

УДК 342.5**Системы оценки результативности деятельности государственных служащих в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ****Соколов Николай Николаевич**

Аспирант,
Севастопольский государственный университет,
299053, Российская Федерация, Севастополь, ул. Университетская, 33;
e-mail: conferencemdgu@mail.ru

Аннотация

Работа посвящена сравнительно-правовому анализу методологических и нормативных основ оценки результативности деятельности государственных служащих в зарубежных странах. Проанализированы специфические особенности китайской, англо-американской, германской, скандинавской, корейской, японской административных моделей государственной службы. Разработаны предложения по применению полезного зарубежного опыта в процессе реформирования института государственной службы в Российской Федерации в части критериев оценивания эффективности служебной деятельности в современных условиях государственно-правового развития.

Для цитирования в научных исследованиях

Соколов Н.Н. Системы оценки результативности деятельности государственных служащих в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 8А. С. 26-33.

Ключевые слова

Государственная служба, эффективность государственной службы, государственное управление, публичная власть, деятельность государственных служащих, оценка результативности деятельности государственных служащих.

Введение

В условиях необходимости совершенствования и модернизации института государственной службы как неотъемлемой и важнейшей части административной реформы исключительное значение имеет проведение качественного и разностороннего сравнительно-правового анализа основных элементов систем оценки результативности деятельности государственных служащих в зарубежных странах. Ключевой задачей такого анализа должно быть научно обоснованное выделение полезного и применимого в отечественных условиях развития системы публичной власти опыта реформирования государственной службы в части критериев оценки эффективности служебной деятельности. При этом построение системы указанных критериев должно выстраиваться на методологической парадигме приоритета кадровой политики в системе мер и способов повышения качества государственного управления, что, в свою очередь, определяет эффективность и успешность осуществления государством имманентно присущих ему функций и задач.

Основная часть

В контексте обозначенной задачи по выделению и структурированию полезного для заимствования и применения в российской административно-правовой системе зарубежного опыта следует отметить, что в современном мире сложилось несколько основных моделей оценки результативности деятельности государственных служащих, имеющих свои специфические особенности и механизмы практической реализации в повседневной государственно-управленческой практике [Годованик, Путренко, 2024, с. 3].

По мнению Г.А. Борщевского, «многообразие концептуально описанных моделей реформирования госслужбы, разработанных в рамках политологических школ Великобритании и США, Франции, Германии, Китая, Японии и Южной Кореи, сводится к четырём моделям: рыночная, «участвующая», «гибкая», «дерегулированная» [Борщевский, 2014, с. 48]. В то же время, модели оценивания результативности деятельности государственных служащих в некоторых странах имеют свои специфические особенности, обусловленные историческими и философскими предпосылками национального развития.

Одной из таких моделей, включающей в себя как систему определенных критериев оценивания, так и установленный набор формальных процедур их реализации, является китайская национальная модель, представляющая особый интерес на современном этапе интенсификации российско-китайского сотрудничества, включающего в себя постоянный взаимный обмен правовым и управленческим опытом решения важнейших задач государственного масштаба.

В КНР основным нормативным правовым актом, регулирующим систему оценивания результативности деятельности государственных служащих, является Закон «О государственной службе», введенный в действие с 1 января 2006 г. [Опыт лучших практик государственной службы России и Китая, 2020, с. 35].

В соответствии с положениями этого специального закона, государственный служащий должен соответствовать трем основным организационно-правовым критериям, формирующим категорию «государственная служба» в качестве профессиональной целенаправленной деятельности, направленной на осуществление функций государства в пределах законодательно определенного объема полномочий.

Согласно первому (функциональному) критерию, государственный служащий исполняет должностные обязанности государственного уровня с соблюдением принципа недопустимости совмещения государственной службы с трудоустройством в частной организации, что должно обеспечить как предотвращение потенциального конфликта публичных и частных интересов, так и необходимый уровень качества и эффективности государственной служебной деятельности, требующей полного рабочего времени и абсолютной сосредоточенности на осуществлении своих служебных полномочий. При этом интересной особенностью является присвоение статуса государственных служащих не только сотрудникам государственных органов исполнительной власти и аппаратов органов представительной и/или судебной власти, но и служащим ревизионных органов, органов прокуратуры, политико-консультативных советов и даже органов политических партий, действующих в рамках законодательства (ст. 3 Закона КНР «О государственной службе»). Таким образом, китайское законодательство применяет широкую трактовку понятий «государственная служба» и «государственный служащий», распространяя их в ряде случаев, предусматривающих оказание определенного фактического влияния на государственную и общественную жизнь, даже на такой элемент политической системы государства, как действующие на основе законодательства политические партии (с необходимой оговоркой о том обстоятельстве, что в качестве таковой законодательно признается одна партия – Коммунистическая партия Китая (КПК)).

Второй (организационно-кадровый) критерий предусматривает определенный законодательством специальный порядок приема на государственную службу, юридическим последствием прохождения которого становится зачисление сотрудника в штат определенного государственного органа с одновременным включением в реестр государственных органов, содержащий, в соответствие со свойственным китайской управленческой модели широким пониманием государственной службы как института регулирования всей жизнедеятельности общества, помимо государственных органов исполнительной власти, еще и политические партии, органы собрания народных представителей, органы политико-консультативного совета, ревизионные органы, судебные органы, органы прокуратуры и т.д. Служащие указанных органов получают заработную плату из государственного бюджета, что вполне логично и объяснимо с точки зрения государственного (публичного) характера осуществляемых ими служебных полномочий, единственно возможным источником реализации которых выступают бюджетные средства.

Третий (материально-социальный) критерий, соответственно, и состоит в обеспечении государственных служащих заработной платой и дополнительными социальными льготами за счет средств государственного бюджета. В то же время, государственными служащими признаются, безусловно, не все лица, получающие заработную плату из государственного бюджета, а только те, которые одновременно соответствуют еще и двум первым критериям (исполняют должностные обязанности государственного уровня и состоят в штате институций, включенных в реестр государственных органов, центральный либо местный), что, в свою очередь, выступает главным критерием отграничения аппарата государства, в пределах которого с организационно-правовой точки зрения функционирует институт государственной службы, от механизма государства, в который, наряду с государственными органами и служащими, входят также государственные предприятия, учреждения и организации, трудоустройство в которых не представляет собой государственную службу (например, школы, университеты, медицинские учреждения и т.п.).

Анализируя систему оценивания результативности деятельности государственных служащих, необходимо подчеркнуть, что в Китае исторически сложилась модель

первоочередного значения моральных качеств государственного служащего для его приема и продвижения по карьерной иерархии, что объясняется ключевым влиянием стержневых идей конфуцианства на формирование фундамента китайской публично-властной парадигмы.

В соответствии с данной парадигмой, не следует назначать на должность чиновника, имеющего управленческий талант, но при этом морально неустойчивого, заносчивого и жадного, на чем акцентируется еще в произведениях китайского политика и историка Сымы Гуана (XI ст.), по достаточно емкому и точному высказыванию которого «способность помогает морали, а мораль определяет способность» [Опыт лучших практик государственной службы России и Китая, 2020, с. 35], т.е., иными словами, именно моральные качества являются первоочередными и предопределяющими в их соотношении с профессиональными способностями, а не наоборот, и именно на базе устойчивой морали возможно восприятие и развитие служебных знаний, умений и навыков, функционально необходимых в повседневной служебной деятельности.

Описанную парадигму можно обобщенно обозначить как приоритет высокой морали, что находит свое прямое воплощение и в современном китайском административном законодательстве и кадровых процедурах отбора и оценивания государственных служащих. Так, проверка и оценка нравственных качеств государственных служащих является одной из ключевых составляющих аттестации, без которой ее успешное прохождение представляется юридически невозможным, поскольку в действующем законодательстве напрямую установлен принцип «сочетания высокой нравственности и таланта при приоритетной оценке моральных качеств», что продолжает конфуцианские философские традиции и многовековую практику кадрового отбора в китайские государственные органы, фундаментально основанную на проверке достаточности моральных качеств претендента на публичную должность того или иного управленческого уровня.

Нравственные качества при этом делятся на два вида, главным из которых признаются политические, а именно: степень твердости политических убеждений; степень поддержания пути, теоретической концепции и институтов социализма с китайской спецификой; вера в партию, государство и народ; готовность воплощения теории о научном развитии и следование линии, курсу и решениям партии; умение выработки правильного мировоззрения, концепции власти, концепции службы; способность к реализации основных идей партии, службе во имя народа и во взаимодействии с народом; готовность отстаивать принципиальную позицию, брать на себя ответственность, выступать за демократический централизм.

Как можно увидеть из приведенного перечня, некоторые из нравственных политических качеств имеют ярко выраженный идеологический характер, отражающий особенности однопартийной политической системы современного Китая, имеющей в то же время свою значительную специфику, значительно отличающую китайскую модель общественного и, в особенности, экономического развития от других социалистических государств.

Вторую группу нравственных качеств, выступающих критериями аттестации государственных служащих, являются собственно моральные (личные) качества, к которым относят: социальную добродетель; трудовую этику; личные качества индивида; семейное согласие. Как представляется, именно акцент на семейное согласие и традиционную модель построения семейных отношений как важнейшее качество государственного служащего может быть заимствован для отечественной процедуры аттестации государственных служащих, что крайне важно в контексте законодательного закрепления и усиления роли традиционных семейных ценностей в жизни российского государства и общества. Логично, если соответствие юридически охраняемым и поддерживаемым абсолютным большинством российского

общества традиционным семейным ценностям будет рассматриваться в качестве необходимого элемента морального облика государственных служащих, в том числе, реализующих полномочия по утверждению и охране таких ценностей, и выступающих примером для всего общества в соблюдении установленных правовых и моральных норм.

Вышеупомянутый Сыма Гуан был также основоположником и еще одного «столпа» китайской кадровой модели государственной службы – принципа специализации, под которым подразумевается назначение чиновников на должности в строгом соответствии с их специальностями. Подобный подход отражен и в других китайских философских, социально-политических и литературных художественных произведениях различных эпох. Так, в стихотворениях Гун Цзыжэня (XVIII-XIX ст.) можно найти такой посыл: «прошу у Бога вдохновенья вновь и дать стране разнообразных кадровых работников» [Опыт лучших практик государственной службы России и Китая, 2020, с. 35]. Такая парадигма также находит свое отражение в современной практике оценивания государственных служащих в Китае, например, каждый государственный служащий ведет ежедневную либо еженедельную запись выполненных им работ, что в значительной степени способствует реализации принципа специализации и концентрации на реализации конкретных должностных обязанностей в повседневной управленческой практике.

Среди «восточных» моделей оценки результативности деятельности государственных служащих, помимо китайской, как правило, выделяют южнокорейскую (или просто корейскую) и японскую, в некоторых элементах схожие между собой, но в то же время, как и китайская, имеющие определенную специфику, детерминированную историческими, культурными, социально-философскими факторами влияния на их эволюционное формирование [Гниломедова, 2012, с. 92].

Так, современной южнокорейской модели присущ акцент на развитие компетенций как ключевой фактор карьерного роста государственных служащих [Суходаева, 2018, с. 136], что отличает данную модель от нравственно ориентированного и идеологически выдержанного китайского подхода.

В свою очередь, японская модель, также впитавшая в себя многие общие черты «восточной» парадигмы в ее модернизированном виде, характеризуется такой институциональной особенностью, как наличие единого специального органа, отвечающего за всю кадровую политику в сфере государственной службы – Кадрового агентства (Дзиндзиин). По мнению А.В. Ильшева, такой опыт демонстрирует свою эффективность и может быть рассмотрен в качестве применимого в российской системе государственной службы в ходе ее дальнейшего административного реформирования [Ильшев, 2007, с. 100].

Иной по содержанию основных концептуальных подходов крупной моделью государственной службы, включающей в себя определенную специфику оценивания результативности деятельности государственных служащих, является англо-американская, которая по многим признакам, в отличие как от «солидарной» китайской, так и от других восточных (корейской и японской) является т.н. «рыночной», корпоративной, «менеджеральной», которая характеризуется восприятием в социуме государственного служащего как менеджера корпорации, только решающего не частные, а общественные задачи, составляющие публично-правовые интересы.

Такой вывод обосновывается значительным переносом практик корпоративного менеджмента в административное законодательство и правоприменительную практику государственных органов. В то же время, как полагает Д.С. Кононова, «в западном обществе

делается акцент на социальную составляющую государственной службы, ее важность в жизни общества» [Кононова, 2018, с. 77], что зачастую находит свое отражение в применении метода общественной оценки при оценивании эффективности деятельности государственных служащих, на что обращает внимание и М.И. Росенко в комплексном обзоре существующих методик и методического инструментария определения критериев эффективности деятельности государственных служащих [Росенко, 2023, с. 436].

В то же время, применяемое Д.С. Кононовой понятие «западной» модели, как представляется, является довольно обобщенным и несколько абстрактным, поскольку, например, от «корпоративной» англо-американской следует отличать специфическую скандинавскую модель оценки результативности деятельности государственных служащих, суть которой заключается в сочетании карьерных и позиционных характеристик государственного служащего.

В свою очередь, германская модель также характеризуется определенной спецификой, находящей свое отражение, прежде всего, в развитой мотивационной системе как ключевом факторе обеспечения эффективности деятельности государственных служащих (служебное жилье, льготы, бонусные выплаты, налоговые вычеты, широкий т.н. «социальный пакет» и т.п.), т.е. стимулы считаются приоритетными инструментами обеспечения профессионализма, работоспособности и честности по отношению к мерам негативной юридической ответственности.

Заключение

В результате проведенного сравнительно-правового анализа основных систем оценки результативности государственных служащих в зарубежных странах, можно прийти к следующим выводам: а) все основные современные системы оценивания результативности государственных служащих фундаментально построены на синтезе оценки моральных (нравственных) и профессиональных (компетенционных) качеств, при этом отличается доля их соотношения в структуре критериев прохождения конкурсных и аттестационных процедур: «восточные» модели (прежде всего, китайская) в большей степени ориентированы на оценку моральных качеств, а «западные» – на оценку профессиональных компетенций (германская, «смешанные» южнокорейская и японская) либо общественную оценку (англо-американская); б) позитивным заимствованием для российской системы оценки результативности деятельности государственных служащих из китайской модели может стать нормативное закрепление семейного согласия и приверженности традиционным семейным ценностям в качестве дополнительных критериев установления соответствия государственного служащего занимаемой должности и обусловленному ею особым социальным статусом; в) институциональным фактором, способствующим общему повышению кадровой политики в сфере государственной службы, может стать создание специального органа публичной власти, проводящего отборы и аттестации государственных служащих всех уровней, по аналогии с японским Кадровым агентством, показывающем достаточно высокую эффективность в вопросах оценивания результативности государственных служащих.

Библиография

1. Борщевский Г.А. Реформирование государственной службы в России: промежуточные итоги и перспективы // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. № 5. С. 45-67.

2. Гниломедова С.Л. Возможности совершенствования дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих (на примере Республики Корея) // Вестник академии права и управления. 2012. № 27. С. 90-94.
3. Годованик Е.В., Путренко А.Н. Концептуальные подходы к определению уровня эффективности конституционно-правовых норм // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 2-6.
4. Ильшев А.В. Государственная служебная иерархия в Японии // Право и управление. XXI век. 2007. № 2. С. 96-100.
5. Кононова Д.С. Особенности зарубежных моделей организации и реформирования институтов публичного управления // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы IV Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 23-24 апреля 2018 г.: в 2-х т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2017. Т. 1. С. 75-78.
6. Опыт лучших практик государственной службы России и Китая: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Чжао Шимин; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая. М.: ИД «Юриспруденция», 2020. 396с.
7. Росенко М.И. Обзор существующих методик и методического инструментария определения критериев эффективности деятельности государственных служащих // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. 2023. Т. 9. № 1. С. 435-440.
8. Суходаева Т.С. Развитие компетенций как фактор карьерного роста при прохождении государственной службе в Республике Корея // Среднерусский вестник общественных наук. 2018. Т. 13. № 1. С. 135-143.

Systems for assessing the effectiveness of public servants in foreign countries: comparative legal analysis

Nikolai N. Sokolov

Postgraduate student,
Sevastopol State University,
299053, 33, University str., Sevastopol, Russian Federation;
e-mail: conferencemdgu@mail.ru

Abstract

The work is devoted to the comparative legal analysis of the methodological and regulatory framework for assessing the effectiveness of the activities of public servants in foreign countries. The specific features of the Chinese, Anglo-American, German, Scandinavian, Korean, Japanese administrative models of public service are analyzed. Proposals have been developed on the use of useful foreign experience in the process of reforming the Institute of Public Service in the Russian Federation regarding the criteria for assessing the effectiveness of official activities in modern conditions of state legal development.

For citation

Sokolov N.N. (2024). Sistemy ocenki rezul'tativnosti deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchih v zarubezhnykh stranah: sravnitel'no-pravovoy analiz [Systems for assessing the effectiveness of public servants in foreign countries: comparative legal analysis]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (8A), pp. 26-33.

Keywords

State service, efficiency of public service, public administration, public power, activities of public servants, assessment of the effectiveness of public servants.

Nikolai N. Sokolov

References

1. Borschevsky G.A. Reforming the public service in Russia: intermediate results and prospects // Bulletin of State and Municipal Administration. 2014. No. 5. P. 45-67.
2. Gnilomedova S.L. The possibilities of improving additional professional education of public civil servants (for example, the Republic of Korea) // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2012. No. 27. P. 90-94.
3. Godovanik E.V., Putrenko A.N. Conceptual approaches to determining the level of effectiveness of constitutional legal norms // Constitutional and municipal law. 2024. No. 8. P. 2-6.
4. Ilyshev A.V. State service hierarchy in Japan // Law and Management. XXI Century. 2007. No. 2. P. 96-100.
5. Kononova D.S. Features of foreign models of organization and reform of public management institutions // Strategies for the development of social communities, institutions and territories: materials of the IV International Scientific and Practical Conference, Yekaterinburg, April 23-24, 2018: in 2 volumes of Yekaterinburg: Publishing House of the Urals University, 2017. T. 1. P. 75-78.
6. Experience of the best practices of the public service of Russia and China: monograph / ed. Ed. T.Ya. Khabrieva, Zhao Shimin; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; Pudun Academy of Training of Chinese leading personnel. M.: Publishing House "Jurisprudence", 2020. 396 p.
7. Rosenko M.I. An overview of existing methods and methodological tools for determining the criteria for the effectiveness of public servants // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V.I. Vernadsky. Legal science. 2023. T. 9. No. 1. P. 435-440.
8. Sudodaeva T.S. The development of competencies as a career growth factor in the public service in the Republic of Korea // The Central Russian Bulletin of Social Sciences. 2018. T. 13. No. 1. P. 135-143.