных пункта), удалось сократить 135 тысяч человек – 4,5% из 3 млн. сотрудников структур федерального правительства. При этом, скорее всего, уволенных окажется меньше, так как часть из них может быть восстановлена в должности по решению суда или переведена на другую работу в правительстве.

Однако реформы DOGE больше напоминают не системное обновление, а лихую кавалерийскую атаку. Нужно учесть, что DOGE никакой не департамент и никогда им не был. По своей структуре это обычная консультационная комиссия при президенте США. А департаменты и прочие ведомства федерального уровня могут быть созданы или распущены только по решению конгресса. По этой же причине DOGE не мог и не может официально упразднить ни один госорган. В целом, скорее всего, результат этой реформы будет ничтожно мал, тем более что новый «Большой прекрасный законопроект» Трампа увеличит дефицит на \$4 трлн. долларов в течение десятилетия.

## 6.4. Этика в системе государственной службы

Организации за экономическое сотрудничество и развитие (ОЭСР) в 1996 году опубликовала доклад «Этика государственной службы», где было предложено понятие этическая инфраструктура государственной службы. С тех пор оно широко используется в исследованиях государственной службы как внутри ОЭСР, так и в странах, не являющихся ее членами.

Согласно докладу этическая инфраструктура представляет собой совокупность средств, используемых для регулирования недолжного и поощрения должного поведения государственных служащих. Этическая инфраструктура состоит из восьми основных элементов:

1) Политическая воля к реформе. Авторы доклада отмечают, что ни одна инициатива в сфере этики государственной службы не будет успешной, если за ней не стоят воля и желание руководства страны. Без реальной политической и финансовой поддержки любые реформы обречены на провал.

2) Законодательство. Это определенный набор законов, более или менее одинаковый для большинства стран, обеспечивающий в первую очередь процедуры надзора, проведения расследований и применения наказаний.

3) Механизмы отчетности. Процедуры отчетности, проведения внутреннего и внешнего аудита деятельности государственных органов, парламентского надзора и т. д. и органы, осуществляющие надзор.

4) Кодексы поведения. Нормативные акты, в которых определяются стандарты поведения для государственной службы в целом или для отдельных органов власти.

5) Механизмы профессиональной социализации. Процедуры, методы, программы обучения государственных служащих стандартам поведения.

6) Условия государственной службы. Достаточно большой набор факторов, оказывающих влияние на поведение государственного служащего: равное отношение вне зависимости от должности, оплата труда, механизмы защиты государственного служащего от произвола начальства и т. д.

7) Координирующие органы. Органы государственной власти, которые отвечают за проведение этической реформы государственной службы и за управление административной этикой.

Мы сосредоточимся на трех элементах этической инфраструктуры: законодательстве, координирующих органах, кодексах поведения. Выбор именно этих элементов обусловлен их практической значимостью. По нашему мнению, на начальном этапе реформирования этики государственной службы в первую очередь предстоит ответить на вопросы: «В каких нормативных актах будут закреплены новые этические правила?» и «Какие органы будут координировать проведение реформ и позднее обеспечивать управление этикой государственной службы.

Законы об этике. В ряде стран были изданы законы, непосредственно посвященные этике государственной службы. Подобные законы не очень распространены, однако они заслуживают особого внимания, так как часто именно с издания закона об этике государственной службы начинались реформы управления административной этикой.

Первый закон об этике - Ethics in Government Act (Закон о правительской этике) - был принят в 1978 г. в США. В 1989 г. вступил в действие Ethics Reform Act (Закон о реформе этики), содержавший важные дополнения и изменения. По примеру американских законов были приняты Ethics in Public Office Act (Закон об этике в публичной сфере) 1995 г. в Ирландии и Закон об этике национальной государственной службы 1999 г. в Японии.

Круг вопросов, регулируемых законами об этике, был сформирован еще в упомянутых американских законах. Законы об этике:

- устанавливают порядок декларирования государственными служащими доходов, имущества, конфликтов интересов и т. д.;
- учреждают государственный орган, координирующий процедуру декларирования, а впоследствии осуществляющий управление административной этикой в целом.

Так, в Законе о правительской этике США подробно прописана процедура декларирования доходов и имущества государственными служащими и учреждена Служба правительской этики (Office of Government Ethics). Закон о реформе этики накладывает ограничения на трудоустройство бывших государственных служащих и на некоторые виды доходов. Этот закон также придал Службе правительской этики статус отдельного агентства. Ирландский и японский законы об этике также регламентировали процедуру декларирования. Кроме того, в соответствии с Законом об этике в публичной сфере в Ирландии была создана Комиссия по публичной сфере, в Японии Закон об этике национальной государственной службы учредил отдел Национальной государственной службы, которому была поручена разработка этических стандартов государственных служащих.

Законы об этике регулируют лишь некоторые вопросы, относящиеся к управлению административной этикой. Однако принятие закона об этике может стать эффективным способом начать масштабные этические реформы государственной службы, так как подобные законы:

- вводят само понятие «этика государственной службы» и демонстрируют желание власти улучшать моральный климат государственного управления;
- способствуют совершенствованию механизма расследований, устанавливая процедуру декларирования;
- учреждают единый государственный орган, с которым будет ассоциироваться этическая составляющая реформ государственной службы, и намечают дальнейшие направления деятельности подобного органа.

Законодательство о служебных разоблачениях. Под «служебным разоблачением» понимается предоставление государственными служащими своим руководителям или СМИ сведений о незаконных или неэффективных действиях государственных органов или отдельных должностных лиц. В западных странах практика служебных разоблачений признана одним из важнейших инструментов, обеспечивающих прозрачность и эффективность государственного управления. Считается, что служебные разоблачения дополняют неизбежно неполный надзор за государственной службой со стороны общественности и органов надзора (в рамках законодательства о свободе информации и законодательства о декларировании). Очень часто факты коррумпированного поведения или неэффективного использования ресурсов недоступны для внешнего контроля и могут быть обнаружены только самими государственными служащими.

В настоящее время во многих странах процедура служебного разоблачения закреплена в законах, соответствующие нормы включены и во внутренние инструкции государственных органов. Например, в Германии и Венгрии обязанность государственного служащего сообщать о замеченных фактах недолжного поведения предписывается законами о государственной службе, в Люксембурге — Уголовным кодексом, во Франции — Уголовно-процессуальным кодексом и т. д. Создаются специальные государственные органы, в которые могут обращаться чиновники, желающие сделать «служебное разоблачение». В последние годы активно разрабатывается законодательство о защите государственных служащих, совершающих служебные разоблачения, от мести со стороны руководителей и коллег.

Особенное развитие практика служебных разоблачений приобрела в США. В принятом в 1978 г. Civil Service Reform Act (Законе о реформе

государственной службы) защита государственных служащих, разоблачающих недолжное поведение коллег, была объявлена одним из девяти основных принципов системы заслуг. Незаконные репрессии в отношении лиц, сообщавших о злоупотреблениях в органах государственной власти, вошли в число одиннадцати запрещенных практик государственного управления. Созданная для надзора за исполнением CSRA Merit System Protection Board (Палата по защите системы заслуг) была уполномочена приостанавливать решения об увольнении, переводе на менее квалифицированную работу и временном отстранении от должности, принятые в отношении лиц, совершающих судебные разоблачения. А Office of Special Counsel (Канцелярия специального советника) получила право подвергать судебному преследованию руководителей, замеченных в незаконных репрессиях против разоблачителей. С 1978 г. число нормативных актов по защите лиц, совершающих судебные разоблачения, принятых как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов, постоянно увеличивалось.

В 1989 г. был принят Whistleblower Protection Act (Закон о защите осведомителей), в котором еще более детально оговаривались действия, запрещенные в отношении служащих, сообщивших о фактах недолжного поведения коллег, а служащим разрешалось непосредственно обращаться за защитой в Палату по защите системы заслуг. Whistleblower Protection Act (Закон о защите осведомителей) стал первым в мире специальным законом, направленным на защиту лиц, совершающих служебные разоблачения. За последние десять лет в ряде стран были приняты аналогичные законы, хотя в большинстве случаев законодатели предпочитают включать соответствующие нормы в законы о государственной службе.

Координирующие органы. Во многих стран, проводивших в последние годы реформы управления административной этикой, был создан орган управления, который исполняет роль координатора, обеспечивающего единство подходов к управлению этикой государственной службы в государстве. Конкретные функции и статус подобных органов в разных странах различны, однако представляется возможным выделить общие черты, характерные для большей части этических инфраструктур.

Функции органов-координаторов. Как правило, управление административной этикой имеет двухуровневую структуру, которая позволяет, с одной стороны, учесть особенности государственной службы в различных органах власти и обеспечить оперативность решения повседневных проблем этического характера, а с другой - гарантировать

единство этической инфраструктуры государства. При этом управляющие органы делятся на:

- орган-координатор;
- министерства, департаменты, агентства и другие органы исполнительной власти, имеющие в штате должностных лиц, занимающихся этическими вопросами.

Орган-координатор:

- проводит исследования этики государственных служащих;
- разрабатывает проекты законов и правил, в том числе кодексы и общие стандарты поведения государственных служащих;
- организует обучение государственных служащих этическим правилам, в том числе выпускает пособия;
- координирует и иногда контролирует деятельность других органов исполнительной власти в сфере этики государственной службы, в том числе обеспечивает единство правовой базы;
- контролирует выполнение этических стандартов государственными служащими, в том числе проводит расследования незаконной деятельности чиновников;
- выполняет иные функции, например, организует взаимодействие по вопросам административной этики с общественными организациями или иностранными государственными органами.

В некоторых странах орган-координатор выполняет и другие специфические функции, например, в Австралии Комиссия по государственной службе и защите системы заслуг (Public Service and Merit Protection Commission — PSMPB) наделена правом разбирать апелляции служащих по примененным к ним санкциям (кроме увольнения).

Другие органы исполнительной власти несут ответственность за претворение в жизнь базовых принципов этической программы, разработанных органом-координатором.

С этой целью они:

- создают в соответствии со стандартами общего характера детальные правила, регламентирующие поведение своих служащих, например, кодексы поведения отдельных органов исполнительной власти;
- консультируют служащих по конкретным проблемам этического характера, с которыми служащие сталкиваются в процессе повседневного исполнения служебных обязанностей;
- проводят расследования случаев ненадлежащего поведения служащих и при необходимости применяют дисциплинарные санкции. Некоторые функции могут осуществлять как орган-координатор, так и отдельные министерства:

- в зависимости от тяжести совершенного государственным служащим деяния административное расследование может проводиться на различных уровнях системы управления административной этикой;
- сбор, анализ и проверка деклараций могут осуществляться внутри органов исполнительной власти и внешним контролирующим органом.

Приведенные выше функции органов, координирующих управление административной этикой, характерны для большинства современных стран. Известные на сегодня органы-координаторы исполняют в том или ином виде все обозначенные функции. Однако в каждом конкретном случае можно определить главные и второстепенные цели и функции координирующих органов. Иерархия целей во многом определяется культурой и традициями государственного управления отдельных стран. В зависимости от того, какие цели являются основными, выделяют три типа органов, координирующих управление административной этикой: «советник», «менеджер» и «сторожевой пес».

**«Советник».** Основной задачей органов-советников является проведение исследований в области административной этики и выработка рекомендаций по проведению этических реформ государственного управления. Органы-советники - своеобразный консультационный экспертный совет, они не обладают полномочиями по реализации предложенных рекомендаций.

**«Менеджер».** Главная функция органов-координаторов подобного типа состоит в разработке и внедрении стандартов поведения государственных служащих. В отличие от органов-советников органы-менеджеры разрабатывают не рекомендации, а обязательные для исполнения нормативные акты. Они несут ответственность и за реализацию принятых стандартов поведения. С этой целью создается развитая система взаимодействия с другими органами государственной власти, позволяющая обучать государственных служащих этическим стандартам и контролировать исполнение принятых правил. Орган-менеджер также участвует в обсуждении всех инициатив, относящихся к этике государственной службы и в целом олицетворяет существование управления административной этикой в качестве самостоятельной сферы государственного управления. В настоящее время органы-менеджеры - наиболее распространенный в западных странах тип государственных органов, координирующих этические реформы государственного управления.

**«Сторожевой пес».** Приоритетной задачей органов-координаторов этого типа является проведение расследований случаев неэтичного или незаконного поведения государственных служащих. «Сторожевые псы» обладают очень широкими полномочиями, значительными финансовыми

средствами и большой степенью административной независимости. Как правило, «сторожевые псы» находятся над государственным аппаратом, напрямую подчиняясь высшим должностным лицам государства. Подобные органы инициируют тысячи уголовных процессов, а также могут налагать дисциплинарные взыскания. Зачастую полномочия «сторожевых псов» распространяются не только на сферу государственного управления, но и на частный сектор.

Статус органов-координаторов. В большинстве стран роль координатора исполняет государственный орган, осуществляющий руководство государственной службой в целом. Таким органом может быть Министерство государственного управления. Так, в Южной Корее существует Министерство государственного управления и внутренних дел, которое в числе прочего отвечает и за управление административной этикой в стране. Аналогичными полномочиями обладают Министерство труда и государственного управления в Норвегии и Министерство государственного управления в Испании.

В тех странах, где не был создан отдельный орган, занимающийся вопросами деятельности государственного аппарата, управление административной этикой осуществляют иные органы, ответственные за государственную службу. В роли органа-координатора могут выступать:

- министерства, например, Министерство финансов в Финляндии;
- структуры в аппарате правительства: отдел государственной службы офиса председателя Совета министров (Италия), Отдел государственной службы (Польша), Генеральное управление администрации и публичной сферы (Франция);
- независимые государственные органы: Комиссия по государственной службе и защите системы заслуг (Public Service and Merit Protection Commission) Австралии, Комиссия по государственной службе (State Services Commission) Новой Зеландии.

Как правило, в структуре органов, управляющих государственной службой, выделяется подразделение, которое и занимается этикой государственных служащих. Впоследствии такое подразделение может развиться в самостоятельный орган, занимающийся исключительно вопросами этики государственных служащих. Так произошло, например, в США, где Служба правительской этики, первоначально входившая в Министерство управления персоналом, получила статус самостоятельного агентства.

В некоторых странах сразу создается отдельный государственный орган, ориентированный на улучшение морального климата государственного управления:

- все виды антикоррупционных агентств, например, рассмотренная выше НКБК или другие «сторожевые псы»;
- другие государственные органы, такие, как Комитет по стандартам в публичной сфере Великобритании или Служба советника по этике в Канаде.

## 6.5. Основные направления борьбы с коррупцией на государственной службе

Практически в любой стране мира, а также в любой международной организации достаточно остро стоит проблема коррупции. Нельзя однозначно утверждать, что коррупция свойственна только некоторым режимам, политическим системам или государствам с определенным уровнем экономического развития. Коррупция, по признанию многих исследователей, является всеобщим аспектом осуществления государственной власти в форме конкретных действий государственных служащих. Поэтому, в ряде зарубежных государств разработан комплекс административных средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сферах государственного управления и государственной службы. Данные нормы основываются на признании и защите прав и свобод личности и на четком исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей. В интересах предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы разрабатываются комплексные административные меры, направленные на предупреждение и пресечение коррупции в государственном аппарате. В некоторых странах приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своего рода этические кодексы или кодексы чести чиновников. В связи с этим целесообразно рассмотреть ряд примеров, касающихся практики предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы США. В этих актах подчеркивается престижность государственной службы и моральная ответственность лиц, стоящих на службе перед обществом.

Термин «коррупция» употребляется в США для обозначения продажности общественных, государственных и политических деятелей, государственных служащих. Американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов с целью обогащения и повышения своего социального статуса. В американском законодательстве разработано определение понятия коррупции, ее

сущности, содержания, особенностей и разновидностей, определены меры по ее предупреждению. За различные виды коррупции - взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. - предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет (США стали первой страной, которая ввела уголовную ответственность за коррупцию) либо то и другое одновременно, при отягчающих обстоятельствах - до 20 лет.

В США создана стройная система надзора за правонарушениями коррупционной направленности. С 1946 г. действует Закон о федеральном регулировании лоббистской деятельности, в соответствии с которым любая организация, оказывающая давление на конгресс, обязана регистрировать своих лоббистов и сообщать о своих интересах в законодательной сфере. Каждый лоббист обязан ежеквартально публиковать отчет о своей деятельности в «Ведомостях конгресса». Нарушители закона могут быть подвергнуты штрафу в размере до 10 тыс. долл. или тюремному заключению на срок до пяти лет. Законодательное регулирование лоббистской деятельности позволило выявлять и пресекать факты коррупционного лоббизма уже на его ранних стадиях. Подобная практика, безусловно, заслуживает внимания российского законодателя.

Наиболее заметные усилия в борьбе с коррупцией США демонстрируют с середины XX в. Так, конгресс США в 1962 г. рассмотрел вопрос о создании официальных норм поведения выборных должностных лиц, в частности членов палат. В конгрессе рассматривался также вопрос о необходимости законодательно запретить «публичным должностным лицам» органов исполнительной власти, в частности государственным служащим, включая их близких родственников: иметь финансовую заинтересованность в делах, на успех которых могут повлиять принимаемые этими лицами официальные решения; использование информации, которой они обладают вследствие исполнения своих служебных обязанностей.

Американцы придают очень большое значение проблеме этики и чести государственных служащих. В ряде случаев этот аспект обозначают как проблемы административной морали. В 1978 г. был принят Закон «О правительственный этике», а с конца 80-х гг. XX в. этические начала государственной жизни становятся объектом еще более жесткого социального контроля и правовой регламентации.

В 1989 г. Конгресс принял Закон «О реформе закона об этике». Данный акт внес некоторые изменения в нормы, регулирующие этику поведения должностных лиц, и распространил положения закона об этике на все ветви федеральной власти - законодательную, исполнительную и судебную. Законом были установлены нормы этики, которыми обязаны

руководствоваться должностные лица всех трех ветвей власти. Были также созданы специальные ведомства, призванные осуществлять контроль за соблюдением этических норм.

В октябре 1990 г. Закон был подкреплен исполнительным Указом Президента США «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата».

Каждое ведомство, входящее в систему органов исполнительной власти, имеет специально назначенного сотрудника, которому надлежит координировать и контролировать соблюдение должностными лицами норм этики внутри ведомства и осуществлять деловую связь данного ведомства с Главным контрольно-финансовым управлением США и с Управлением по этике в правительстве. Само же Управление по этике в правительстве руководит своими представителями в ведомствах, решает проблемы, возникающие в связи с квалификацией нарушений стандартов поведения, допускаемых должностными лицами, рассматривает наиболее «деликатные» ситуации и решает вопрос о применении в определенных случаях уголовной ответственности. Закон и ведомственные правила, предусматривающие «конфликт интересов», помогают различать должное и не должное поведение - между явно ненадлежащим и явно надлежащим поведением должностного лица. Подход состоит в том, чтобы определить конфликтность интересов через правила и положения, которые помогут избежать ненадлежащего поведения должностных лиц. Так, должностным лицам запрещено реализовывать свои финансовые интересы, участвуя в делах, на успех которых могут повлиять решения, принимаемые ими в ходе выполнения своих служебных обязанностей, а также информация, которой эти лица располагают в силу своего служебного положения.

Законодательство предусматривает ситуации, когда конфликт интересов возникает: в ходе исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей и в результате действий лица, уже прекратившего свою службу в органах государственной власти. Законодательство значительно ограничивает право государственного служащего на побочный (по совместительству) заработок. Заработка по совместительству не должен превышать 15% основной должностной оплаты. Это ограничение распространяется на должностных лиц всех трех ветвей власти, за исключением членов сената США.

Федеральное законодательство предусматривает ограничения деловой деятельности бывших государственных служащих после их ухода из органов государственной власти. Так, бывший государственный служащий не имеет права в течение двух лет после выхода в отставку осуществлять представительскую деятельность при разрешении органами исполнительной власти конкретных проблем, которые относились к

официальному ведению этого государственного служащего в течение года, предшествующего прекращению его службы в исполнительной власти. Двухлетний запрет распространяется и на бывших «старших чиновников» исполнительной власти. Им запрещено поддерживать контакты с их бывшим ведомством, помогать другому лицу «собственным присутствием» в ходе представительства этого другого лица по вопросу, к которому бывший государственный служащий в свое время «лично и существенно» имел отношение. В течение одного года после выхода в отставку бывший государственный служащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любому вопросу перед тем ведомством, в котором он служил или каким-либо государственным служащим этого ведомства. Тем не менее, закон разрешает отделу по этике делать исключения из этого широкого запрета, распространяя его не на все ведомство.

В США запрещено государственным служащим принимать «что-либо представляющее ценность» от тех, кто заинтересован в том, чтобы были приняты конкретные официальные решения или меры. Однако закон разрешает ведомствам, которые осуществляют надзор за соблюдением норм по этике, «издавать разумные исключения в отношении таких правил». В частности, действие запретов на получение подарков не распространяется на: вознаграждения, получение которых государственными служащими предписано законом, или любое иное благо, за которое получатель предоставляет законное встречное удовлетворение или на которое он иным образом правомочен; подарки или иные материальные блага, предоставляемые в связи с родством или иными личными, профессиональными или деловыми взаимоотношениями, независимо от должностного положения получателя; малозначительные блага, связанные с личными, профессиональными или деловыми контактами и не создающие серьезной опасности репутации должностных лиц.

Федеральное законодательство устанавливает единые для всех трех ветвей государственной власти правила, ограничивающие получение должностным лицом подарков от частных лиц и организаций. Государственный служащий, а также его супруга (супруг), могут в течение календарного года принять подарки, цена которых в совокупности не превышает 100 долл. Получив подарок выше допустимой стоимости, государственный служащий обязан в течение 60 дней сдать его в соответствующий орган своего ведомства. Законодательством предусмотрено, что вследствие происходящих в стране изменений в индексе покупательной способности цен, допустимая стоимость подарка должна подвергаться пересмотру каждые три года.

В США установлены правила, регламентирующие условия получения подарков и наград от представителей иностранных государств. Основные положения, содержащиеся в этих правилах, сводятся к следующему. Государственный служащий имеет право принять подарок от представителя иностранного государства в том случае, если этот подарок предлагается в качестве сувенира или знака вежливости и не превышает «минимальной стоимости». Принять подарок выше «минимальной стоимости» должностное лицо вправе, если такой подарок способствует развитию связей США в сфере науки или медицины, а также, если отказ принять подарок может причинить обиду дарителю и тем самым повлиять на международные связи.

Завершая рассмотрение вопроса, касающегося предупреждения и пресечения коррупции в США необходимо отметить, что там существует строгое распределение обязанностей, прав и функций между законодательной, исполнительной и судебной властями. Конгресс разрабатывает и принимает соответствующие законы и осуществляет надзор за их выполнением. Обе палаты обладают сильными рычагами влияния на политику администрации путем выделения или ограничения бюджетных ассигнований на государственные расходы, включая борьбу с коррупцией. Контроль за правонарушениями осуществляется Конгрессом через постоянные и специальные комитеты его палат. Проблемами коррупции занимаются специальный сенатский Комитет по этике и Комитет по стандартам служебного поведения должностных лиц палаты представителей. Правонарушения, связанные с коррупцией, заслушиваются также в ее комитетах по правительстенным операциям, делам почтового ведомства и гражданской службы, науке, космосу и технике, доходам и расходам. Комитеты поддерживают контакты с федеральными министерствами и ведомствами, проводят слушания и расследования деятельности правительстенных органов. Иногда слушания по делам о коррупции проводятся на объединенных комитетах обеих палат по налогообложению и экономическим вопросам. Конгресс имеет право приглашать и заслушивать на заседаниях комитетов руководителей министерств.

Другим эффективным опытом борьбы с коррупцией в настоящее время является Китай. Антикоррупционная борьба ведется в Китае с 80-х годов. На протяжении всех этих лет вопрос коррупции является одним из самых острых. Борьба с коррупцией в Поднебесной ведется по разным направлениям, издаются различные директивы и резолюции по данному вопросу. Наряду с уже существующими централизованными структурами по борьбе с коррупцией, таких как Центральная комиссия КПК по проверке дисциплины и Министерство контроля, в декабре 2007 года

руководство КНР создало Государственное управление по предупреждению (противодействию) коррупции. К функциям нового ведомства, подчиненного госсовету КНР, относятся и выявление коррупционеров, и разработка целых комплексов антикоррупционных мер, и даже ведение собственных расследований.

Одним из направлений борьбы с коррупцией в Китае является ротация кадров во всех органах власти, которая способствует тому, что у чиновников нет возможности использовать уже сложившиеся служебные, родственные, дружеские и другие связи, способствующие незаконным действиям.

Декларирование доходов введено в 1995 г. для руководящих кадровых работников всех партийных, государственных и общественных органов, начиная с уездного уровня. Эта норма распространяется и на руководителей государственных предприятий. Кроме заработной платы, они должны декларировать все виды премий и дотаций, гонорары и доход от хозяйственной деятельности по договору подряда и аренды. Запрещается иная оплачиваемая работа госслужащих и совместная служба родственников.

Большое внимание в Китае уделено и урегулированию конфликта интересов. В законодательстве КНР закреплена система "отводов государственных гражданских служащих", которая представляет собой систему превентивного отстранения от должности во избежание злоупотреблений. По своему содержанию она аналогична тому, что в России называется предотвращением конфликта интересов. Кроме того, установлен ряд ограничений, связанных с родственными связями и сферой деятельности.

Так, закон запрещает близким родственникам государственных гражданских служащих, к которым относятся муж, жена, дети, родители и даже родственники третьего поколения (дедушки, внуки и т.п.), а также лица, имеющие тесную связь с государственными служащими, занимать должности, связанные с непосредственным подчинением такому государственному служащему. При этом непосредственным подчинением будет являться, в том числе, ситуация, когда родственник претендует на должность мэра города в той же провинции, где государственный служащий является губернатором. Кроме того, названные выше лица не имеют права принимать участие в проверках, дисциплинарных расследованиях, когда руководящую должность в проверяемом органе занимает их родственник.

Отдельное внимание в КНР уделено системе самоотводов. Закон устанавливает, что государственный служащий обязан взять самоотвод, если у него присутствует личный интерес, или имеется интерес его

родственников, связанный с осуществлением им своих должностных обязанностей. Примечательно, что с просьбой обязать государственного служащего взять самоотвод к его руководству может обратиться любое лицо, чьи интересы могут быть затронуты.

Особое внимание в Китае уделяется главной мере по противодействию коррупции – смертной казни. Начиная с 1982 года, в соответствии с Уголовным кодексом, взяточничество в Китае являлось преступлением и каралось либо пожизненным заключением, либо казнью. Со временем изменилась только технология самой казни – вместо расстрелов ввелись более «гуманные» смертельные инъекции. В законодательстве Китая предусмотрено два вида смертных приговоров: с немедленным исполнением и с отсрочкой приведения в исполнение до двух лет. В случае с отсрочкой приговоренный на смерть может ее избежать, если в течение этих двух лет будет примерно себя вести и не удостоится никаких нареканий в свою сторону. Но наказания в любом случае ему избежать не удастся: казнь будет просто заменена тюремным заключением.

Всего, по данным различных экспертов, с 2000 года в Китае были расстреляны за коррупцию около 10 тысяч чиновников, еще 120 тысяч получили по 10–20 лет заключения. Согласно Уголовному кодексу КНР, если сумма незаконных доходов чиновников превышает 100 тыс. юаней (\$14,3 тыс.), то за это предусматривается срок заключения на 10 и более лет, вплоть до пожизненного. Но если «обстоятельства особенно серьезные», то выносится смертный приговор с конфискацией всего имущества. Однако эти «серьезные обстоятельства» учитываются очень редко. Например, за последние 7 лет, по официальным данным Пекина, было осуждено 58 чиновников уровня провинции и выше. Суммы принятых ими взяток превышают 100 тыс. юаней в 50–300 раз, но только трое из них были приговорены к высшей мере. Жестокое наказание понесли чиновники самого высокого ранга. В 2010 году был расстрелян вице-мэр Пекина Лю Чжихуа. Он семь лет возглавлял управление китайской «Силиконовой долиной» – наукоградом Чжунгуанцунь в северо-западном университетском предместье Пекина. Кроме того, расстрелянный вице-мэр сумел крупно нажиться на пекинской Олимпиаде 2008 года.

Среди наиболее громких дел, связанных с коррупцией в высших эшелонах власти, следует отметить осуждение председателя Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей Чэна Кэцзе. Вице-спикеру парламента КНР было предъявлено обвинение в хищении в особо крупных размерах, когда он был губернатором провинции Гуанси, оказывал предпринимателям незаконные услуги и получил за это взятку на \$4,5 млн.

Разоблачение вице-спикера потянуло за собой целый шлейф коррупционных дел в провинции Гуанси. Был расстрелян мэр г. Гуйян Ли Чэнлун, присвоивший более \$500 тыс. Почти \$8 млн. были присвоены в рамках «дела Чэна Кэцзе» сотрудниками созданного в прокуратуре управления по борьбе с коррупцией. Пришлось расследовать деятельность 1377 инспекторов. Причем, 756 из них получили партийные взыскания, а 73 были привлечены к уголовной ответственности.

Жесточайшие репрессии проводятся не только в отношении крупных чиновников. Под страхом гильотины находятся в Китае и крупные бизнесмены – местные олигархи. В декабре 2009 года к смертной казни приговорена самая молодая в стране миллионерша по имени У Ин. Суд средней инстанции города Цзиньхуа признал 28-летнюю бизнес-вумен виновной в получении обманным путем 384 миллионов юаней (\$56 млн.) и приговорил ее к высшей мере наказания.

Главное в китайском опыте для российских условий – это обеспечение последовательности и преемственности взятого курса на искоренение коррупции и в неотвратимости и жестокости наказания коррупционеров.

В рамках административных преобразований, которые сегодня происходят в мире, важным аспектом (методом) противодействия коррупции является создание/развитие «электронного государства» или, если сформулировать точнее, цифровизация государственных услуг. Так, в 2005 году Европейский Союз определил 20 базовых государственных услуг, реализация которых отслеживается на уровне всего Европейского сообщества в качестве одного из индикаторов прогресса стран на пути к «электронному правительству». Они включают в себя 12 услуг для граждан и 8 услуг для бизнеса.

Процесс реализации государственной услуги измеряется четырьмя фазами:

- публикация информации;
- одностороннее взаимодействие;
- двусторонний информационный обмен;
- полная реализация транзакций в электронной форме, включая предоставление и оплату услуги.

Список базовых услуг ЕС для граждан:

- подоходный налог: декларирование и пр.;
- поиск работы через службы занятости;
- социальная помощь (пособия по безработице; пособия на ребенка; возмещение затрат на медицинские услуги; оплата учебы);
- персональные документы (паспорт, водительские права);

- регистрация автомобиля (нового, поддержанного, импортированного);
- подача заявлений на строительство;
- информирование полиции (например, в случае кражи);
- публичные библиотеки (доступность каталогов, поисковые средства);
- свидетельства (о рождении, браке): запрос и предоставление;
- подача заявлений на поступление в высшие учебные заведения;
- информирование о смене места жительства;
- услуги, связанные с медициной (например, интерактивные консультации, доступность медицинских услуг в различных госпиталях, заявка на лечение в конкретном госпитале).

Список базовых услуг ЕС для бизнеса:

- социальные отчисления на служащих;
- корпоративные налоги: декларирование и пр.;
- налог на добавленную стоимость: декларирование, уведомления;
- регистрация новой компании;
- подача статистических данных;
- таможенное декларирование;
- получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды;
- закупки для государственных нужд.

Главная задача: приоритетное использование современных информационно-коммуникационных технологий в практике государственного администрирования, что по логике повышает качество предоставляемых услуг и снижает уровень коррупции.

В определенной степени, годовые отчеты о предоставлении государственных услуг в цифровом варианте нашли дополнительное отражение в годовых оценках Индекса восприятия коррупции, составляемого международной неправительственной организацией Transparency International. Это показатель с целью отражения оценки уровня восприятий коррупции экспертами и предпринимателями по стобалльной шкале.

В рамках Индекса коррупция определяется как любые злоупотребления служебным положением в целях личной выгоды. Ориентацию на экспертные опросы инициаторы проекта объясняют тем, что при измерении коррупции статистические данные, например, число уголовных дел или судебных приговоров по фактам коррупции, как правило, «не работают». Эти данные, во-первых, не всегда доступны, а во-вторых, отражают не столько реальный уровень коррупции, сколько эффективность работы правоохранительных органов по выявлению и

пресечению фактов коррупции. В этой ситуации единственным надёжным источником информации, по мнению исследователей, выступают мнения и свидетельства тех, кто непосредственно сталкивается с коррупцией (предприниматели) или профессионально занимается её изучением (аналитики).

Индекс восприятия коррупции представляет собой сводный индикатор, рассчитываемый на основе данных, полученных из экспертных источников, предоставленных международными организациями. Все источники измеряют общую степень распространённости коррупции (частотность и/или объём взяток) в государственном и экономическом секторах и включают оценку множества стран. Источники оценивают уровень восприятия коррупции экспертами, как живущими в конкретной стране, так и зарубежными, и представляют собой набор опросов предпринимателей, аналитиков по оценке коммерческих рисков и специалистов по конкретным странам из различных международных организаций. Индекс ранжирует страны и территории по шкале от 0 (самый высокий уровень коррупции) до 100 (самый низкий уровень коррупции) на основе восприятия уровня коррумпированности государственного сектора. В итоговом рейтинге, наряду с количеством баллов и рангом страны, приводятся также число источников, разница между наиболее высокими/низкими значениями индикаторов для каждой страны на основе соответствующих источников, величина стандартного отклонения и доверительный интервал по каждой стране, который позволяет сделать выводы о точности результатов Индекса для каждой страны.

Многие зарубежные эксперты и ученые при этом подвергают критики данные, предоставляемые организацией Transparency International, и предлагают относиться к ним с осторожностью. Тем не менее, в глобальном масштабе пока ни одна из организаций подобные данные не публикует.

Российская Федерация, на наш взгляд, достаточно успешно подхватила и теперь реализует концепцию «электронного государства». Так по поручению Президента Владимира Путина в электронный вид были переведены все массовые социально значимые услуги, включая назначение пенсии, выдачу загранпаспорта, запись в кружки и секции, назначение выплат на детей и другие. Например, с января по июль 2023 года гражданами было подано 336 млн заявлений на госуслугах, что на 32% больше аналогичного периода прошлого года. За 2023 год самыми востребованными оказались следующие услуги:

- запись к врачу;
- выплата единого пособия;

- выписка из трудовой книжки;
- регистрационные действия с автомототехникой.

## **Тема 7. Особенности адаптации западного опыта государственной и муниципальной службы к условиям России и Республики Башкортостан**

### 7.1. Необходимость международного сотрудничества в области государственной и муниципальной службы. Принципы изучения западного опыта.

Сегодня основная возможность взаимного обмена опытом в области государственной службы осуществляется посредством международного сотрудничества, которое включает в себя разнообразные виды, формы и методы обмена информацией об организации государственной службы и правовом положении государственных служащих между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Задача государства состоит в том, чтобы при осуществлении международных связей в области государственной службы концентрировать внимание, прежде всего, на изучении зарубежного опыта в сфере нормативно-правового регулирования государственной службы, применения форм и методов осуществления кадровой политики, научно-методического и информационно-аналитического обеспечения функционирования государственной службы.

При ознакомлении с зарубежным опытом в области государственной и муниципальной службы и его использовании представляет особый интерес сравнительный анализ государственно-политического устройства России и других стран для выработки такой концепции государственной службы и механизма определения эффективности деятельности государственных органов, которые учитывали бы соответствие государственных структур и их функций целям, стоящим перед российским обществом, а также специфику прохождения государственной службы в органах различных ветвей власти на федеральном, региональном уровнях, а также в местном самоуправлении.

В настоящее время, по нашему мнению, тщательное изучение зарубежной практики требуется, прежде всего, по следующим проблемам:

1) методика определения и описания государственных должностей, разделения их на политические и карьерные, подбора расстановки,

переподготовки, повышения квалификации и воспитания кадров, форм и методов работы с кадровым резервом;

2) механизм ограничения участия государственного служащего в предпринимательской и иных сферах деятельности;

3) методика создания квалификационных характеристик, профессиограмм государственных служащих, системы присвоения классных чинов и квалификационных разрядов;

4) выработка механизма отбора граждан на государственную службу, формирования государственного заказа на обучение персонала, проведения конкурсов на замещение государственных должностей и планирования карьерного продвижения государственных служащих;

5) порядок выхода в отставку и пенсионного обеспечения;

6) система финансирования государственной службы;

7) вопросы оптимизации численности государственного аппарата;

8) формы оплаты труда и контроль за доходами государственных служащих;

9) применение антикоррупционных мер;

10) вопросы формирования банков кадровой информации и их использования, в том числе опыт составления, ведения и использования реестров государственных служащих;

11) формы взаимодействия органов власти с научными и учебными учреждениями по вопросам государственной службы;

12) использование рыночных механизмов для формирования гибкой, динамичной деятельности государственного служащего, ориентированной на удовлетворение интересов клиента;

13) применение цифровых технологий как в сфере организации самого государственного органа, так и в оказании потребителям государственных услуг.

При изучении международного опыта организации и функционирования института государственной и муниципальной службы необходимо руководствоваться рядом принципов:

1) Объективность, т.е. видеть проблему такой, какая она есть в действительности. К сожалению, мы зачастую склонны либо приукрашивать иностранный опыт, либо рассматривать только в негативном контексте.

2) Практичность. Этот принцип подразумевает необходимость заимствования, но с учетом двух принципиальных моментов. Во-первых, если это действительно нужно для нас, если это принесет реальную пользу; во-вторых, если это можно заимствовать, если это не противоречит нашим возможностям, культурно-историческим традициям, сложившемуся укладу жизни и т.д.

3) Самобытность. Один из главных принципов, который указывает на учет национальной специфики государства и его регионов.

4) Совмещение заимствованного и собственно созданного. Необходимо учесть тот факт, что организация государственной службы в какой-либо стране является частью ее национальной культуры и в принципе самобытна и уникальна. Поэтому любое приобретенное из другой национальной культуры окажется жизнеспособным, только если будет представлять собой синтез заимствованного и собственно созданного, то есть будет пережито, «переварено» нашей государственной службой и неизбежно трансформируется в стандартах нашей национальной культуры.

5) Целостность. Институт государственной и муниципальной службы носит системный характер, поэтому оценка, внедрение элементов зарубежного опыта тоже должны носить комплексный (системный) характер.

6) Критичность. Нельзя забывать, что зарубежный опыт не всегда является идеальным, поэтому следует обращать внимание не только на позитивные, но и негативные элементы государственной и муниципальной службы за рубежом. К тому же даже положительный опыт другой страны вовсе не означает, что этот опыт может быть удачным в условиях России.

7) Принцип учета фазового сдвига. Страны находятся на разных этапах развития. Необходимо заимствовать зарубежный опыт государственной и муниципальной службы того же этапа, который в данный момент проходит наша страна.

Организация сотрудничества в области государственной и муниципальной службы осуществляется с учетом приоритетов внешней политики Российской Федерации, прежде всего, с государствами - участниками Евразийского экономического союза, СНГ, странами - членами ШОС и БРИКС, «двадцатки», а также странами ЕС и другими государствами, аналогичными России по историко-географическим особенностям, характеру решаемых проблем и имеющими с ней налаженные связи в различных областях.

При выборе зарубежных партнеров для осуществления международного сотрудничества в области государственной и муниципальной службы используются возможности федеральных органов, имеющих загранпредставительства, в первую очередь МИД России, МВЭС России, Росзарубежцентра и др. МИД РФ наливает международное сотрудничество в области государственной службы в рамках Консультативного Совета субъектов РФ при МИД РФ.

При разработке планов и программ сотрудничества с зарубежными партнерами в области государственной и муниципальной службы

учитывается опыт подготовки и реализации программы сотрудничества с Францией, осуществляющей при координирующей роли Администрации Президента РФ; программ сотрудничества с МВД ФРГ, Германским фондом международного развития (DSE); ряда проектов ТАСИС Европейского союза, Международного банка реконструкции и развития, Всемирного банка.

Переговорный процесс по составлению программы сотрудничества с зарубежным партнером в области государственной и муниципальной службы, как правило, завершается подписанием соответствующего соглашения.

Практикуется взаимное информирование о международном сотрудничестве в области госслужбы - об иностранных партнерах, заключаемых соглашениях, проводимых мероприятиях, их результатах.

Системы международного сотрудничества осуществляются различными формами и методами.

1) использование возможностей государственных органов, имеющих заграничное представительство;

2) совместные международные программы, сотрудничество с зарубежными партнерами в области государственной и муниципальной службы;

3) направление российских государственных или муниципальных служащих на обучение и стажировку в зарубежные правительственные учреждения и международные организации;

4) проведения совместных научных исследований, выработки рекомендаций по законопроектам и иным нормативным правовым актам;

5) организации и участия в международных конгрессах, симпозиумах, конференциях, совещаниях по вопросам государственного строительства и государственной службы;

6) обучения иностранных государственных и муниципальных служащих в российских учебных заведениях;

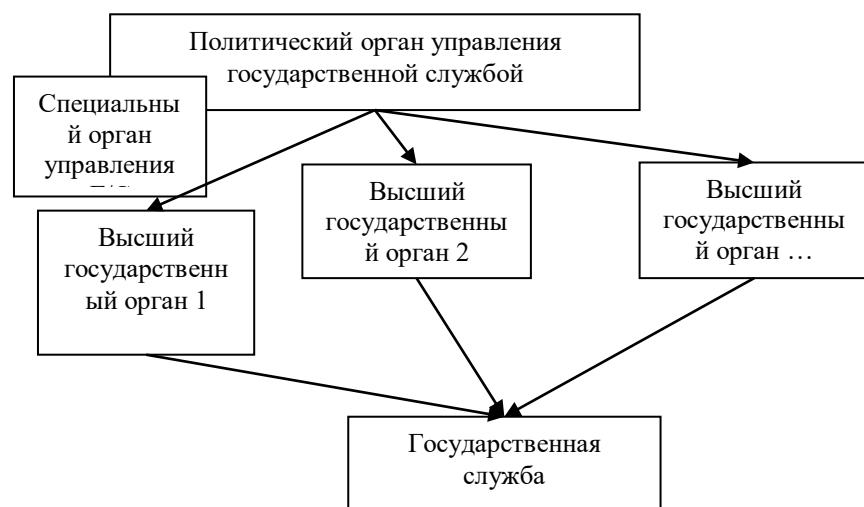
7) изучение зарубежной литературы, каналов СМИ, Интернет, а также обмен консультационными услугами.

Критерием эффективности международного сотрудничества в области государственной и муниципальной службы считаются найденная возможность применения конкретного зарубежного опыта в России в условиях осуществления социально-политических и экономических реформ, фактическая апробация этого опыта, а также связанные с этим позитивные изменения в социально-политической, экономической, культурной и других сферах.

## 7.2. Совершенствование системы управления государственной службой Российской Федерации на основе зарубежного опыта

Сегодня в мире существует множество вариаций организационно-функциональных моделей управления государственной службой, где каждой стране, к тому же, присуща своя специфика. Однако, нам представляется необходимым несколько упростить эти модели, обозначив лишь ключевые механизмы их функционирования. В этом случае все это многообразие будет ограничено небольшим рядом концептуальных моделей, которые, тем не менее, позволят нам более доступно понять зарубежный опыт организации системы управления государственной службой.

В соответствии с мировым законодательством и нормативно-правовыми нормами европейских стран и США можно схематически представить следующие организационные модели системы управления государственной службой:

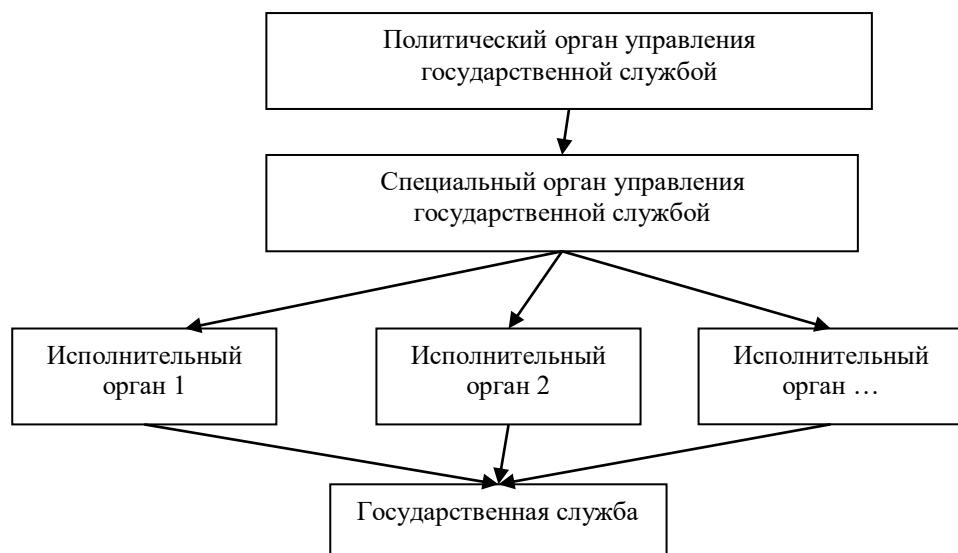


Данный вариант предполагает прямое подчинение государственной службы высшим политическим органам (Президент, Парламент), что в большинстве случаев прописано в Основном законе любого правового государства. В этом случае участие специального органа управления государственной службой сводится лишь к консультативному обеспечению управленческих решений высших политических органов. Фактически получается, что создание такого органа никак не обеспечивает установления системы управления государственной службой, ибо орган не наделяется какими-либо специальными полномочиями и становится неким «помощником» высшего политического органа государства. Такая практика свойственна многим государствам (в том числе и европейским),

однако если в одних случаях функции управления такого органа несущественны и носят скорее совещательный характер (как указано в схеме), то в других они более значительны и принципиальны, что позволяет этому органу де-юре оказывать решающее воздействие в вопросах организации всей системы государственной службы. Создание такого органа управления государственной службой, на наш взгляд, наиболее целесообразно в законодательных структурах государства при сохранении его определенной независимости и наличии при этом ответственного координационного центра.

Подобную схему организации системы управления государственной службой попытались внедрить и в Российской Федерации, где при Президенте РФ был создан Совет по делам государственной службы на федеральном уровне и соответствующие структуры - на региональном. Однако фактическое управление до сих пор остается в руках высших государственных органов, тем самым, перекрывая путь к созданию единой системы управления государственной службой, сводя роль специального органа к минимуму.

Вариант № 2 представляет несколько иную и более сложную схему.



Согласно данной схеме, орган управления государственной службой получает специальный статус. Во-первых, происходит его выделение из политической системы власти, но при сохранении его подотчетности высшим государственным органам (Президенту и/или Парламенту). Во-вторых, обозначается его политico-правовой статус: делегирование функций, которые, по сути, тождественен функциям и полномочиям правительства – создание некоего «над-министерства», которое курирует вопросы, связанные с управлением как государственной службы в целом, так и ее подведомственным структурам. При этом ответственность такого

«над-министерства» остается компетенцией высших государственных органов.

Создание таких независимых органов – необходимая мера для укрепления формирующейся системы управления государственной службой. Как показывает история развития государственного управления в зарубежных странах, специальный орган вводится всегда там, где происходят серьезные концептуальные изменения в подходах к государственной службе и практике ее организации.

Например, в ходе реформ государственной службы правительства М. Тэтчер в Великобритании произошли радикальные изменения и в системе управления государственной службой, где решающие полномочия в этой сфере были переданы «главному арбитру» - Казначейству, глава которого по статусу может равняться статусу премьер-министра по отношению к другим ведомствам.

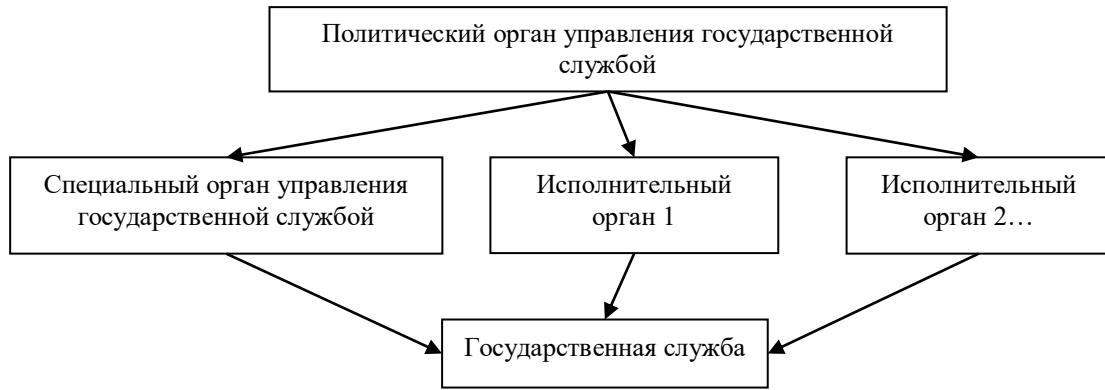
Похожая система действует и в Германии, где существует Совет по делам государственной службы, появившийся в ходе реформ государственной службы во второй половине XX века и возглавляемый Президентом, который, по сути, занимается исключительно вопросами управления государственной службой (правда, в Германии существуют и другие органы, в компетенцию которых тоже входят вопросы управления госслужбой). Федеральный Президент имеет право назначать и освобождать от должности федеральных судей, федеральных государственных служащих, офицеров и унтер-офицеров, а также делегировать эти полномочия другим ведомствам. Фактически же Президент фигура номинальная и реальные полномочия по управлению государственной службой принадлежат федеральному Канцлеру.

Характерный пример такого оформления представляет также Республика Казахстан, где в 1998 году после появления новой концепции государственной службы было сформировано Агентство по делам государственной службы. Агентство является государственным органом, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, уполномоченным в пределах своей компетенции реализовывать в установленном законодательством порядке единую государственную политику в сфере государственной службы: издавать нормативные документы, координировать деятельность руководителей и их службы, осуществлять контроль за государственными служащими, осуществлять подбор персонала, проводить консультации и т.д. Позже Агентство было упразднено, однако в 2019 г. власти Республики Казахстан снова создали данный орган управления. Что такое Агентство? Это особенный государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, осуществляющий руководство в сфере

государственной службы, оценку и государственный контроль за качеством оказания государственных услуг. В соответствии с Положением, за Агентством закреплён широкий круг полномочий: представление Президенту РК предложений по вопросам реформирования и развития государственной службы; постоянное взаимодействие со всеми органами государственной власти; разработка предложений по повышению эффективности оказываемых государственных услуг и т.д., а также обязанностей: рассмотрение жалоб физических и юридических лиц на действия (бездействие) и решения государственных органов и жалобы на несоблюдение служебной этики; разбор дисциплинарных нарушений в отношении государственных служащих; выдача представления государственным органам об устраниении нарушений, выявленных по результатам проверки по вопросам государственной и т.д. (с полным списком можно ознакомиться на официальном сайте Агентства).

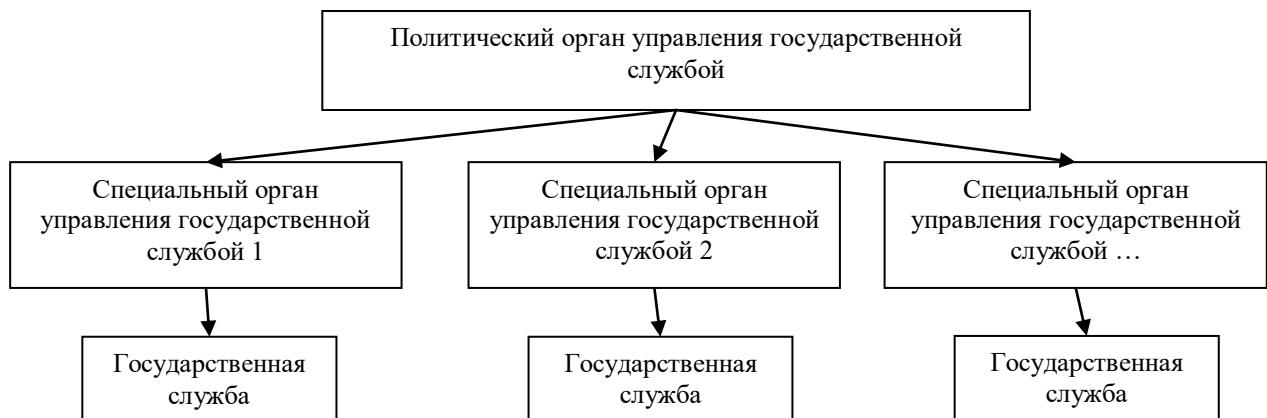
На сайте Агентства представлены направления деятельности, это кликабельные вкладки, по которым можно «пройти» и получить или запросить необходимую информацию: государственная служба, контроль в сфере государственной службы, государственные услуги, картограмма коррупции. Обновление информации происходит с примерным интервалом 7-10 дней.

Создание данного органа управления позволило скоординировать деятельность государственной службы в едином центре. Конечно, эффективность деятельности Агентства еще предстоит оценить, но, например, важным решением, которое было инициировано Агентством стала разработка и принятие концепции развития государственной службы Казахстана на 2024-2029 годы. Ключевым направлением реализации данной концепции становится цифровизация работы государственных органов, предполагающая оценку деятельности чиновников. Например, наличие QR-кода на двери кабинета чиновника, формирование переменной заработной платы государственного служащего, зависящая от оценки оказания государственных услуг, оптимизация налогооблагаемого дохода госслужащих и т.д.



Третья схема похожа на предыдущую: здесь тоже предполагается создание специального органа управления государственной службой (например, Министерство по делам государственной службы), но уравненный в правах и полномочиях с аналогичными ведомствами и подчиняющийся правительству и премьеру.

Во второй половине XX века попытки внедрения таких органов в практику государственного управления предприняли ряд западных стран, в том числе США, Великобритания, Австралия, однако они оказалась не эффективными, что привело в дальнейшем к их скорой ликвидации.



Последняя схема является самой сложной и представляет собой отраслевую систему управления государственной службой. Эта система предполагает распределение полномочий между специально созданными органами, обладающими независимым друг от друга статусом, но при этом имеющие единый «пульт управления», что обеспечивает реальный контроль и эффективную координацию государственной службы. Такая система управления свойственна государствам с нормативно и морально устоявшимся институтом государственной службы, обладающим качественной внешней и внутренней самоорганизацией,

профессиональным обучением и подбором персонала, системой стимулирования госслужащих и уровнем их ответственности и т.д.

Так, похожая практика существует в США, где государственная служба координируется (управляется) несколькими ключевыми органами, каждый из которых выполняет свою роль в управлении кадрами, защите прав служащих и соблюдении этических норм. Рассмотрим эту структуру подробнее.

Первый орган: Офис управления персоналом США (U.S. Office of Personnel Management, OPM).

Роль в управлении: Центральный кадровый орган федерального правительства, отвечающий за подбор, обучение и управление государственными служащими.

Основные функции:

- Разработка кадровой политики, включая правила найма, продвижения и увольнения.
- Поддержка системы меритократии (отбор по заслугам).
- Администрирование льгот федеральных служащих (страхование, пенсионные программы).
- Проведение проверок кандидатов на госслужбу (включая допуски к секретной информации).
- Контроль за эффективностью госслужащих и реализация программ профессионального развития.

Пример деятельности: OPM управляет федеральной платформой найма USAJobs, где публикуются вакансии в государственных органах США.

Второй орган: Совет по защите системы меритократии (Merit Systems Protection Board, MSPB)

Роль в управлении: Независимый орган, обеспечивающий защиту государственных служащих от незаконных действий работодателей и поддерживающий справедливость в системе гос службы.

Основные функции:

- Рассмотрение жалоб госслужащих на несправедливые увольнения, понижения в должности или дисциплинарные меры.
- Борьба с политической ангажированностью в кадровых решениях.
- Проведение исследований по вопросам эффективности управления персоналом.
- Рассмотрение апелляций, связанных с нарушением принципов меритократии.

**Пример деятельности:** Если госслужащий считает, что его уволили из-за политических взглядов или личных конфликтов, он может/имеет право обратиться в MSPB для рассмотрения дела.

**Третий орган.** Федеральное управление по этике (U.S. Office of Government Ethics, OGE)

**Роль в управлении:** Контроль за соблюдением этических норм среди федеральных служащих, предотвращение коррупции и конфликтов интересов.

**Основные функции:**

- Разработка стандартов поведения для государственных служащих.
- Контроль за декларированием доходов и имущества госслужащих.
- Проверка на конфликт интересов при назначении на должности.
- Регулирование работы бывших госслужащих в частном секторе (чтобы они не использовали внутреннюю информацию в личных целях).
- Проведение тренингов и консультаций по этике.

**Пример управления:** Высокопоставленный чиновник перед назначением обязан подать декларацию о доходах. OGE проверяет эту информацию.

**Четвертый орган:** Совет по трудовым отношениям федеральных служб (Federal Labor Relations Authority, FLRA)

**Роль в управлении:** Орган, обеспечивающий взаимодействие между правительством США и профсоюзами федеральных служащих.

**Основные функции:**

- Рассмотрение трудовых споров между госорганами и профсоюзами.
- Обеспечение соблюдения законов о коллективных переговорах.
- Урегулирование вопросов найма и увольнения госслужащих.
- Защита прав работников на участие в профсоюзной деятельности.

**Пример деятельности:** если федеральное агентство незаконно ограничивает деятельность профсоюза, FLRA может вмешаться и восстановить права сотрудников.

Если охарактеризовать систему управления государственной службой зарубежных стран в целом, то можно выделить несколько ключевых особенностей, которые необходимо взять в разработку и, возможно, последовательно внедрять в практику управления государственной службой Российской Федерации.

Во-первых, система управления государственной службой в странах Запада является неотъемлемым компонентом, главным механизмом регулирования взаимоотношений между организационными структурами,

социальными группами и человеком. При этом важна интегрирующая функция органов управления в системе государственной службы.

Во-вторых, заслуживает внимания законодательное определение целей, функций и принципов управления административной властью, зафиксированных в основных нормативных правовых актах, регулирующих государственную службу и основанных на принципах концепции М. Вебера.

В-третьих, несомненную ценность представляет практика формирования организационных структур управления. При всем многообразии органов управления государственной службой в большинстве зарубежных стран существуют специализированные министерства, службы, департаменты, основной функцией которых является целенаправленное воздействие на государственную службу в целях упорядочения и оптимизации деятельности чиновников.

В-четвертых, вызывает интерес опыт работы в органах управления государственной службой коллегиальных структур, работающих на паритетных началах и участвующих в выработке и реализации решений по совершенствованию государственной службы.

В-пятых, следует присмотреться к практике обеспечения равенства возможностей и шансов при поступлении на службу и дальнейшем продвижении, в том числе для социально незащищенных слоев населения. В некоторых странах в органах управления выделены специализированные структуры, контролирующие реализацию принципа равного доступа на государственную службу. Весьма полезно, например, использование в российском управлении государственной службой американского опыта создания органов управления, призванных регулировать и контролировать карьерное продвижение государственных служащих, а также защищающих чиновников от «запрещенной» кадровой политики со стороны администрации.

Отметим, что существенные недостатки в организации управления государственной службой в Российской Федерации проявляются как в системе в целом, так и в конкретных областях жизнедеятельности ее элементов. В первую очередь это: фактическое отсутствие дееспособной модели управления государственной службой, отсутствие четкости в определении задач, функций управления и ответственности за их невыполнение; непрозрачность функционирования органов управления госслужбой по отношению к гражданам и обществу, а также к самим чиновникам; переоценка действующих сегодня инструментов управления, прогнозирования и оценки деятельности, нерациональное использование денежных средств и материальных ресурсов и т.д. Справедливости ради отметим, что данный перечень проблем в целом характерен для всей системы государственной службы России.

Концепции реформирования государственной службы последнего десятилетия главной целью обозначают необходимость создания целостной системы государственной службы, опирающейся на принципы профессионализма, функционирования в интересах гражданского общества, эффективности, стабильности института государственной службы, где важнейшим условием достижения этой цели является создание дееспособной системы управления государственной службой.

Однако, современное состояние системы управления государственной службой России, включая динамику ее развития за последние годы, показывает значительное расхождение с заявленной в концепциях целью. Поэтому важным является необходимость концентрации внимания на проблемах, которые требуют скорейшего решения. При этом отметим, что реформирование системы управления государственной службой в Российской Федерации в последние годы изначально не позиционировалось в качестве легко реализуемой задачи, поскольку предстояло реально решить комплекс серьезных и запущенных проблем экономического, социального, организационного и психологического характера. Как отмечалось в предыдущих параграфах, многие из этих проблем действительно были решены.

Тем не менее, основные проблемы управления государственной службой Российской Федерации на сегодня по-прежнему сохраняются.

Во-первых, отсутствие специального федерального органа управления государственной службой в качестве ключевого субъекта управления и, соответственно, реформирования государственной службы. Парадоксально, но несколько программ реформирования государственной службы РФ (с 2003 по 2013 гг.) ставили своей главной целью создание системы управления госслужбой, однако эта система так и не была создана.

Во-вторых, проблема нормативно-правового закрепления, обозначения и обеспечения функционирования самой системы управления государственной службой. Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает закрепление функций управления госслужбой за определенными государственными органами и структурами, что свидетельствует о формальном существовании системы управления государственной службой, с другой стороны, программа реформирования государственной службы предусматривают необходимость создания этой системы. В определенном смысле возникает парадокс: нужно создать то, что уже формально существует.

В-третьих, нарушение единства и целостности существующей системы управления на федеральном и региональном уровнях. Следствием этого выступают недостаточная эффективность кадровой политики в сфере

государственной службы, невысокая результативность деятельности государственного аппарата, его громоздкость, неповоротливость, склонность к административному давлению и коррупции.

В-четвертых, если программы по созданию системы управления государственной службой действительно работают, то абсолютно не понятны механизмы и принципы внедрения ее организационно-функциональной модели в условиях российской специфики государственного управления, ибо ни одна из существующих программ не освещает данный аспект. Во многом это объясняется слабой теоретической и методологической подготовкой концепций в области реформирования системы управления государственной службой, и как следствие, отсутствием разработанного и апробированного механизма управления, слабое понимание его сущности.

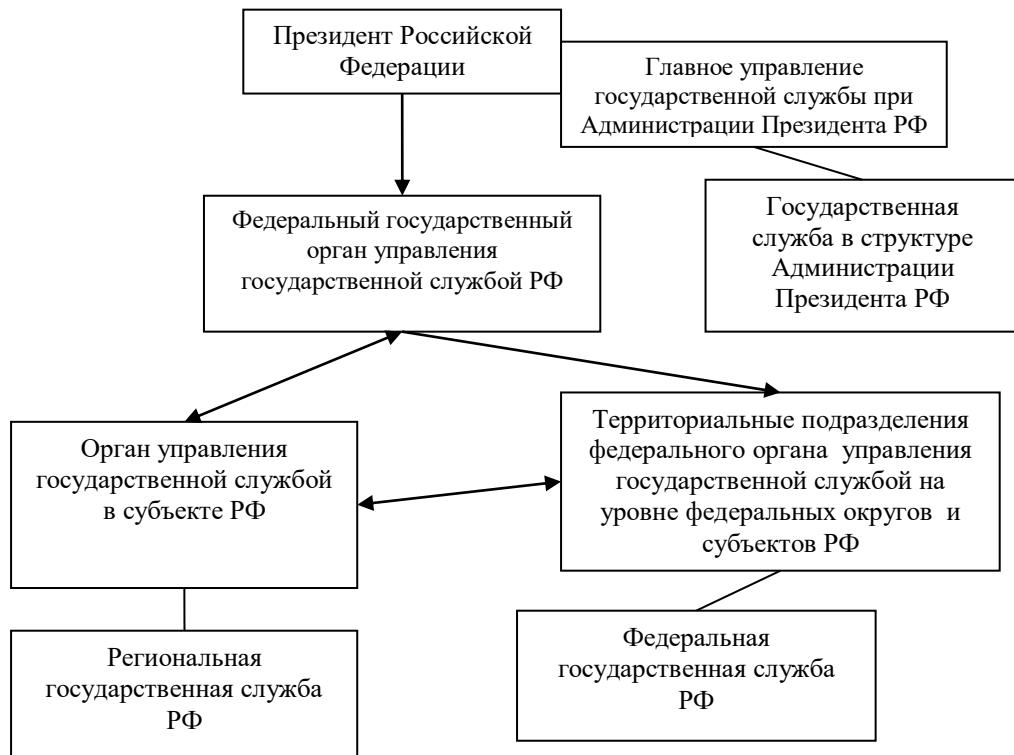
В-пятых, существуют проблемы создания системы управления государственной службой, заключающиеся в явно недостаточном вовлечении гражданского общества в процесс реформирования, что может привести к «размыванию» целей реформирования, а именно к затруднениям в построении стабильной системы управления государственной службой. Имеется опасность ограничиться «реформированием сверху», при котором профессиональное экспертное сообщество и власть прекрасно понимают цели реформ и согласны относительно этих целей, а гражданское общество и сами госслужащие остаются лишь пассивными наблюдателями происходящих процессов.

В-шестых, острыми являются проблемы временного запаздывания реформирования государственной службы и постоянное (как в случае с Программой реформирования государственной службы 2003-2005 гг., а также с аналогичной Программой 2009 г.) балансирование на грани предельных сроков исполнения мероприятий вследствие громоздкого механизма принятия и исполнения решений.

Учитывая все вышесказанное, первой и важной задачей формирования российской системы управления государственной службой становится оформление ее организационно-функциональной модели, место в ней специального органа управления, включая аналогичные органы в субъектах федерации, их статус и полномочия, которые были бы адекватны существующей системе государственного управления.

Главная цель создания и реализации организационно-функциональной модели управления – добиться системности и управляемости государственной службы, как по уровням, так и ветвям власти, обеспечив одновременно и известную степень централизма, и демократии управления.

Схематически организационная структура управления государственной службой должна будет выглядеть примерно так:



### *Предлагаемая система управления государственной службой*

Данная система предполагает сохранение уже существующего структурного подразделения в составе Администрации Президента РФ – Главного управления государственной службы Российской Федерации при Администрации Президента РФ, а также его основных функций. Данный государственный орган будет обеспечивать управление государственной службой исключительно в аппарате Президента РФ, оставаясь, по сути, небольшим подразделением в рамках Администрации Президента РФ. Основная роль в этой схеме отводится отирующему пока федеральному государственному органу управления государственной службой, позволяющему скоординировать всю деятельность по управлению государственной службой в едином центре. Штат данного органа может быть сформирован из кадров Администрации Президента РФ, министерств и ведомств, а также из специалистов и экспертов в области государственного управления. Многие из них уже занимаются отдельными вопросами в области управления государственной службой, однако ни полноценной координации, ни адекватной ответственности, ни, тем более, эффективности управления государственной службой Российской Федерации от них ожидать не приходится. Как мы уже

отмечали выше, образование федерального органа управления существенным образом ускорит намеченную реформу государственной службы, повысит качество и оперативность разработки необходимых проектов законодательных и нормативных актов, снизит затраты на ее проведение. Существенно повысится оперативность и эффективность координации деятельности по вопросам государственной службы в субъектах РФ, поскольку эта работа будет осуществляться на постоянной основе в федеральных округах и трансформироваться в субъекты РФ в виде организационной и научно-методической поддержки.

По нашему мнению, такую систему управления государственной службой необходимо сформировать в Российской Федерации в течение ближайших 1-2 лет. Необходимость создания такого органа обусловлена, в том числе, и практическим провалом Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» из-за отсутствия полноценного организационного обеспечения данной программы. И это при том, что в ряде стран бывшего СССР аналогичные программы по реформированию госслужбы работают значительно успешнее и эффективней.

Определенная работа в этом направлении ведется. Как известно, в декабре 2008 года была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы. Комиссия является постоянно действующим консультативным органом при Президенте Российской Федерации.

Основными задачами Комиссии являются:

- разработка и представление в установленном порядке Президенту Российской Федерации предложений по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы Российской Федерации;
- рассмотрение предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе;
- организация проведения экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих регулирование вопросов государственной службы, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;
- рассмотрение материалов по вопросам реформирования и развития государственной службы, в том числе по вопросам кадрового резерва;
- анализ практики применения законодательства Российской Федерации о государственной службе, информирование Президента Российской Федерации о положении дел в этой области;

- обсуждение по поручению Президента Российской Федерации иных вопросов, относящихся к компетенции Комиссии.

Для решения вопросов комиссия имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке необходимые информацию и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также от организаций;
- пользоваться в установленном порядке банками данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти;
- приглашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также представителей организаций;
- формировать по вопросам, отнесённым к её компетенции, постоянные и временные рабочие (экспертные) группы и утверждать их состав;
- привлекать в установленном порядке для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ организации, а также учёных и специалистов, в том числе на договорной основе;
- использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации.

Комиссию возглавил тогда руководитель Администрации Президента Сергей Нарышкин. Заседания проводились не реже четырех раз в год.

Однако консультативный орган без достаточного аппарата и полномочий не сможет решить задачу формирования эффективной системы управления государственной службы в Российской Федерации.

В 2013 году Президент России упразднил Комиссию при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров и Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы. Вместо них была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, которая «образуется в целях содействия развитию системы государственной службы, а также совершенствования порядка

формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров»<sup>6</sup>.

Главой комиссии назначен руководитель администрации Сергей Иванов. Основными задачами Комиссии являются:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию правового и организационного обеспечения государственной службы Российской Федерации;

б) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки государственной политики в области формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров;

в) рассмотрение предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной службе, материалов по вопросам реформирования и развития государственной службы и проектов законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной службы;

г) подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам стратегии развития кадрового потенциала Российской Федерации;

д) рассмотрение предложений по совершенствованию порядка формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров, включая резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации, а также предложений по вопросам подготовки управленческих кадров;

е) выработка рекомендаций высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по совершенствованию работы с резервом управленческих кадров в субъектах Российской Федерации и его эффективному использованию;

ж) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам формирования и эффективного использования резерва управленческих кадров, а также по вопросам подготовки управленческих кадров;

з) мониторинг и анализ практики применения законодательства Российской Федерации о государственной службе, информирование Президента Российской Федерации о положении дел в этой области;

и) рассмотрение по поручению Президента Российской Федерации иных вопросов, относящихся к компетенции Комиссии.

---

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 09.02.2013 N 126 "О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров"  
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=153642>

В Комиссию входит более 40 человек, абсолютное большинство — это руководители государственных органов, кроме того ректора вузов и руководители некоторых общественных организаций.

Однако можно уверенно говорить, что и данная Комиссия не сможет выполнить функции органа управления государственной службой, поскольку обладает только совещательными полномочиями, члены Комиссии выполняют свои обязанности на общественных началах, а заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в год.

Итак, сегодня можно однозначно констатировать, что систему управления государственной службой в рамках Программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» создать не получилось. В связи с этим большое практическое значение приобретает необходимость изучения зарубежного опыта реформирования государственной службы. В частности, показательным и полезным для нас примером послужит опыт Республики Казахстан — государства, которое в начале девяностых годов XX века, как и Россия, начала новый этап государственного строительства.

Первая в истории независимого Казахстана реформа государственной службы была проведена в 1999 году Агентством по делам государственной службы. Агентство было создано годом ранее для осуществления единой государственной политики в сфере государственной службы и подчинялось непосредственно президенту. Проведение реформы сопровождалось активным привлечением международных организаций (например, очень тесно агентство сотрудничало с Программой развития ООН) и изучением зарубежного опыта, что позволило создать, а затем и внедрить оригинальную модель госслужбы, получившую название «позиционной».

В ее основу был положен принцип меритократии: привлечение на госслужбу самых достойных. Был введен двухступенчатый конкурс (тест и собеседование), который мог пройти любой желающий. В тот период Казахстан остро переживал дефицит профессионалов и специалистов, поскольку госслужба была исключительно патронажной.

Острой проблемой госслужбы была и текучка кадров: при переезде акима на другое место работы менялось до 70% аппарата. Поэтому агентство разделило чиновников на политических служащих (премьер-министр, министры, заместители министра, акимы и их заместители) и административных. Лояльные власти политические служащие могли быть уволены при смене власти, тогда как «неполитизированные» административные клерки могли этого не бояться.

На сегодняшний день Агентство по делам государственной службы – государственный орган, подчиняющийся непосредственно президенту и ответственный за проведение политики в области государственной службы. Агентство, находясь в статусе «надминистерства», разрабатывает концепцию реформирования государственной службы, ведет учет, отвечает за подбор, обучение, ротацию кадров, контролирует деятельность чиновников, оценивает эффективность работу госслужащих и т.д.

Опыт Казахстана, на наш взгляд, представляет серьезный интерес и может быть, разумеется, с учетом достижений в этой сфере и других стран, достаточно успешно реализован в практике реформирования государственной службы Российской Федерации.

По закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», развитие государственной службы определяется Президентом Российской Федерации и (или) в соответствии с государственными программами Российской Федерации. На сегодняшний день, программ развития государственной службы у нас нет (предыдущая закончилась в 2021 г., а новую не приняли), поэтому по закону развитие государственной службы остается в ведении Президента РФ.

Поэтому сегодня, бесспорно, крайне актуально создание специального органа управления государственной службой у нас в стране. Рассчитываем, что на форуме, который анонсирован РАНХиГС в начале 2025 г., этот вопрос будет поднят и станет приоритетным. Учитывая опыт зарубежных стран и, в частности, Республики Казахстан на ближайшем форуме нужно:

Во-первых, подготовить проект Положения о специальном органе управления государственной гражданской службой Российской Федерации, предусмотрев соответствующий статус и полномочия. Ответственным исполнителями могут выступить РАНХиГС и Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы, кадров и противодействия коррупции.

Во-вторых, важно четко обозначить особый статус данного органа! Это должен быть не просто исполнительный орган, а специальный государственный орган (министрство, агентство), подчиненный непосредственно Президенту Российской Федерации (например, по принципу ЦИК РФ).

В-третьих, по итогам проведения форума, подготовить Указ Президента РФ о принятии новой программы реформирования государственной службы, где должны быть разработаны ключевые направления совершенствования государственной гражданской службы Российской Федерации на ближайшие несколько лет.

Специальный орган должен включать четыре отдела (департамента): департамента по оценке эффективности и развитию государственной службы, кадрового департамента, департамента нормативно-правового обеспечения деятельности государственной службы, департамента противодействия коррупции, департамент по работе с обращениями граждан. При этом, необходимо проверить и, при необходимости, устраниТЬ возможность дублирования полномочий между уже действующими структурами в системе государственного управления.

Выполнение этих условий, включая своевременное принятие и дальнейшее реализацию программ развития государственной службы и соответствующего Указа Президента РФ, позволит заложить в нашей стране основы современной дееспособной и эффективной системы управления государственной службой.

## **Примерные тесты по дисциплине Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы**

1. Какой из ответов не относится к характерным чертам учебной дисциплины «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы»?
  1. Управленческая дисциплина
  2. Вспомогательная дисциплина
  - 3. Правовая дисциплина**
  4. Компаративистская дисциплина
  
2. Конечная цель учебной дисциплины «Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы»?
  1. Знание основ государственной и муниципальной службы зарубежных стран
  2. Более глубокое понимание российского государственного и муниципального управления на основе сравнения с мировым опытом в этой области
  3. Понимание механизма реформирования государственного и муниципального управления зарубежных стран
  - 4. Все ответы верны**
  
3. Видение проблемы такой, какая она есть на самом деле, относится к такому принципу использования зарубежного опыта, как:
  1. Практичность
  2. Критичность
  - 3. Объективность**
  4. Самобытность
  
4. Формирование определенного отношения граждан к тем или иным аспектам государственного управления за рубежом – это функция:
  1. Познавательная
  2. Регулятивная
  - 3. Мировоззренческая**
  4. Прогностическая
  
5. Кто является автором концепции разделения властей?
  1. Вольтер
  2. Ш. Монтескье
  - 3. Дж. Локк**
  4. Г. Гегель

6. В какой стране должности одной из палат законодательного органа являются наследственными?

- 1 Португалия
- 2 Испания
- 3 Норвегия
- 4 Великобритания**

7. В большинстве государств существуют три уровня управления:

- 1 Централизованный, децентрализованный, муниципальный
- 2 Национальный, региональный, местный**
- 3 Авторитарный, демократический, либеральный
- 4 Унитарный, федеративный, районный

8. Сколько разновидностей имеет республиканская форма правления:

- 1 Три разновидности: парламентская, президентская, смешанная**
- 2 Три разновидности: парламентская, президентская, комбинированная
- 3 Две разновидности: парламентская, президентская
- 4 Три разновидности: парламентская, президентская, объединенная

9. Назовите виды монархической формы правления:

- 1 Теократическая и конституционная**
- 2 Абсолютистская, теократическая и конституционная**
- 3 Абсолютистская и конституционная
- 4 Абсолютистская, теократическая, конституционная и клерикальная

10. В какой из стран нет писаной конституции?

- 1 Италия
- 2 Франция
- 3 Германия
- 4 Великобритания**

11. Каково государственное устройство Франции?

- 1 Конфедерация
- 2 Федерации
- 3 Унитарное государство**
- 4 Республика

12. Канцлер – это реальный глава государства в:

- 1 Италии
- 2 Японии**

**3.** Германии

**4.** Великобритании

**13.** Унитарная система государственного управления характерна для:

**1.** Швейцарии

**2.** Германии

**3.** Италии

**4.** Бразилии

**14.** Федративная система государственного управления характерна для:

**1.** Франции

**2.** Индии

**3.** Великобритании

**4.** Швеции

**15.** Принципы рациональной бюрократии М. Вебера не включают:

**1.** Высокий професионализм служащих

**2.** Иерархическая организация структуры органов исполнительной государственной власти

**3.** Четкое распределение полномочий между структурами власти и отдельными исполнителями

**4.** Политизация государственной службы

**16.** Дискреционная функция современной государственной бюрократии означает возможность:

**1.** Контролировать подведомственные учреждения

**2.** Выдавать лицензии

**3.** Корректировать отклонения от нормы

**4.** Выносить (принимать) решения

**17.** Укажите страны, в которых есть специальный орган по управлению государственной службой:

**1** Великобритания

**2** Германия

**3** Казахстан

**4** США

**18.** Выберите правильное утверждение:

**1** Президентская форма государственного управления самая распространенная в мире

- 2** Большинство стран мира придерживаются федеративных форм государственного устройства
- 3** Сегодня в мире не осталось ни одной конфедерации
- 4** Менеджмент - форма государственного управления

19. Основателем «теории рациональной бюрократии» является:

- 1** Джорж Вашингтон
- 2** Макс Вебер
- 3** Вудро Вильсон
- 4** Маргарет Тэтчер

20. Функции правительства в США выполняют:

- 1)** Кабинет Министров США
- 2)** Президент США
- 3)** Исполнительное управление администрации Президента США
- 4)** Сенат США

## **Список источников и литературы**

### **1. Нормативно-правовые акты**

1. Декларация основных принципов кадровой политики региональных и местных органов управления стран Европейского Союза (ЕС) // Государственная служба в зарубежных странах. Сборник информационных материалов и статей. – Уфа: РИО БАГСУ, 1995.
2. Доклад лейбористского правительства Парламенту – Modernizing Government. L., 1999 // [www.moderngov@gtnet.gov.uk](http://www.moderngov@gtnet.gov.uk).
3. Закон № 83-634 от 13 июля 1983 г., содержащий права и обязанности публичных служащих Франции // В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем: Нормативные акты. – М.: Готика, 2001. С. 264 – 271.
4. Закон № 84-16 от 11 января 1984 г., содержащий статутные положения, касающиеся государственной публичной службы // В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем: Нормативные акты. – М.: Готика, 2001. С. 271 – 300.
5. Закон о реформе гражданской службы (1978). Извлечение в кн.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 287—293.
6. Закон об этике служащих государственных органов (1987). Извлечения в кн.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс/Универс, 1993. С. 176—180.
7. Кодекс министра Великобритании // Этика публичной статистики: из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. – М.: Институт права и публичной политики, 2001.
8. Кодекс о Государственной Гражданской Службе в Великобритании (краткое содержание) // [www.thec.ru\polit-star\catchpole](http://www.thec.ru\polit-star\catchpole).
9. Кодекс этики правительской службы (Резолюция Конгресса 1958 г.). Извлечения в кн.: Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, Универс, 1993. С. 294—295.
10. Организация управления и требования к гражданской службе в США // Государственная служба в зарубежных странах. Сборник информационных материалов и статей. – Уфа: РИО БАГСУ, 1995.
11. Прием на работу, обучение и служебный рост государственных служащих в странах, являющихся членами МОТ // Государственная служба в зарубежных странах. Сборник информационных материалов и статей. – Уфа, РИО БАГСУ, 1995.
12. Свод законов США. Титул 5. Государственные органы и служащие. Извлечения. // В кн.: Государственная служба в странах

основных правовых систем: Нормативные акты. – М.: Готика, 2001. С. 211 – 248.

13. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Официальный текст. С изменениями и дополнениями на 1 ноября 2004 года. – М.: Эксмо, 2005.

14. Федеральный закон о статусе государственных служащих Швейцарии от 30 июня 1927 г.// В кн.: Государственная служба в странах основных правовых систем: Нормативные акты. – М.: Готика, 2001. С. 368 – 398.

15. Указ Президента РФ от 09.02.2013 N 126 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленаческих кадров»  
<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=153642>

## **2. Литература**

1. Апон М.Е. Государственная служба в зарубежных странах: учебное пособие. / М.Е. Апон – Санкт-Петербург: НОИР, 2016. – 73 с.
2. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: монография – Изд. 2-е, доп. – М.: РАГС, 2008. – 312 с.
3. Бакушев В.В., Литвинцева Е. А., Турчинов А. И. Государственная служба США, Германии, Франции, Великобритании (организация и регулирование).- М., 2001.
4. Барабашев А.Г., Зайцева Т.В., Краснов М.А., Оболонский А.В. Риски реформирования государственной службы России, или почему так трудно реформировать государственный аппарат России // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2 – 3. 2007. С. 113.
5. Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 4. С. 4–26.
6. Боуленд Т., Силберг Д. Новые методы управления качеством в структурах исполнительной власти в Великобритании // Государственная служба. Тенденции развития. Зарубежный опыт. – М., 1997.
7. Бурдон Ж. Государственная служба и государственные служащие во Франции: Российско-французская серия: Информационные и учебные материалы. - М., 1994. - № 23.
8. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М., 2001.
9. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. – М., 2004.

10. Василенко И. А. Институт государственной службы в Великобритании // Государственное управление экономикой. №6. 1997.
11. Василенко И.А. Менеджмент в государственных организациях // Государственная служба. 2000. № 1.
12. Василенко И.А. Система государственной службы в США: Современное состояние // Вестник государственной службы. - 1994. - № 4. - С. 32.
13. Василенко И. А. Сравнительный анализ структур государственного управления в странах Запада // Вестник государственной службы. 1994. № 8.
14. Васильев Д. В. и др. Административная этика как средство противодействия коррупции: Московский центр Карнеги. 2003. № 4. С. 23 – 34.
15. Вебер М. Избранные произведения. - М., 1991.
16. Волженкин Б.В. Коррупция.- СПб., 1998.
17. Галиуллин Т.Т. Зарубежный опыт совершенствования системы управления государственной службой (на примере Республики Казахстан) // Экономика и управление: научно-практический журнал. № 1. 2025. С. 131-135.
18. Галиуллин Т.Т. Совершенствование дополнительной профессиональной подготовки государственных служащих в Российской Федерации // Экономика и управление: научно-практический журнал. № 6. 2021. С 194-199.
19. Галиуллин Т.Т. Управление государственной службой в зарубежных странах: опыт Казахстана // Перспективы развития науки и образования: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 30 мая 2013 г.: в 8 частях. Часть 4; М-во обр. и науки РФ. Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013. С. 35-36.
20. Государственная служба в странах основных правовых систем мира [сборник] / под ред. и со вступ. ст. к. ю. н. А. А. Демина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Книгодел, 2010. — 425 с.
21. Государственная служба в Российской Федерации и Республике Башкортостан: учебно-методический комплекс / сост. М.И. Халиков. — Уфа: БАГСУ, 2013. – 89 с.
22. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / под общей редакцией Е. В. Охотского. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 400 с.
23. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / под редакцией С. И. Журавлева, Ю. Н. Туганова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 307 с.

24. Государственная и муниципальная служба : учебник для среднего профессионального образования / под редакцией С. И. Журавлева, В. И. Петрова, Ю. Н. Туганова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 307 с.
25. Зинченко Г. П. Опыт реформирования государственной службы в Великобритании. // Кадры, - М., 1996, № 7.
26. Зинченко Г. П. От администрирования к менеджменту (Опыт реформирования государственной службы в Великобритании) // Полис. 1996. № 1.
27. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / Д. Ю. Знаменский ; ответственный редактор Н. А. Омельченко. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2025. — 384 с
28. Ильшев, А.В. Государственная служебная иерархия в Японии // Право и управление. XXI век. 2007. № 2. С. 96–100
29. Кабашов С.Ю. Бюрократия. Теоретические концепции. Учебное пособие. - Уфа, 2002.
30. Карагодин Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: Опыт для России // Мировая экономика и международные отношения. - 1993. - № 2. - С. 35-42.
31. Корнеева Л. И. Современный интерактивные методы обучения в системе повышения квалификации руководящих кадров в Германии: зарубежный опыт // Университетское управление: практика и анализ. 2004. № 4. С. 78 – 83.
32. Кузьмин В.В. Зарождение системы гражданской службы Великобритании (доклад Норкота-Тревельяна) // История государства и права. 2007. № 23. С. 32–34
33. Кузьмин В.В. Применение показателей результативности деятельности органа государственной гражданской службы (на примере Великобритании) // История государства и права. 2007. № 22. С. 32–34
34. Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. – М., Изд-во РАГС, 2003, 129 с.
35. Литвинцева Е.А. Реформирование государственной службы в зарубежных странах // Государственная служба. № 6. 2007. С. 169–172.
36. Литвинцева Е.А. Управление персоналом государственной службы в зарубежных странах / Учебное пособие. М.: Изд-во РАГС, 2010. – 118 с.
37. Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право. - 1996. - № 6. - С. 131-139
38. Лоуктон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. - М., 1993.

39. Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. - М., 1993.
40. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.] ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2020. — 496 с. - ISBN 978-5-16-014691-1. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1077360> (дата обращения: 31.05.2025)
41. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999.
42. Оболонский А.В. Бюрократия и бюрократизм (К теории вопроса) // Государство и право. - 1993. - № 12. - С. 88-98.
43. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М., 2002.
44. Омельченко Н.А. Этика государственной и муниципальной службы: учебник для бакалавров. – М.: Юрайт, 2013.
45. Организация государственной власти в России и зарубежных странах / Под ред. Авакьян С.А. - Москва :Юстицинформ, 2014. - 692 с.: ISBN 978-5-7205-1262-0. - Текст : электронный. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/584377> (дата обращения: 31.05.2025).
46. Осборн Д., Пластрик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства.- М., 2001.
47. Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб.-метод. комплекс. – М.: Юрайт, 2013 г.
48. Перегудов С.П. Тэтчер и тэтчеризм.- М., 1996.
49. Пищулин Н.П., Хаванов Е.И. Германия: кто есть кто в государственной службе. - М., 1993.
50. Попова О.С. Зарубежный опыт государственного и муниципального управления. – Гатчина: Изд-во ГГУ, 2025. – 107 с.
51. Роуз-Аkkerман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы.– М., 2003.
52. Руденко П. Подготовка госслужащих: зарубежный опыт // Человек и труд. 2004. № 2. С. 79 – 84.
53. Сивцов, С. А. Международно-правовые основы и зарубежный опыт противодействия коррупции: монография / С. А. Сивцов. - Самара : Самарский юридический институт ФСИН России, 2023. - 131 с.
54. Стратегический менеджмент: российский и зарубежный опыт : монография / М. С. Санталова, А. В. Борщева, И. В. Соклакова, И. Л. Сурат ; под науч. ред. М. С. Санталовой ; под науч. ред. М. С. Санталовой. - Москва : Дашков и К, 2022. - 246 с.

55. Тэтчер М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. – М., 2003.
56. Ульянов, А. Ю. Государственная и муниципальная служба : учебное пособие / А. Ю. Ульянов. - Москва : РИОР, 2024. - 149 с.
57. Халиков М.И. Аттестация и экзамен в системе государственной службы Республики Башкортостан. Методические рекомендации. Уфа, 2001.
58. Халиков М.И. Государственная служба в Республике Башкортостан. Учебное пособие. Часть 1. Уфа, 2002.
59. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / М.И. Халиков. – 2-е изд. – М: Флинта НОУ ВПО «МПСИ», 2010.
60. Халиков М.И. Управление и менеджмент: теоретико-методологический анализ. – М.: ФЛИНТА: Наука, 2013.
61. Халиков М.И., Галиуллин Т.Т. Государственная служба в Российской Федерации: зарубежный опыт и основные направления модернизации. Учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». – Уфа, БАГСУ, 2011. - 145 с.
62. Хэйлман Д.Р. Организованная преступность и официальная коррупция в США: взяточничество, вымогательство и кикбэки // Международная конференция по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией (23-25 апреля 1997 г.). М., 1997.
63. Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. – М.: Институт права и публичной политики, 2005.
64. Peters T.G., Waterman R.H. In Search of Excellence. N.Y., 1982.
65. Pratchett L., Wingfield M. Petty Bureaucracy and Wolly-Minded Liberalism? The Changing Ethos of Local Government officers. «Public Administration» № 4, 1996.
66. Thatcher Margaret. The Downing Street Years 1979 – 1990. (New York, HarperPereninial), 1995.

*Учебное издание*

**Халиков Марат Ильич  
Галиуллин Тимур Талгатович**

**Зарубежный опыт государственной и муниципальной службы**

*Учебное пособие*

*Издаётся в авторской редакции*