



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
Пудунская академия подготовки руководящих кадров
Китая

ОПЫТ ЛУЧШИХ ПРАКТИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ И КИТАЯ

Ответственные редакторы
академик РАН
Т.Я. Хабриева,
профессор, доктор наук
Чжао Шимин

Совместная монография
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
и Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая

Москва — Шанхай
2020

УДК 35.08
ББК 67.401.02
О-62

*Рекомендовано Междисциплинарным советом по координации
научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции*

Рецензенты:

Р.Б. Осокин — начальник факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор;

Ю.В. Трунцевский — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

О-62 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. — 396 с.

ISBN 978-5-9516-0873-4

По мере реализации административных реформ в Российской Федерации и Китайской Народной Республике значимость совершенствования института государственной службы неуклонно возрастает.

В представленной монографии проведено исследование систем государственной службы двух государств, проанализированы факторы, способствующие практике взаимодействия органов государственной власти Китая и России по вопросам развития государственной службы и кадров. В центре внимания – правовое обеспечение изменяющегося характера работы с кадровым составом и резервом государственной службы обеих стран; пути совершенствования механизма профессионального развития государственных служащих; проблемы конфликта интересов на государственной службе; вопросы ответственности государственных служащих в Китае и России; опыт правового регулирования применения кадровых технологий и повышения квалификации, а также тенденции и приоритеты в профессиональной подготовке государственных служащих в условиях развития цифровой экономики и широкого распространения новых современных технологий.

Подготовленная коллективом авторов книга представляет собой одно из первых монографических исследований, выявляющих новые подходы в законодательстве Российской Федерации и Китайской Народной Республики о государственной службе.

Для научных работников, представителей органов государственной власти, а также для широкого круга читателей, интересующихся новыми тенденциями развития социальных институтов в Российской Федерации и Китайской Народной Республике, опытом лучших отечественных и зарубежных практик государственной службы.

УДК 35.08
ББК 67.401.02

- © Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020
- © Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая, 2020

ISBN 978-5-9516-0873-4

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
The China Executive Leadership Academy Pudong

EXPERIENCE OF THE BEST PRACTICES OF THE CIVIL SERVICE OF RUSSIA AND CHINA

Editors-in-chief
Academician of the Russian Academy of Sciences
T.Y. Khabrieva,
Professor, Doctor of Science
Zhao Shiming

Joint monograph
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation
and the China Executive Leadership Academy Pudong

Moscow — Shanghai
2020

*Recommended by the Interdisciplinary Council on coordination
of scientific and educational-methodological support of anticorruption*

Reviewers:

R.B. Osokin — Head of the Department of Training of Scientific Pedagogical and Scientific Personnel of the Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia named after V.Ya. Kikotya, Doctor of Law, Associate Professor;

Yu. V. Truntsevsky — Leading Researcher of the Department of methodology of combating corruption, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

Experience of the best practices of the civil service of Russia and China: Monograph / editors-in-chief T.Y. Khabrieva, Zhao Shim-ing; The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; China Executive Leadership Academy Pudong. — M.: Publishing House “Jurisprudence”, 2020. — 396 p.

ISBN 978-5-9516-0873-4

As administrative reforms are implemented in the Russian Federation and the People's Republic of China, the importance of improving the institution of public service is steadily increasing.

In the monograph presented, a study of the civil service systems of the two countries was carried out, factors contributing to the practice of interaction between the public authorities of China and Russia on the development of public service and personnel were analyzed. The focus is on the legal support for the changing nature of work with the personnel and state service reserves of both countries; ways to improve the mechanism of professional development of civil servants; conflict of interest in public service; issues of responsibility of public servants in China and Russia; experience in the legal regulation of the use of personnel technologies and advanced training, as well as trends and priorities in the training of civil servants in the development of the digital economy and the widespread dissemination of new modern technologies.

The book prepared by the team of authors is one of the first monographic studies revealing new approaches in the legislation of the Russian Federation and the People's Republic of China on public service.

The monograph is addressed to a wide circle of readers who are interested in new trends in the development of social institutions in the Russian Federation and the People's Republic of China; the work may also be requested by researchers, representatives of state authorities, as well as by anyone who is interested in the experience of the best domestic and foreign public service practices.

- © The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2020
- © China Executive Leadership Academy Pudong, 2020

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Т.Я. Хабриева, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), заместитель президента РАН, член Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), академик РАН, действительный член Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан — *предисловие*;

Цао Вэньцзэ, исполнительный проректор Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, профессор, доктор юридических наук — *введение*;

Чжао Шимин, глава научного департамента Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, профессор, доктор наук — *глава 1 раздела I*;

Ван Сяомин, начальник отделения (2 уровень) отдела гражданской службы департамента кадров Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, магистр искусств, кандидат наук — *глава 2 раздела I*;

Жэнь Чжэнь, начальник отдела гражданской службы департамента кадров Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, доктор наук — *глава 3 раздела I*;

У Тао, доцент научного департамента Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, доктор педагогических наук, постдокторант публичного управления — *главы 4, 7 раздела I*;

Хэ Лицзюнь, профессор научного департамента Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, доктор менеджмента — *главы 5, 6 раздела I*;

Дай Чжэньхой, директор отдела по связям с преподавателями департамента кадров Пудунской академии подготовки руководящих кадров Китая, доктор философии — *глава 8 раздела I*;

В.И. Кузнецов, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат юридических наук — *глава 1 раздела II* (в соавторстве с А.А. Фатьяновым, И.Ю. Рогалевой);

А.А. Фатьянов, заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова, академик

РАЕН, доктор юридических наук, профессор — *глава 1 раздела II* (в соавторстве с В.И. Кузнецовым, И.Ю. Рогалевой);

И.Ю. Рогалева, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова, кандидат юридических наук, доцент — *глава 1 раздела II* (в соавторстве с В.И. Кузнецовым, А.А. Фатьяновым);

В.А. Бублик, ректор Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, профессор — *глава 2 раздела II* (в соавторстве с Л.Н. Берг, В.Ш. Шайхатдиновым);

Л.Н. Берг, проректор по научной работе Уральского государственного юридического университета, доктор юридических наук, доцент — *глава 2 раздела II* (в соавторстве с В.А. Бубликом, В.Ш. Шайхатдиновым);

В.Ш. Шайхатдинов, главный научный сотрудник Уральского государственного юридического университета доктор юридических наук, профессор — *глава 2 раздела II* (в соавторстве с В.А. Бубликом, Л.Н. Берг);

И.Б. Шебураков, декан факультета оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС, кандидат психологических наук, доцент — *глава 3 раздела II*;

Е.Д. Богатырев, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор философских наук, профессор — *глава 4 раздела II* (в соавторстве с А.М. Беляевым, С.Г. Ереминым);

А.М. Беляев, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор социологических наук, профессор — *глава 4 раздела II* (в соавторстве с Е.Д. Богатыревым, С.Г. Ереминым);

С.Г. Еремин, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент — *глава 4 раздела II* (в соавторстве с Е.Д. Богатыревым, А.М. Беляевым);

Л.К. Терещенко, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, доктор юридических наук — *глава 5 раздела II*;

В.А. Селезнев, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса ИЗиСП, кандидат экономических наук, доцент — *глава 6 раздела II*;

А.С. Брусов, начальник отдела политики в сфере государственной службы и методологии развития муниципальной службы Департамента государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации — *глава 7 раздела II*;

А.М. Цирин, и.о. заведующего отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — § 8.1—8.3 главы 8 раздела II;

С.А. Белов, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заведующий кафедрой конституционного права СПбГУ, кандидат юридических наук, доцент — § 8.4 главы 8 раздела II (совместно с Е.А. Дмитриковой);

Е.А. Дмитрикова, доцент кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, руководитель Междисциплинарного центра исследований контрольно-надзорной деятельности в СПбГУ, кандидат юридических наук — § 8.4 главы 8 раздела II (совместно с С.А. Беловым);

В.В. Севальнев, ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук — *раздел III*.

Перевод введения и раздела I

Ян Бо, профессор Института России, Восточной Европы и Центральной Азии Шанхайского университета международных исследований, заместитель генерального секретаря Китайской ассоциации изучения России, Восточной Европы и Центральной Азии;

Дин Синь, переводчик первой категории САТП, аттестационно-лицензионный аудитор СИСРА, директор ЧП «Фонтанка» Китай.

AUTHORS

T.Y. Khabrieva, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL), Deputy President of the Russian Academy of Sciences, member of the Presidential Committee on combating corruption, member of the European Commission for Democracy through law (Venice commission of the European Council), Academician of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation and the Republic of Tatarstan, Full member of the Academy of international comparative law – *Foreword*;

CAO Wenze, Executive Vice President, China Executive Leadership Academy Pudong, Professor, Doctor of Law – *Introduction*;

ZHAO Shiming, Director General of Department of Academics, China Executive Leadership Academy Pudong, Professor, Doctor of Science – *Chapter 1 of Section I*;

WANG Xiaoming, Section Chief (Level 2) of Civil Service Division, Department of Human Resources, China Executive Leadership Academy Pudong, Master of Arts, Doctor Candidate – *Chapter 2 Section I*;

REN Zhen, Director of Civil Service Division, Department of Human Resources, China Executive Leadership Academy Pudong, Doctor of Science – *Chapter 3 of Section I*;

WU Tao, Associate Professor of Department of Academics, China Executive Leadership Academy Pudong, Doctor of Education, Post-doctor of Public Administration – *Chapters 4, 7 Section I*;

HE Lijun, Professor of Department of Academics, China Executive Leadership Academy Pudong, Doctor of Management – *Chapters 5, 6 of Section I*;

DAI Zhenyu, Director of Faculty Affairs Division, Department of Human Resources, China Executive Leadership Academy Pudong, Doctor of Philosophy – *Chapter 8 of Section I*;

V.I. Kuznetsov, Leading Researcher, Department of Administrative law and process of the ILCL, PhD in Law – *Chapter 1 of Section II* (co-authored with A.A. Fatyanov, I.Y. Rogaleva);

A.A. Fatyanov, Head of the Department of State Law and criminal law disciplines of the REU them. G.V. Plekhanova, academician of RANS, Doctor of Law, Professor – *Chapter 1 of Section II* (co-authored with V.I. Kuznetsov, I.Y. Rogaleva);

I.Y. Rogaleva, Associate Professor, Department of State Law and criminal law disciplines of the REU them. G.V. Plekhanova, PhD in Law, Associate Professor – *Chapter 1 of Section II* (co-authored with V.I. Kuznetsov, A.A. Fatyanov);

V.A. Bublik, Rector of the Ural State Law University, Doctor of Law, Professor – *Chapter 2 of Section II* (co-authored with L.N. Berg, V.Sh. Shaikhhatdinov);

L.N. Berg, Vice-rector for scientific work of the Ural State Law University, Doctor of Law – *Chapter 2 of Section II* (co-authored with V.A. Bublik, V.Sh. Shaykhatdinov);

V.Sh. Shaikhhatdinov, Chief Researcher, Ural State University State University of Law, Doctor of Law, Professor – *Chapter 2 of Section II* (co-authored with V.A. Bublik, L.N. Berg);

I.B. Sheburakov, Dean of the Faculty of Management Evaluation and Development academic staff of Higher School of Economics, RANEPa, PhD in Psychology, Associate Professor – *Chapter 3 of Section II*;

E.D. Bogatyrev, Professor of the Department of State and municipal management of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Philosophy, Professor – *Chapter 4 of Section II* (co-authored with A.M. Belyaev, S.G. Yereimin);

A.M. Belyaev, Professor of the Department of State and municipal management of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Sociology, Professor – *Chapter 4 of Section II* (co-authored with E.D. Bogatyrev, S.G. Eremin);

S.G. Eremin, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of the Financial University under the Government of the Russian Federation, PhD in Law, associate professor – *Chapter 4 of Section II* (co-authored with ED Bogatyrev, A.M. Belyaev);

L.K. Tereshchenko, Deputy Head of Department of Administrative legislation and process of the ILCL, Doctor of Law, professor – *Chapter 5 of Section II*;

V.A. Seleznev, Senior Researcher, Department of Administrative legislation and the process of the ILCL, PhD in Law, associate professor – *Chapter 6 of Section II*;

A.S. Brusov, Head of the Department of State Policy services and development methodologies of the municipal service of state policy in the field of state and municipal Ministry of Labor, Anti-Corruption Service and social protection of the Russian Federation – *Chapter 7 of Section II*;

Authors

A.M. Tsirin, acting Head of the Department of the Methodology for Combating Corruption of the ILCL – § 8.1–8.3 of Chapter 8 of Section II;

S.A. Belov, Dean of the Faculty of Law, St. Petersburg State University, Head of the Department of Constitutional Law of St. Petersburg State University, PhD in Law, Associate Professor – § 8.4 of Chapter 8 of Section II (co-authored with E.A. Dmitrikova);

E.A. Dmitrikova, Associate Professor, Department of Administrative and Financial Law, St. Petersburg State University, Head of the Interdisciplinary Center for Research on Control and Supervision Activities at St. Petersburg State University, PhD in Law – § 8.4 of Chapter 8 of Section II (co-authored with S.A. Belov);

V.V. Sevalnev, Leading Researcher, Department of the Methodology for Combating Corruption of the ILCL, PhD in Law – Section III.

Translation of the introduction and section I

YANG Bo, Professor of the School of Russian and Eurasian Studies, Shanghai International Studies University, Deputy Secretary General of the Chinese Association for Russian, Eastern European and Central Asian Studies;

DING Xin, interpreter, CATTI 1-st level; member of CICPA; Director of Studio Fontanka, China.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	27
ВВЕДЕНИЕ	29

Раздел I

КИТАЙСКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА..... 35

Глава 1

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ..... 35

1.1. Государственная служба и система управления..... 35

1.2. История развития правовой системы государственной службы в Китае 38

1.2.1. Организационно-правовая основа государственной службы 39

1.2.2. История развития правовой системы управления государственными служащими в Китае 42

1.2.3. Мышление и институт управления чиновниками Древнего Китая 43

1.2.4. О системе «Кэцзюй» — об отборе кадров через экзамены в Китае 44

1.2.5. Развитие современной системы управления кадрами 45

1.2.6. Формирование и совершенствование современной системы государственной службы 49

1.3. Основы системы правового регулирования государственной службы..... 51

1.3.1. Основной закон управления государственной службой — Закон «О государственной службе» 52

1.3.2. Основные изменения в новой редакции Закона «О государственной службе»..... 53

1.3.3. Основные принципы Закона «О государственной службе»..... 56

1.3.4. Административно-правовые нормы по управлению государственными служащими 61

1.3.5. Внутрипартийные правила, регулирующие государственную службу 62

1.4. Идеи Си Цзиньпина об управлении кадровым составом государственной службы..... 65

1.4.1. Отстаивание критериев морали и способностей 66

1.4.2. Назначение кадров по принципу справедливости 67

1.4.3. Расширение сферы подбора кадров..... 68

1.4.4. Отстаивание принципов строгого управления 68

1.4.5. Создание системы терпимости к допущению ошибок 69

1.5. Перспективы развития системы управления государственной службой 69

Глава 2

ПРИЕМ НА ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ... 72

2.1.	Общее положение о приеме на должность государственных служащих	72
2.1.1.	Основные способы приема на государственную службу.....	73
2.1.2.	Основные критерии приема на государственную службу	75
2.1.3.	Рабочие процедуры приема на государственную службу	76
2.1.4.	Дополнение и усовершенствование системы приема на государственную службу через экзамен	77
2.1.5.	Режим прямого отбора и назначения в системе приема граждан на государственную службу	80
2.1.6.	Особые положения для приема на государственную службу в регионе автономии национальных меньшинств.....	81
2.2.	Основные положения законодательства о приеме на должность государственных служащих	82
2.2.1.	Требования, предъявляемые к кандидатам на должности государственной службы	83
2.2.2.	Субъект, исполняющий обязанности по приему граждан на государственную службу, и его полномочия	83
2.2.3.	Правила и процедуры приема граждан на государственную службу через экзамен	84
2.2.4.	Положения, регламентирующие медицинское обследование при приеме граждан на государственную службу.....	86
2.2.5.	Правила, регламентирующие случаи нарушения правил либо дисциплины при приеме граждан на государственную службу	86
2.3.	Примеры из практики приема государственных служащих на должность	87
2.3.1.	Система рассмотрения личной информации «по списку»	88
2.3.2.	Досяе общественного доверия и его использование на разных этапах приема граждан на государственную службу	89

Глава 3

ПОВЫШЕНИЕ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

3.1.	Общее положение о повышении государственных служащих	91
3.1.1.	Каналы повышения по государственной службе	92
3.1.2.	Критерии повышения по государственной службе	93
3.1.3.	Принципы повышения по государственной службе	95
3.1.4.	Процедура повышения по государственной службе.....	97
3.2.	Основные положения законодательства о служебном повышении	101
3.2.1.	Требования к кандидатам, представляемым к повышению	102
3.2.2.	Правила, установленные законами, о сроке пребывания на должности для государственных служащих.....	104
3.2.3.	Условия, исключающие повышение государственных служащих ...	105
3.2.4.	Правила, связанные со строгим рассмотрением дела повышения государственных служащих	107
3.2.5.	Правила и система самоотвода государственных служащих определенных должностей	108

3.3.	Примеры из практики повышения государственных служащих ...	109
3.3.1.	Выявление политических взглядов при повышении государственных служащих	109
3.3.2.	Строгая проверка при повышении государственных служащих	111
Глава 4		
	ОБУЧЕНИЕ И ТРЕНИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	115
4.1.	Общее положение по обучению и тренингу государственных служащих	115
4.1.1.	Принципы обучения и тренинга государственных служащих	116
4.1.2.	Система управления обучением и тренингом государственных служащих	117
4.1.3.	Особенности обучения и тренинга государственных служащих	120
4.2.	Основные положения законодательства об обучении и тренинге государственных служащих.....	123
4.2.1.	Правила обучения согласно уровням и категориям	124
4.2.2.	Количество учебных часов обучения и тренинга для государственных служащих	125
4.2.3.	Правила финансирования обучения государственных служащих ...	128
4.2.4.	Правила управления обучением государственных служащих.....	128
4.2.5.	Правила индивидуального обучения государственных служащих на договорной основе	130
4.3.	Примеры из практики обучения и тренинга государственных служащих	131
4.3.1.	Обучение путем натурального восприятия	131
4.3.2.	Способ обучения, объединяющий режимы онлайн и офлайн.....	133
Глава 5		
	ОТЧЕТ О РАБОТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ.....	135
5.1.	Общее положение об аттестации государственных служащих.....	135
5.1.1.	Основные принципы аттестации государственных служащих	136
5.1.2.	Классификация видов аттестации	138
5.1.2.1.	Текущая аттестация	138
5.1.2.2.	Периодическая аттестация	139
5.1.3.	Аттестационная процедура	141
5.1.4.	Отличительные черты аттестации	143
5.2.	Основные положения законодательства об аттестации государственных служащих.....	144
5.2.1.	Содержание аттестационной деятельности	145
5.2.2.	Аттестация	145
5.2.3.	Субъекты аттестации	147
5.2.4.	Результаты аттестации	148
5.2.5.	Применение результатов аттестации	149
5.2.6.	Пересмотр и апелляция.....	150
5.3.	Примеры из практики аттестации государственных служащих.....	151
5.3.1.	Оценка нравственных качеств служащих	151
5.3.2.	Текущая аттестация служащих.....	154

Глава 6

ПООЩРЕНИЕ И НАГРАЖДЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	157
6.1. Общее положение о награждении государственных служащих.....	157
6.1.1. Основные принципы поощрения и награждения.....	158
6.1.2. Виды поощрения и награждения.....	160
6.1.3. Специфика поощрения и награждения.....	161
6.2. Основные положения законодательства о поощрении и стимулировании государственных служащих.....	163
6.2.1. Правила и условия поощрения государственных служащих.....	163
6.2.2. Субъекты и полномочие поощрения.....	165
6.2.3. Положение о применении поощрений.....	166
6.2.4. Упразднение решения о поощрении.....	167
6.3. Примеры из практики поощрения и стимулирования государственных служащих.....	168
6.3.1. Выдвижение на присвоение звания и присвоение звания «Признанный народом государственный служащий».....	168
6.3.2. Своевременное поощрение служащих в регионах.....	171

Глава 7

ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	174
7.1. Общее положение о дисциплинарных взысканиях на гражданской службе.....	174
7.1.1. Институт контроля и надзора на государственной службе.....	174
7.1.1.1. Партийный надзор.....	175
7.1.1.2. Административный надзор.....	179
7.1.1.3. Общественный надзор.....	181
7.1.2. Институт дисциплинарных взысканий на государственной службе.....	182
7.1.2.1. Наказание рядовых служащих.....	182
7.1.2.2. Наказание служащих-коммунистов.....	184
7.1.2.3. Дисциплинарные взыскания для коммунистов- руководителей.....	186
7.1.3. Отличительные черты системы контроля и наказания служащих ...	187
7.2. Основные положения законодательства о дисциплинарных взысканиях на гражданской службе.....	189
7.2.1. Основные положения по декларированию имущественного положения.....	190
7.2.2. Основные положения Правил управления частными zahraniчными поездками руководящих кадров.....	192
7.2.3. Основные положения Правил о запрете платного совместительства на предприятиях и в общественных организациях.....	193
7.2.4. Основные положения Правил о предпринимательской деятельности руководящих кадров и их родственников.....	196
7.2.5. Запрет участия руководящих кадров в дорогостоящих общественных тренингах и образовательных программах.....	197

7.3. Примеры из практики дисциплинарных взысканий на гражданской службе	198
7.3.1. Как организуется инспекторский осмотр ЦК КПК	198
7.3.2. Выборочная проверка отчета об имущественном положении руководящих кадров и взыскания при нарушении правил	201
Глава 8	
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ	204
8.1. Общее положение о противодействии коррупции на государственной службе	204
8.1.1. Институциональный механизм «не смеять совершать коррупционные действия»	205
8.1.2. Институциональный механизм «не мочь совершить коррупционные действия»	207
8.1.3. Институциональный механизм «не хотеть совершить коррупционные действия»	210
8.2. Основные положения законодательства о противодействии коррупции на государственной службе	212
8.2.1. Положения о наказании коррупционного поведения государственных служащих — членов партии во внутренних нормативных актах партии	212
8.2.2. Административное наказание государственных служащих за коррупционное поведение	213
8.2.3. Наказание государственных служащих за коррупционные деяния согласно Закону «О надзоре»	213
8.2.4. Ограничения деятельности государственных служащих в соответствии с Законом КНР «Об аудите»	214
8.2.5. Наказание государственных служащих за коррупционные деяния согласно Уголовному кодексу КНР	215
8.3. Примеры из практики противодействия коррупции на государственной службе	217
Раздел II	
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	222
Глава 1	
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ	222
Глава 2	
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	244
Глава 3	
РЕЗЕРВЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	257

Глава 4

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ.....	266
4.1. Практика использования кадровых технологий в профессиональном развитии государственных гражданских служащих	266
4.2. Совершенствование компетентностного подхода к профессиональному развитию и повышению квалификации государственных гражданских служащих	277
4.3. Методологические характеристики компетентностного подхода в профессиональном развитии и повышении квалификации государственных гражданских служащих	279
4.4. Зарубежный опыт внедрения менеджмента компетенций на государственной службе	282

Глава 5

ОТКРЫТОСТЬ И ОГРАНИЧЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕЖИМУ ИНФОРМАЦИИ, ЦИРКУЛИРУЮЩЕЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	285
--	------------

Глава 6

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОощРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	297
--	------------

Глава 7

О ЛУЧШИХ КАДРОВЫХ ПРАКТИКАХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	314
7.1. Лучшие кадровые практики, применяемые на государственной гражданской службе Российской Федерации.....	314
7.2. Система привлечения кадров и работа с молодежью	315
7.3. Молодежные практики и стажировки.....	318
7.4. Формирование кадровых резервов	320
7.5. Установление квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы	325
7.6. Подбор и оценка кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.....	327
7.7. Профессиональная адаптация кадров.....	330
7.8. Профессиональное развитие кадров	334
7.9. Оценка государственных гражданских служащих	337
7.10. Мотивация кадров.....	342

7.11. Информатизация и автоматизация кадровых процессов	344
7.12. Иные кадровые практики на государственной гражданской службе	347
Глава 8	
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ	350
8.1. Основные обязанности и ограничения, установленные в отношении гражданских служащих в целях противодействия коррупции.....	356
8.2. Основные запреты, установленные в отношении гражданских служащих в целях противодействия коррупции	360
8.3. Основные требования к служебному поведению государственного гражданского служащего.....	364
8.4. Конфликт интересов на государственной службе	367
Раздел III	
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КИТАЕ И РОССИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ.....	376

CONTENT

FOREWORD	27
INTRODUCTION	29

Section I

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA	35
---	----

Chapter 1

THE OVERVIEW OF CIVIL SERVANTS MANAGEMENT

LEGALIZATION	35
---------------------------	----

1.1. The civil servants and civil servants management system.....	35
--	----

1.2. The development of the legal system of civil servants management.....	38
--	----

1.2.1. Organizational and legal basis of public service.....	39
---	----

1.2.2. History of the development of the legal management system civil servants in China.....	42
---	----

1.2.3. Thinking and the institution of management of officials Ancient China	43
--	----

1.2.4. About the Keju system — about the selection of personnel through exams in China	44
--	----

1.2.5. Development of a modern personnel management system.....	45
--	----

1.2.6. Formation and improvement of a modern system public service	49
--	----

1.3. The basic framework of the legal system of civil servants management.....	51
--	----

1.3.1. The basic law of public service management is Law "On public service"	52
--	----

1.3.2. The main changes in the new version of the Law "On public service"	53
---	----

1.3.3. Basic principles of the Law "On Public Service".....	56
--	----

1.3.4. Administrative Law civil servants	61
---	----

1.3.5. Party rules governing public service.....	62
---	----

1.4. President Xi's important thought about leadership and civil servants management	65
--	----

1.4.1. Defending the criteria of morality and ability	66
--	----

1.4.2. Equity appointments	67
---	----

1.4.3. Expanding the scope of recruitment	68
--	----

1.4.4. Upholding the principles of good governance.....	68
--	----

1.4.5. Creating a system of tolerance for errors.....	69
--	----

1.5. The prospect of civil servants management system.....	69
---	----

Chapter 2

THE RECRUITMENT OF CIVIL SERVANTS 72

2.1. The overview of civil servants recruitment practices..... 72

2.1.1. The main methods of admission to the civil service 73

2.1.2. The main criteria for admission to the public service 75

2.1.3. Working procedures for admission to the civil service 76

2.1.4. Addition and improvement of the reception system
 on public service through an exam 77

2.1.5. Direct selection and appointment mode in the system
 admission of citizens to the public service..... 80

2.1.6. Special provisions for public service in the region
 of autonomy of national minorities 81

2.2. The main points of civil servants recruitment regulations 82

2.2.1. Candidate Requirements on the posts of public service 83

2.2.2. Subject acting as reception of citizens to public service
 and his powers..... 83

2.2.3. Rules and procedures for the admission
 of citizens to public service through an exam..... 84

2.2.4. Medical Examination Regulations when admitting
 citizens to the public service..... 86

2.2.5. Rules Governing Violations or discipline in admitting
 citizens to a state service 86

2.3. The practical cases of civil servants recruitment 87

2.3.1. The system of consideration of personal information
 "on the list" 88

2.3.2. Dossier of public trust and its use at different stages
 of admission of citizens to public service 89

Chapter 3

THE PROMOTION OF CIVIL SERVANTS 91

3.1. The overview of civil servants promotion practices..... 91

3.1.1. Promotion channels for public service 92

3.1.2. Promotion criteria for public service 93

3.1.3. The principles of promotion in the civil service 95

3.1.4. The process of promotion in the civil service..... 97

3.2. The main points of civil servants promotion regulations.....101

3.2.1. Requirements for candidates submitted for promotion.....102

3.2.2. Rules established by laws on the length of stay
 to positions for public servants104

3.2.3. Conditions precluding promotion of public servants.....105

3.2.4. Rules related to a rigorous review of a promotion
 case civil servants.....107

3.2.5. Rules and system of evasion by public servants certain posts108

Content

3.3.	The practical cases of civil servants promotion.....	109
3.3.1.	Identification of political views with increasing civil servants	109
3.3.2.	Strict review with increasing public servants.....	111
Chapter 4		
	THE EDUCATION AND TRAINING OF CIVIL SERVANTS.....	115
4.1.	The overview of civil servants education and training practices	115
4.1.1.	Principles of education and training of civil servants.....	116
4.1.2.	Learning and training management system civil servants.....	117
4.1.3.	Features of education and training of civil servants	120
4.2.	The main points of civil servants education and training regulations.....	123
4.2.1.	Rules of study according to levels and categories.....	124
4.2.2.	The number of hours of study and training for civil servants.....	125
4.2.3.	Rules for financing the training of public servants	128
4.2.4.	Public administration training management rules	128
4.2.5.	Individual learning rules civil servants on a contractual basis	130
4.3.	The practical cases of civil servants education and training	131
4.3.1.	Education through full-scale perception	131
4.3.2.	A learning method that combines online and offline modes	133
Chapter 5		
	THE ASSESSMENT OF CIVIL SERVANTS.....	135
5.1.	The overview of civil servants assessment practices	135
5.1.1.	The main principles of certification civil servants.....	136
5.1.2.	Classification of types of certification	138
5.1.2.1.	Current certification	138
5.1.2.2.	Periodic certification.....	139
5.1.3.	Certification procedure.....	141
5.1.4.	Distinctive features of certification.....	143
5.2.	The main points of civil servants assessment regulations	144
5.2.1.	The content of certification activities.....	145
5.2.2.	The certification	145
5.2.3.	Subjects of certification.....	147
5.2.4.	Certification Results.....	148
5.2.5.	Application of certification results.....	149
5.2.6.	Review and appeal	150
5.3.	The practical cases of civil servants assessment	151
5.3.1.	Assessment of the moral qualities of employees	151
5.3.2.	Current certification of employees	154

Chapter 6

THE REWARD AND INCENTIVE OF CIVIL SERVANTS	157
6.1. The overview of civil servants reward and incentive practices	157
6.1.1. The main principles of promotion and awarding	158
6.1.2. Types of promotion and rewarding	160
6.1.3. The specifics of the promotion and awards	161
6.2. The main points of civil servants reward and incentive regulations.....	163
6.2.1. Terms and conditions of incentives for public servants.....	163
6.2.2. The subjects and powers of promotion	165
6.2.3. Regulation on the application of incentives	166
6.2.4. The abolition of the decision on the promotion	167
6.3. The practical cases of civil servants reward and incentive	168
6.3.1. Nomination and conferment "A civil servant recognized by the people"	168
6.3.2. Timely promotion of employees in the regions	171

Chapter 7

THE SUPERVISION AND PUNISHMENT OF CIVIL SERVANTS	174
7.1. The overview of civil servants supervision and punishment practices.....	174
7.1.1. Institute for control and supervision of public administration.....	174
7.1.1.1. Party supervision	175
7.1.1.2. Administrative supervision	179
7.1.1.3. Public oversight.....	181
7.1.2. Disciplinary institute in the public service	182
7.1.2.1. Punishment of ordinary employees	182
7.1.2.2. The punishment of communist servants.....	184
7.1.2.3. Disciplinary action for communists - leaders	186
7.1.3. Distinctive features of the system of control and punishment of employees.....	187
7.2. The main points of civil servants routine supervision regulations.....	189
7.2.1. Basic provisions for declaring property status	190
7.2.2. Key provisions of the management rules private overseas trips of leading cadres	192
7.2.3. The main provisions of the rules on the prohibition of paid part-time jobs at enterprises and in public organizations	193
7.2.4. The main provisions of the rules of entrepreneurial activities of leading cadres and their relatives	196
7.2.5. Ban on senior management from costly public trainings and educational programs	197

Content

7.3.	The practical cases of civil servants supervision and punishment	198
7.3.1.	How is the inspection of the Central Committee of the CPC organized	198
7.3.2.	Spot check of property report leading cadres and penalties for violation of the rules	201
Chapter 8		
	THE ANTI-CORRUPTION OF CIVIL SERVANTS	204
8.1.	The overview of civil servants anti-corruption practices	204
8.1.1.	Institutional mechanism "do not dare to commit corruption actions"	205
8.1.2.	Institutional mechanism "not able to commit corruption actions"	207
8.1.3.	Institutional mechanism "Do not want to commit corruption actions"	210
8.2.	The main points of civil servants anti-corruption regulations	212
8.2.1.	Punishment provisions civil servants — party members in the internal regulations of the party	212
8.2.2.	Administrative punishment of civil servants for corrupt behavior	213
8.2.3.	Punishment of civil servants for corruption in accordance with the Law "On oversight"	213
8.2.4.	Restrictions on the activities of public servants in accordance with the Law of the People's Republic of China "On audit"	214
8.2.5.	Punishment of civil servants for corruption acts according to the Criminal Code of the People's Republic of China	215
8.3.	The practical cases of civil servants anti-corruption	217
 Section II		
	RUSSIAN FEDERATION	222
Chapter 1		
	PUBLIC SERVICE SYSTEM RUSSIAN FEDERATION: HISTORY OF DEVELOPMENT AND LEGAL REGULATION	222
Chapter 2		
	LEGAL REGULATION OF STATE CIVIL SERVICE SUBJECTS RUSSIAN FEDERATION	244
Chapter 3		
	MANAGEMENT RESERVES IN RUSSIA FEDERATIONS AS AN INSTRUMENT OF PERSONNEL DEVELOPMENT COMPOSITION OF PUBLIC ADMINISTRATION	257

Chapter 4

LEGAL REGULATION OF PERSONNEL OF ADVANCED TECHNOLOGIES PROFESSIONAL GOVERNMENT DEVELOPMENT CIVIL SERVANTS	266
4.1. HR practices in the professional development of state civil servants.....	266
4.2. Improving the competency-based approach to professional development and advanced training civil servants.....	277
4.3. Methodological characteristics of competency approach to professional development and enhancement qualifications of civil servants.....	279
4.4. Foreign experience in implementing competency management in the public service.....	282

Chapter 5

OPENNESS AND LIMITATIONS: STATUTORY REQUIREMENTS TO THE INFORMATION MODE CIRCULATING IN PUBLIC SERVICE RUSSIAN FEDERATION	285
--	-----

Chapter 6

RESPONSIBILITY AND PROMOTION PUBLIC SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION	297
---	-----

Chapter 7

ABOUT BEST PRACTICES APPLY TO STATE CIVIL SERVICE OF RUSSIAN FEDERATION	314
7.1. Best HR practices used in public service of Russian Federation.....	314
7.2. The system of recruitment and work with youth.....	315
7.3. Youth practices and internships.....	318
7.4. Formation of personnel reserves.....	320
7.5. Qualification requirements to fill state posts civil service.....	325
7.6. Selection and evaluation of candidates for post-civil service.....	327
7.7. Professional adaptation of personnel.....	330
7.8. Professional development of personnel.....	334
7.9. Assessment of civil servants.....	337
7.10. Motivation of personnel.....	342
7.11. Informatization and automation of personnel processes.....	344
7.12. Other personnel practices at the state civil service.....	347

Content

Chapter 8

**LEGAL FRAMEWORK FOR COMBATING CORRUPTION
AT THE STATE CIVIL SERVICE** 350

8.1. Key responsibilities and limitations against civil servants
to counter corruption356

8.2. Key prohibitions regarding civil servants
in order to combat corruption360

8.3. Basic Performance Requirements civil servant.....364

8.4. Conflict of interest in public service.....367

Section III

**PUBLIC SERVICE SYSTEMS
IN CHINA AND RUSSIA:
GENERAL AND SPECIAL** 376

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственная служба является одним из основных институтов современного административного права, имеет важное социально-правовое назначение, обеспечивает государственное управление и неразрывно связана с судьбой государства.

В государствах, принадлежащих к различным правовым системам, институт государственной службы имеет разную трактовку, поэтому проведение совместных российско-китайских научных правовых исследований представляется чрезвычайно актуальной задачей для развития теоретических и практических основ регулирования государственной службы двух стран. При этом используется сравнительное правоведение как отрасль юридической науки, в которую входит анализ права различных государств, в целях применения полученных результатов в государственном строительстве.

2019 год ознаменован двумя значимыми датами: 1 октября в Китайской Народной Республике был торжественно отмечен 70-летний юбилей образования нового государства, а 2 октября Россия и Китай отметили 70-летие установления официальных дипломатических отношений.

В настоящее время российско-китайское сотрудничество является всеобъемлющим стратегическим партнерством и взаимодействием, имеет характер товарищеских отношений, строится на принципах глубокого взаимного доверия в политической сфере, равенства, поддержки и учета коренных интересов, уважения суверенитета, территориальной целостности и выбора пути развития другой стороны, невмешательства во внутренние дела друг друга и деидеологизированности, строгого соблюдения норм международного права.

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации установил прочные связи с ведущими научными и образовательными организациями Китайской Народной Республики по различным направлениям академических исследований, включая научное и учебно-методическое обеспечение противодействия коррупции, подготовку монографий, а также организацию совместных научных мероприятий.

Данная книга является результатом сравнительно-правового исследования опыта лучших практик правового регулирования государственной службы России и Китая. Это первый в своем роде научный проект, объединивший авторитетных российских и китай-

ских специалистов, представляющих научные сообщества и органы государственной власти.

В работе сформулированы и обоснованы выводы о причинах и условиях становления института государственной службы, связанных с необходимостью создания новых экономических отношений, с информатизацией общества и усложнением управленческих процессов. Подчеркивается, что правовое регулирование данного вида государственной деятельности, приверженность принципам плановости, последовательности и программирования реально достигаемых целей государственной службы являются залогом общего устойчивого развития России и Китая.

Издание, опубликованное на русском и китайском языках, адресовано научным работникам, представителям органов государственной власти, а также всем, кто интересуется опытом лучших российских и зарубежных практик правового регулирования государственной службы.

Коллектив авторов признателен Управлению Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров и Организационному отделу Центрального комитета Коммунистической партии Китая за содействие в ходе подготовки данной монографии.

*Т.Я. Хабриева,
директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
заместитель президента РАН,
член Совета при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции,
член Европейской комиссии за демократию через право
(Венецианской комиссии Совета Европы),
академик РАН,
действительный член Международной академии
сравнительного права
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации,
заслуженный юрист Республики Татарстан*

ВВЕДЕНИЕ

В 2019 году отмечается 70 лет со дня образования Китайской Народной Республики и 70-летие двусторонних дипломатических отношений Китая и России. Совместный китайско-российский проект по теме «Опыт лучших практик государственной службы России и Китая» в юбилейном году приобретает особую значимость и актуальность.

Китай и Россия уверенно идут по пути модернизации и развития. Гражданская служба как организационный субъект государственного строительства и управления представляет ключевую силу осуществления задачи модернизации. Правовая основа системы управления государственной службой является важной составляющей модернизации системы и потенциала государственного управления. Сопоставительное изучение и экспертный анализ системы управления государственными служащими позволяют ученым двух стран выявлять и заимствовать институциональные и практические преимущества друг у друга, активизировать обмен опытом по совершенствованию системы управления государственной службой, что способствует дальнейшей модернизации нормативно-правовой базы и институтов управления государственных служащих.

Прототипом современной системы управления государственной службой является кадровая система, сложившаяся в первые годы после образования Китайской Народной Республики. Тогда не было официального наименования «государственный служащий», основная цель Коммунистической партии Китая «служить народу» обусловила роль гражданских кадров как служение народу. В первый период после образования КНР в целях национального строительства и социального развития Компартия Китая разработала ряд институтов и положений по кадровому управлению, систему классификации гражданских кадров на основе принципа «партия руководит кадрами». После начала реформ в 1978 г. в условиях форсированного социально-экономического развития и непрерывного повышения степени открытости Китая модернизация законодательной базы кадровой системы становится важной частью социалистического строя с китайской спецификой. В 1993 году Госсоветом КНР обнаружено и вступило в силу Временное положение о государственной службе, что символизирует начало создания современной системы государственной службы. В апреле 2005 г. Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей рас-

смотрен и принят Закон КНР «О государственной службе», который вступил в силу с 1 января 2006 г. Таким образом, система государственной службы с китайской спецификой, регламентированная законодательной базой, считается в целом сформированной. 29 декабря 2018 г. на 7-м Пленуме Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей 13-го созыва принят Закон КНР «О государственной службе (проект в новой редакции)», с 1 июня 2019 г. он вступил в силу, что знаменует окончательное завершение установления законодательной базы системы управления государственной службой с китайской спецификой. Процесс развития правового регулирования государственной службы свидетельствует о том, что система регулирования государственной службы как важная часть социалистического строя с китайской спецификой совершенствуется по мере поступательного углубления экономического и политического реформирования, обеспечивая быстрое социально-экономическое развитие страны организационными и кадровыми ресурсами.

Сохранение долгосрочной социальной стабильности при устойчивом экономическом росте в крупнейшей по численности населения стране мира на протяжении 70 лет, особенно в течение 40 лет проведения политики реформ и открытости, невозможно без профессиональной, неподкупной и ответственной государственной службы. Факты красноречиво свидетельствуют об эффективности современной системы управления государственной службой, отличающейся следующими чертами:

во-первых, сохранение абсолютного партийного руководства государственной службой. Гражданская служба представляет ключевую силу государственного строительства и управления, от пунктуальности и лояльности государственных служащих зависит эффективность функционирования административных аппаратов. Ценностная ориентация государственных служащих во многом определяет тенденции развития страны и общества. Принципиальной представляется правильная политическая направленность в управлении государственной службой. Согласно Конституции КНР, в Китайской Народной Республике установлен социалистический строй. Характерной чертой социалистического строя с китайской спецификой является правящая роль Коммунистической партии Китая. Социалистический строй с китайской спецификой определяет характерные признаки системы управления государственной службой Китая — иные, чем в западных и других странах. Принцип «партия управляет кадрами» является основой системы государственной службы и кадрового управления в Китае. Принцип «партия управляет кадرا-

ми» проявляется в руководящей роли и решающем голосе Компартии КНР как правящей партии в лице региональных и подведомственных партийных организаций в процессе управления государственной службой, включая институциональное и правовое строительство, в целях поддержания безупречной службы и абсолютной честности государственных служащих перед партией и государством по принципу «служить народу» при исполнении должностных обязанностей. При усилении руководящей роли партийных организаций как управленческого субъекта разработан ряд положений и правил по обеспечению демократии, контроля и надзора, привлечению к ответственности во избежание нарушения установленных правил. Принцип «партия руководит кадрами» служит одной из ключевых составляющих китайской системы кадрового управления, что способствует правовому регулированию государственной службы и долгосрочному поступательному социально-экономическому развитию Китая;

во-вторых, формирование системной и современной законодательной базы. Результатом 70 лет практики и теоретических поисков стала система институтов и нормативов по управлению государственной службой, которая включает свыше 200 административных положений и партийных правил при основополагающей роли Закона КНР «О государственной службе». Управление государственными служащими осуществляется на правовой основе. В правовом управлении государством и правовом администрировании проявляются основные отличительные черты и практические преимущества социалистического режима с китайской спецификой. На основе Закона «О государственной службе» разработано более 30 подзаконных документов и политических установок, охватывающих такие сферы, как прием, проверка и оценка, обучение, назначение и освобождение от должности, повышение и понижение в должности, поощрение и наказание, отклонение, ротация кадров, отставка, отстранение, жалоба и назначение на договорной основе и т.д. При этом постоянно совершенствуются механизмы поступления на государственную службу и увольнения, обучения и тренинга, проверки и оценки, поощрения и мотивации, наблюдения и принуждения, антикоррупционного воспитания и профилактики. После XVIII Съезда Компартии Центральный комитет КПК под руководством Генерального секретаря Си Цзиньпина усиленным образом продвигает всестороннее и правовое партийное управление, актуализируются партийные институты и правила, регламентирующие поведение партийных руководителей и рядовых членов партии, разработано и отредактировано свыше 180 партийных правил и

норм¹. Положения по отбору и назначению партийных и общеадминистративных кадров, Правила по партийному надзору КПК, Правила КПК по дисциплинарным взысканиям и ряд других ключевых нормативных документов формируют относительно совершенную систему институтов всестороннего управления государственными служащими разных уровней, особенно руководящими кадрами. Административная и партийная нормативные базы создают правовую основу управленческой системы на государственной службе, предоставляя институциональную и правовую гарантию развитию мощной, высокопрофессиональной армии государственных служащих, способных выполнить административные и политические задачи;

в-третьих, органическое единство строгого управления и эффективного поощрения. Гражданская служба представляет ключевую силу государственного строительства и управления. Успехи экономического развития, административного управления и социального прогресса Китая свидетельствуют об эффективности системы законодательного регулирования государственной службы. В научно обоснованных правилах и мерах управления, синхронизации ужесточения управления и эффективного стимулирования заключается одна из основных характеристик законодательной базы по управлению государственной службой. С одной стороны, в Законе КНР «О государственной службе», Законе КНР «О надзоре» и других партийных правилах четко прослеживается принцип строгого управления и контроля, модернизированы механизмы надзора и проверки, дисциплинарных взысканий, привлечения к ответственности государственных служащих в целях повышения эффективности администрирования и антикоррупционной профилактики. В соответствии с особенностями экономического развития и социальной культуры Китая, с учетом долгосрочности, сложности и актуальности антикоррупционной деятельности Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин предложил ввести эффективные институты и механизмы, которые могут обеспечить соблюдение принципа «нерешительности, невозможности и нежелания совершить коррупционные действия». В целом построена комплексная антикоррупционная и профилактическая система строгого наказания коррупционеров, совершенствования нормативно-правовой базы, развития передовой антикоррупционной культуры и пр. С другой стороны,

¹ Действенные меры по усилению внутривнутрипартийного институционально-правового строительства в новую эпоху: интервью Руководителя Аппарата Центрального комитета Компартии КНР по Положению о партийном законопроизводстве и двум другим правилам // Жэньминь Жибао. 2019. 16 сентября.

в целях мотивации государственных служащих, гарантирования безупречной службы и повышения эффективности администрирования актуализируется институт поощрения государственных служащих. В мае 2018 г. Аппаратом ЦК КПК были распространены и введены в действие Положения о дальнейшем побуждении руководящих кадров к новой ответственности и новым заслугам в новую эпоху, в которых обоснована необходимость развития поощрительных механизмов, тем самым указаны направления дальнейшего совершенствования системы поощрения и награждения. Новой редакцией Закона КНР «О государственной службе» предусмотрено параллельное функционирование систем служебных должностей и служебных разрядов, в чем проявляется институциональная инновация системы мотивации на государственной службе. Создание и развитие действенных поощрительных и стимулирующих механизмов по подбору и назначению, обучению и тренингу, оценке и аттестации, национальному награждению, защите прав и интересов государственных служащих позволяют в полной мере мобилизовать активность, инициативность и креативность государственных служащих, что способствует национальному и региональному экономическому развитию, социальному прогрессу и стабильности, благосостоянию и мирной жизни населения.

В конце октября 2019 г. состоялся 4-й Пленум ЦК КПК 19-го созыва, в ходе которого было рассмотрено и одобрено Постановление ЦК КПК по некоторым важным вопросам о сохранении и совершенствовании социалистического строя с китайской спецификой, стимулировании модернизации системы и потенциала государственного управления. В документе отмечается, что необходимы:

- отстаивание социалистического правового пути с китайской спецификой, построение страны социалистического верховенства закона;
- синхронизация правового управления, правового исполнения власти и правового администрирования;
- ускоренное формирование современной системы законодательной базы, эффективной системы законоисполнения, действенной системы правового контроля и правового обеспечения;
- форсированная модернизация партийных правил и норм;
- всестороннее продвижение научного законопроизводства, строгого законоисполнения, справедливого правосудия, неукоснительного соблюдения закона;
- способствование строительству правового Китая.

Таким образом, поставлены новые задачи и предъявлены новые требования по совершенствованию и модернизации институтов

Введение

управления государственной службой и соответствующего законодательства. Наряду с непрерывным развитием правового регулирования государственной службы строительство правового Китая в обозримом будущем достигнет нового уровня при полноценном осуществлении модернизации системы и реализации потенциала государственного управления.

5 июня 2019 г. в ходе встречи с Президентом России В.В. Путиным Председатель КНР Си Цзиньпин отметил, что 70 лет — это знаменательная дата в истории и новый старт. При разнице в культурно-исторических традициях, социальном строе и системе государственного управления теория и практика управления государственной службой Китая и России имеют много общего. Сопоставительное изучение и экспертный анализ вопроса правового регулирования и практики на государственной службе позволяют ученым двух стран углубить взаимопонимание, укрепить дружбу между государственными служащими и народами наших стран, внести свой вклад в развитие китайско-российского стратегического партнерства и построение сообщества единой судьбы человечества.

*Цао Вэньцзэ,
исполнительный проректор
Пудунской академии
подготовки руководящих
кадров Китая,
доктор юридических наук,
профессор*

Раздел I

КИТАЙСКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА

Глава 1

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Процесс правового регулирования государственной службы Китая начался в 1993 г., когда Госсовет КНР опубликовал Временные положения о государственной службе. 1 января 2006 г. официально опубликован и введен в действие Закон КНР «О государственной службе», который вместе с другими законами и положениями формирует систему законодательства управления государственной службой. 29 декабря 2018 г. на 7-м Пленуме Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей (далее — ВСНП) 13-го созыва принята новая редакция Закона КНР «О государственной службе», ознаменовавшая завершение формирования правовой базы по управлению государственной службой. Процесс развития правового регулирования государственной службы свидетельствует о том, что институт управления государственной службы с соответствующей нормативно-правовой базой является важной составляющей социалистического строя с китайской спецификой и современной системы государственного управления, способствуя стремительному социально-экономическому развитию Китая посредством организационной и кадровой поддержки.

1.1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Исследование законодательной системы и практики китайской государственной службы необходимо начать со специфики системы управления государственной службой, обусловленной тем, что Коммунистическая партия Китая (далее — КПК) является правящей партией в стране. Оригинальная и эффективная система управления содействует стремительному стабильному социально-экономическому развитию Китая.

Согласно Закону КНР «О государственной службе» государственный служащий это сотрудник, который исполняет должностные обязанности государственного уровня, числится в штате государственной службы, получает зарплату и определенные льготы (социальное обеспечение) из государственного бюджета.

Согласно закону государственный служащий должен соответствовать трем критериям:

1) исполнение должностных обязанностей государственного уровня, установленных законодательством, при этом работа либо служба в частной организации исключается. Сотрудники правительственных органов, органов собраний народных представителей, политико-консультативных советов (их президиумов и постоянных рабочих органов), ревизионных, судебных органов и органов прокуратуры разных уровней являются государственными служащими. Сотрудники органов политических партий, действующих в рамках законодательства, тем или иным образом занимающиеся деятельностью, связанной с принятием решений и их реализацией в области политики, экономики и общественной жизни страны, также признаются лицами, исполняющими должностные обязанности государственного уровня. Законодательство включает конституцию, законы, нормативно-правовые акты, административные, региональные положения и др.;

2) зачисление в штат государственного органа. Например, в государственных бюджетных учреждениях, которые функционируют в сфере управления общественными делами, сотрудники исполняют также должностные обязанности государственного уровня, но не состоят в штате государственного органа и, соответственно, не могут быть признаны государственными служащими. Таким образом, государственный служащий должен числиться в штате государственного органа, выполняя должностные обязанности, при этом будучи включенным в реестр государственных органов (перечни должностей центрального и местного уровней), который помимо государственных учреждений и государственных служащих включает и политические партии, органы собрания народных представителей, органы политико-консультативного совета, ревизионные, судебные органы, органы прокуратуры и др. Только принятые в штат государственного органа могут получать зарплату и определенные льготы (социальное обеспечение) за счет государства;

3) обеспечение из государственного бюджета зарплатой и социальными материальными льготами.

Государственные служащие, таким образом, являются лицами, получающими денежное содержание за счет средств федерального

бюджета, пенсионное и иное социальное обеспечение за счет государственного бюджета. Вместе с тем не все лица, получающие зарплату за счет средств государственного бюджета, признаются государственными служащими. Большая часть сотрудников бюджетных учреждений (учителя общеобразовательных школ, научные сотрудники НИИ и др.) получают зарплату и определенные льготы (социальное обеспечение) за счет государственного бюджета, но не являются государственными служащими, поскольку не соответствуют первым двум критериям.

Согласно ст. 3 Закона КНР «О государственной службе» к государственным служащим относятся:

1) члены КПК — сотрудники исполнительных органов, рабочих и аккредитованных органов КПК, ревизионных комитетов и подчиняющихся им органов центрального и местных уровней, сотрудники органов парткомов коммун, волостей, поселков;

2) члены собраний народных представителей, а также их постоянных комитетов разных уровней — председатели собраний народных представителей волостей и поселков и их заместители, руководители постоянных комитетов собраний народных представителей уездного уровня или выше, сотрудники исполнительных и рабочих органов постоянных комитетов и специальных комиссий собраний народных представителей разных уровней;

3) сотрудники органов исполнительной власти разных уровней — руководители народных правительств разных уровней, сотрудники ведомств в составе правительства и их выездных подразделений, сотрудники правительств уровня волостей и поселков;

4) сотрудники ревизионных органов разных уровней — государственного ревизионного комитета и ревизионных комитетов местных властей;

5) руководство и сотрудники органов Всекитайского политического консультативного совета разных уровней;

6) сотрудники органов судебной власти разных уровней — судьи, вспомогательные работники судебного разбирательства Верховного народного суда и народных судов разных уровней, сотрудники аппарата Верховного народного суда и народных судов разных уровней;

7) сотрудники прокуратуры разных уровней — прокуроры, вспомогательные работники Верховной народной прокуратуры и народных прокуратур разных уровней, сотрудники аппарата Верховной народной прокуратуры и народных прокуратур разных уровней;

8) сотрудники органов разных политических партий и ассоциаций промышленников и торговцев всех уровней — руководство центральных и региональных комитетов разных уровней восьми офици-

ально действующих политических партий, которые совместно с КПК участвуют в государственном управлении, а также сотрудники их постоянных органов, руководство Всекитайской ассоциации промышленников и торговцев и ее подразделений, сотрудники их аппаратов.

1.2. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КИТАЕ

До принятия и введения в действие в 2006 г. Закона «О государственной службе» в Китае не было системы государственной службы. Кадровый состав государственных служащих является ключевой силой государственного строительства и стремительного развития КПК и страны.

Слово «кадры» (от лат. *cadre*) заимствовано английским, французским, русским и японским языками. В Китае это слово пришло после революционных событий из русскоязычных источников. После образования КНР слово продолжает активно употребляться в отношении руководящих работников и других сотрудников парткомов КПК, государственных органов, органов других легальных политических партий и общественных организаций, сотрудников управленческих аппаратов, а также других специалистов, работающих на государственных предприятиях и в бюджетных учреждениях.

Государственные служащие — центральное звено кадровой системы, начало которой было положено еще до образования КНР, в период демократической революции. В этой системе отражено влияние КПК как ведущей политической партии в революционных событиях и при строительстве социализма, кадровые работники — руководящая сила и опора КПК. После создания КНР система управления кадровыми работниками продолжает развиваться, заложен прочный институциональный фундамент для последующего совершенствования правового регулирования деятельности государственных служащих. Система государственной службы создана на основе курса партийной организации и политики кадрового управления КПК, унаследовав и развивая политику кадрового управления, воплощая в жизнь курс КПК и кадровую политику в повседневной деятельности исполнительной власти государства.

Важным объектом регулирования, который тесно связан с системой правового регулирования кадровых работников и государственных служащих, являются руководящие кадровые работники. Они занимают ответственные должности в парткомах, государст-

венных органах, органах других легальных политических партий, общественных организаций, а также на государственных предприятиях либо в бюджетных учреждениях. В партийных документах КПК руководящими кадровыми работниками партии и правительства называют членов руководящего состава парткомов КПК, постоянных комитетов ВСНП, правительственных органов, комитетов ВПК, ревизионных комитетов КПК, народных судов, народных прокуратур уездного уровня или выше, а также их отделов либо подразделений.

Следует отметить, что в связи с китайской спецификой (социальный строй, выбранный путь развития) правящая партия обладает абсолютными полномочиями в управлении кадровыми работниками и государственными служащими (в частности, руководящими кадровыми работниками), что отражает формулировка «партия отвечает за кадры». Компартия стала сильнее в ходе революционных событий, социалистического строительства, реформ и открытости, укрепила усовершенствованную внутривнутрипартийную систему правового регулирования трудовой деятельности кадровых работников и государственных служащих, в частности руководящих кадровых работников. После введения в действие Закона «О государственной службе» в контексте постоянного совершенствования подзаконных правовых документов в соответствии с государственным законодательством правящая партия также совершенствует систему внутривнутрипартийного правового регулирования. Таким образом, правовые документы государства и партийные правила правового регулирования образуют систему правового регулирования государственной службы с китайской спецификой.

1.2.1. Организационно-правовая основа государственной службы

Основные вопросы управления государственной службой — распределение полномочий, структура системы и соответствующие правила. Система управления государственной службой является комплексным механизмом, обеспечивающим управление государственной службой на научной основе. Эта система базируется на обобщении исторического опыта регулирования государственной службы, на применении на практике теорий и методов, разработанных общественными, естественными и технологическими науками, на соблюдении основных закономерностей регулирования государственной службы. Созданы необходимые условия для четкого функционирования структуры государственной службы и стабильного социально-экономического развития. Социалистический строй с

китайской спецификой обуславливает отличительные особенности системы государственной службы Китая.

Конституцией КНР социализм объявлен государственным строем Китайской Народной Республики. Характерным признаком социалистического строя с китайской спецификой является руководящая роль КПК, которая является правящей партией и играет ключевую роль в социально-политической жизни страны. В системе государственной службы Китая государственные служащие не дифференцируются на категории политической и гражданской службы, как в западных странах, не действует и принцип политического нейтралитета государственных служащих. Принцип «партия отвечает за кадры» является основой системы государственной службы и кадрового управления.

Правящая партия рассматривает право назначения кадров как ключевое. Как на Западе, так и в социалистических странах правящие партии уделяют особое внимание отбору, назначению кадровых работников и управлению ими. КПК принадлежит право управления кадрами. Принцип «партия отвечает за кадры» реализуется следующим образом: КПК и ее региональные структуры принимают решения по отбору, назначению кадров и управлению ими в соответствии со своими основными принципами и осуществляют эффективное управление и надзор за кадровым составом всех категорий и всех уровней. Указанный принцип реализуется по двум направлениям:

– ЦК КПК устанавливает генеральный курс и конкретные политики по управлению кадрами. Только ЦК КПК имеет право централизованным образом разрабатывать курс, направления, политики кадровой работы, которые носят всекитайский характер, рассматривать, одобрять и принимать решения по важным мероприятиям реформы, связанным с отбором и назначением кадровых работников, а также с комплексным управлением;

– партийные комитеты КПК разных уровней наделены полномочиями отбора и назначения кадров, а также являются субъектами их исполнения. Парткомы отвечают за отбор и назначение руководящих составов по партийной и служебной линиям в органах соответствующих уровней, при этом организационный отдел парткома в качестве исполнительного органа отбора и назначения кадров под руководством парткома выполняет конкретные задания. Парткомы разных уровней обязаны в пределах своих полномочий контролировать отбор и назначение кадров.

Принцип «партия отвечает за кадры» выражается также в тесной взаимосвязи двух процедур: партком предлагает кандидатуру, а орган государственной власти (ВСНП) принимает окончательное ре-

шение о назначении либо отстранении от должности. Право ЦК КПК и парткомов остальных уровней выдвигать кандидата на должность в государственные органы служит гарантией руководства КПК государственными делами, показывает роль КПК в государственной политике в качестве правящей партии, а также является важной составляющей возложенных на парткомы разных уровней обязанностей. Избрание и назначение руководящих составов государственных органов со стороны органов государственной власти (ВСНП) относятся к полномочиям органов государственной власти всех уровней, которыми они наделяются согласно Конституции КНР и законам.

В новой редакции Закона «О государственной службе», принятой в декабре 2018 г., принцип «партия отвечает за кадры» провозглашен как основное направление закона, которое отражено в статьях об управлении государственной службой. Общее положение закона гласит, что необходимо неуклонно придерживаться принципов руководства со стороны КПК системой государственной службы и признать ведущей идеологией концепцию Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой в новую эпоху, воплощать в жизнь организационную линию КПК, твердо придерживаясь принципа «партия отвечает за кадры», руководствоваться установленными критериями при подборе кадров, уделяя особое внимание политической составляющей. Также в общем положении провозглашено, что государственные служащие являются важной составляющей системы кадров, движущей силой социализма, слугами народа. Более того, в разных законодательных актах подчеркивается руководящая роль КПК в кадровой политике Китая. Так, государственный служащий должен поддерживать КПК и социалистический строй, обязуется подчиняться партии. Исключенное из КПК лицо не может быть принято на государственную службу. Государственный служащий не имеет права порочить КПК, должен повышать свою политическую сознательность и т.д. Все эти конкретные предписания способствуют укреплению «четырех видов сознания» и «четырех видов уверенности» государственных служащих, усилению преданности КПК, повышению политической сознательности, соблюдению политической дисциплины и правил, защите Генерального секретаря КПК Си Цзиньпина — первого лица государства, повышению авторитета ЦК КПК, укреплению ее руководящей роли, неуклонному проведению основной линии КПК.

ЦК КПК, с одной стороны, реализует принцип «партия отвечает за кадры», возлагая ответственность за управление кадрами на партийные организации разных уровней, а с другой — разрабатыва-

ет ряд правил и регламентов, связанных с процессом принятия решений демократичным способом внутри партии, контролем и привлечением к ответственности в целях предотвращения возможных отклонений и нарушений в вопросах управления кадрами.

До 2017 года функционировало Управление государственной службы при Министерстве кадров и социального обеспечения КНР, входящее в состав Госсовета, которое единолично курировало вопросы кадрового управления (прием и оценка, назначение и освобождение от должности, поощрение и наказание, обучение и обмен, отставка и отстранение, жалоба и обвинение, уход на пенсию и приглашение посторонних специалистов и др.). А после 19-го созыва КПК (октябрь 2017 г.) в соответствии с решением о реформе аппарата КПК Управление государственной службы перешло под начало Организационного отдела ЦК КПК в целях реализации принципа «партия отвечает за кадры». Созданы отделы организационно-кадрового управления во всех органах КПК и государственной власти всех уровней. В целом система государственной службы в Китае является внутриведомственной.

1.2.2. История развития правовой системы управления государственными служащими в Китае

В разные исторические эпохи в Китае особое внимание уделялось отбору чиновников и руководству ими, потому что политические деятели, которые управляли страной, осознавали, что «ключевой элемент в политике — человек», «воспитание кадров — основа процветания». История хранит богатое наследие соответствующей теории и практики.

Древний философский трактат «Моцзы» (V в. до н.э.) гласит: «Когда в стране много лояльных чиновников, ей легко управлять, а когда таких мало — трудно». Древнекитайский философ Ханьфэйцзы (III в. до н.э.) утверждал, «министр начинает свою карьеру с регионального органа, а отважный генерал — с рядового». Конфуцианскому мудрецу Мэнцзы (IV—III в. до н.э.) принадлежат слова: «прежде чем человек возьмет на себя большую ответственность, он неизбежно сначала переживет горе в сердце, тяготы, голод и бедность». Военный стратег Чжугэ Лян (II—III вв.) полагал, что «творится беспорядок, когда выбирают должность для человека, а когда выбирают человека на должность — наступает порядок». Политик и историк Сыма Гуан (XI в.) предложил при отборе чиновников выдвигать как можно больше кандидатур, чтобы отобрать наилучших и «назначать их только на самые подходящие должности и согласно их специальностям». Поэт-патриоту Гун Цычжэнь (XVIII—XIX вв.) принадлежат стихотвор-

ные строки: «Прошу у бога вдохновенья вновь и дать стране разнобразных кадровых работников». Концепции и практика Древнего Китая о кадровых работниках содержат ценный опыт, при этом они имеют определенные исторические отличия.

1.2.3. Мышление и институт управления чиновниками Древнего Китая

Властители Древнего Китая всегда уделяли большое внимание управлению чиновниками, последовательно формируя институты управления — от отбора и назначения до освобождения от должности, проверки, оценки и наблюдения.

В теоретическом аспекте системы управления чиновниками в Древнем Китае базировались на принципе «чиновники — ядро деятельности народа»: чиновники являются ядром правления народом, а святой император не должен напрямую заниматься правлением народом и достигает этой цели посредством правления чиновниками, которые в свою очередь контролируют всю страну. Считалось, что лишь честные чиновники могут поддерживать порядок в стране, поэтому чиновникам следовало признать смыслом всей своей жизни деятельность на благо Поднебесной, а самой высокой ценностью — сделать все, от них зависящее, для страны и народа.

Одним из основных критериев отбора чиновников в Древнем Китае являлись высокие моральные качества: «Даже при наличии у чиновника способностей наравне с князем Чжоугун, если чиновник заносчивый и жадный, все его другие достоинства не следует принимать во внимание». Иными словами, чиновника, имеющего управленческий талант, но морально неустойчивого, заносчивого и жадного не следует назначать на должность. О соотношении нравственности и практических способностей Сыма Гуан (XI в.) писал: «способность помогает морали, а мораль определяет способность», то есть способность в отношении моральности всегда второстепенна, а моральность в отношении способности главенствует. В разные эпохи, в периоды правления разных династий чиновники отбирались по разным критериям — по родовому происхождению, по военным заслугам, по достижениям, по моральным качествам, по практическим способностям, при этом соблюдалась традиция приоритета высокой морали.

Формы отбора и назначения чиновников были установлены следующие: по результатам экзаменов, по мандату, согласно оценке квалификации. Хань Фэй-цзы (III в. до н.э.) инициировал принцип: «Согласно титулу чиновника оценивается его работа», то есть необходимо согласно занимаемой должности провести оценку эффек-

тивности работы чиновника. Кроме того, следует «оценить чиновника при нахождении на посту, проверить его способность решать вопросы и определить результативность его работы». Иными словами, чиновник должен был пройти определенные испытания. Таким образом, испытательный срок для чиновников практиковался еще в эпоху Чжаньго.

Сформировалась система периодической оценки деятельности чиновников (выездная проверка, отчет о работе, персональное собеседование, трудовой стаж, ревизионная проверка и др.). Согласно системе чиновникам предъявляются строжайшие требования — справедливость, порядочность, осмотрительность, усердие, неподкупность, способности к выполнению возложенных на него обязанностей. Это общие критерии для чиновников, а также прописаны и индивидуальные требования в зависимости от должности. По результатам проверки чиновников либо повышают в должности и вознаграждают, либо понижают в должности, либо привлекают к ответственности.

Ревизионные органы относительно независимы, что отражается в их иерархическом подчинении. Ревизоры наделены широкими полномочиями. Сформирована сравнительно строгая система контроля и импичмента.

В Древнем Китае применялись строгие нормы и правила по назначению чиновников: чиновники регионального уровня не должны были назначаться на должности по месту рождения; родственники высокопоставленных чиновников центрального правительства не должны были назначаться на должность в столице либо поблизости к ней; родственники высокопоставленных чиновников не могли назначаться ревизорами либо советниками, отвечавшими за внесение рекомендаций; близкие родственники не могли служить в одной конторе; в случае служебного упущения либо халатности чиновника по чьей-либо просьбе проситель и его семья могли быть подвергнуты наказанию, даже его дальние родственники.

1.2.4. О системе «Кэцзюй» — об отборе кадров через экзамены в Китае

«Кэцзюй» — система отбора государственных чиновников посредством проведения экзаменов в период феодальных династий, введенная под девизом царствования «Дайе» («Великое дело») династии Суй (в 605 г.). Система была усовершенствована в эпоху династии Тан и в периоды правления династий Сун, Юань, Мин приобрела окончательную форму, просуществовав более 1300 лет — до царствования «Гуансуй» династии Цин (в 1905 г.). Система

«Кэцзюй» идеально воплотила идею отбора по моральным и деловым качествам — независимо от богатства, бедности, благородства происхождения стимулировала справедливую конкуренцию и беспристрастный отбор.

В качестве прототипа современной системы гражданской службы система «Кэцзюй» обладала следующими преимуществами:

1) отбор чиновников по наличию знаний, исключавший возможность воздействия воли высшей инстанции, характерного для системы «Чацзюй» — по результату наблюдения;

2) справедливость и равноправие при отборе чиновников. Дети простых людей могли поступить на государственную службу по единому для всех стандарту уровня знаний. Стихотворная строка «утром трудился в поле, а вечером стоит в императорском дворце» означает, что даже простой крестьянин мог стать высоким чиновником либо генералом в центральном правительстве, если усердно учился. Учеба и экзамены «Кэцзюй» были мостом, связывающим низы с верхами общества, и давали возможность простому человеку подняться по социальной лестнице. Из 900 сдавших экзамены «Цзиньши» (по системе «Кэцзюй» сдавшим экзамены государственного уровня присваивали звание «Цзиньши», дававшее право быть назначенным чиновником либо возвышенным до дворянства) половина в эпоху династий Мин и Цин были выходцами из деревень. Все династии имели свой комплекс экзаменационных методов и правил наказания за мошенничество, например, главный экзаменатор должен был быть изолирован от внешнего мира согласно правилам «закрытого двора», экзаменаторы должны были соблюдать правила «отклонения» во избежание злоупотреблений в пользу особо привилегированных классов, сам император мог принять решение по приему детей высокопоставленных чиновников в «Цзиньши» и др. Таким образом, государство взяло под жесткий контроль привилегированные бюрократические классы, реализуя принцип справедливости;

3) цикличность — воспитание кандидатов на государственные должности в школах, отбор кадров из кандидатов через «Кэцзюй», назначение на должность через оценку — комплекс по формированию резерва, отбору и назначению чиновников с соблюдением принципов конкуренции и выбора лучших кандидатов.

Система «Кэцзюй» положила начало современным правилам отбора государственных служащих.

1.2.5. Развитие современной системы управления кадрами

До введения в действие Закона «О государственной службе» в 2006 г. кадры были признаны главной силой правящей партии и

органов государственной исполнительной власти. Государственные служащие составляли основную часть системы кадров и государственной службы. В период с создания КНР до обнародования Закона «О государственной службе» институциональное и правовое регулирование государственной службы в основном совпадало с институциональным и правовым регулированием системы кадров и государственных служащих.

До 1953 года система кадров и государственных служащих комплексно управлялась организационными отделами ЦК и парткомов КПК разных уровней. До создания КНР, в период военных действий, все кадровые работники отбирались и назначались на должность в соответствии с решением партийных организаций. При образовании КНР все кадровые работники, за исключением армии, отбирались и назначались на должность в соответствии с решением организационных отделов партийных организаций разных уровней. Такая крайне централизованная система отбора и назначения кадров позволяла оперативно обеспечивать значимые для страны регионы и отрасли кадровыми работниками. Это гарантировало выполнение всех заданий, а также реализацию кадровой политики КПК, предотвращающей либо минимизирующей самоуправство отдельных органов и расхождение в кадровой политике.

В годы войны в связи с объективной потребностью партийные организации разных уровней КПК в ходе революционной борьбы и массовой работы осуществляли поиск, отбор и назначение кадровых работников, причем главным образом путем передачи мандата, а руководителей партийных организаций и низовых администраций назначали путем избрания. Согласно Основным положениям Конституции Китайской Советской Республики кадровых работников «красных» властей отбирали и назначали путем избрания, предоставления мандата. Уставом КПК, принятым на II Съезде КПК регламентировано, что руководители партийных организаций разных уровней избираются депутатами, выдвинутыми и избранными членами КПК, членский состав ЦИК КПК избирается съездом КПК. Уставом КПК (с изменением и дополнением), принятым на III Съезде КПК, установлено, что Генеральный секретарь ЦК КПК назначается способом избрания.

По мере создания КНР социально-экономическое развитие страны становилось приоритетом компартии и государства. Усиливающаяся дифференциация труда была продиктована необходимостью управления кадрами по отраслевой принадлежности. В связи с этим в ноябре 1953 г. ЦК КПК был издан Указ об усилении управления кадрами, согласно которому все кадровые работники

были разделены на девять категорий (вооруженные силы, культура и образование, экономика и промышленность, финансы и торговля, транспорт и перевозка, сельское, лесное и водное хозяйство, партии-партнеры, политика и право, Компартия и общественные организации) и введены правила управления кадрами по отраслевому признаку. Что касается управления кадрами по ступенчатому признаку, то под этим подразумевается разделение полномочий управления кадрами между ЦК КПК и парткомами разных уровней. Кадровые работники всех отраслей государственного управления, несущие ответственность государственного значения, назначаются ЦК КПК и подконтрольны ему, а другие кадровые работники отбираются, назначаются парткомами разных уровней и подконтрольны им. Эти правила по отбору и управлению кадровыми работниками имели важное значение для политического и экономического единения страны, реформации социалистического характера, а также для планового развертывания масштабного строительства экономики.

В 1978 году в Китае началось реформирование социально-экономического строя Китая. По мере формирования и развития социалистической рыночной экономики прежняя система управления кадрами оказывалась все более несовместимой с новой ситуацией и новыми заданиями. ЦК КПК начал активно реорганизовывать систему управления кадрами, и на первом этапе реформы упор был сделан на существенные изменения в организации и политике управления кадрами КПК. Началась реализация двух важных направлений: 1) установление революционного курса формирования системы кадров и государственных служащих — обновленного, подкрепленного знаниями и учитывающего китайскую специфику; 2) открытость экономики.

Были провозглашены отказ от существовавшего тогда режима фактически пожизненного нахождения руководителей на должности, содействие процессу смены старого поколения новым. Четыре типа кадров не только послужили обновлению курса формирования кадровой политики и государственных служащих, но и стали важными критериями повышения по службе. Отказ от пожизненного занятия должности стал революционным событием для системы кадрового управления КПК, высшие руководители КПК добровольно освободили должности, подав пример остальным. Вся партия стала строго соблюдать пенсионный режим — сменяемость кадров была установлена по новым нормам.

В июле 1983 г. на Всекитайском кадрово-организационном совещании обсуждались вопросы, касающиеся системы управления

кадрами. В октябре того же года Организационным отделом ЦК КПК было принято Решение о некоторых вопросах реформы системы управления кадрами, в котором закреплён принцип «меньше вмешательства, больше активности, лучший результат», а также принцип управления кадрами по отраслевому и ступенчатому признакам. Эта инициатива была выдвинута с целью удовлетворить новые требования, обусловленные реформой экономического строя в части системы управления кадрами, наделить нижестоящие инстанции большими полномочиями управления кадрами, способствовать управлению кадрами по отраслевому признаку.

В июле 1984 г. ЦК КПК принял решение передать нижестоящим инстанциям бóльший объём полномочий управления кадрами с установлением принципа кадровой системы «полномочия до одного уровня ниже». В связи с этим Организационным отделом ЦК КПК разработана новая редакция Табеля должностей кадров, подконтрольных ЦК КПК, — расширены полномочия нижестоящих парткомов, государственных предприятий, бюджетных учреждений по управлению кадрами, что направлено на повышение активности кадровых работников.

В 1984 году ЦК КПК провозглашено правовое регулирование кадрового дела, проведен ряд специальных семинаров по теории вопроса.

На XIII Съезде КПК, состоявшемся в 1987 г., и 1-м Пленуме ВСНП 7-го созыва, состоявшемся в 1988 г., официально поставлена задача установления и внедрения системы государственной службы, что ознаменовало актуализацию формирования системы государственной службы с китайской спецификой. Выдвинут тезис управления системой кадров и государственных служащих по профильному признаку, особое внимание было уделено установлению системы государственной службы. После съезда началось реформирование системы кадров в парткомах, правительственных органах, на государственных предприятиях и в других бюджетных учреждениях.

В 1992 году на собрании Политбюро ЦК КПК было принято Решение ЦК КПК об усилении роли КПК, ее руководства в деле реформы и строительства, предусматривающее принцип «партия отвечает за кадры», поэтапное формирование и совершенствование научно обоснованной системы управления кадрами по профильному признаку, механизм конкуренции и стимулирования, активизацию кадров разных категорий, институциональное обеспечение отбора высококвалифицированных кадров.

В 1989 году началась экспериментальная реализация системы государственной службы в шести органах Госсовета, а в 1990 г. экс-

перимент распространили на Харбин и Шэньчжэнь. Система государственной службы таким образом перешла на новый этап развития — от теоретического исследования к практическому применению.

1.2.6. Формирование и совершенствование современной системы государственной службы

В августе 1993 г. Госсоветом приняты Временные положения о государственной службе, которые вступили в силу 1 октября 1993 г. Это событие ознаменовало установление современной системы государственной службы в Китае. По решению ЦК КПК органы КПК, ВСНП, ВПК и общественных организаций при осуществлении своей деятельности должны были руководствоваться соответствующими положениями, хотя на руководителей и сотрудников этих органов еще не распространялась система управления государственными служащими. В процессе реформирования экономики, в частности в государственном секторе, осуществлялись нововведения в сфере управления сотрудниками руководящего и технического состава государственных предприятий. Например, в кадровой политике предприятий отмечался отход от системы административной иерархии, а руководящих сотрудников и технический персонал начали приглашать на работу на договорной основе. Для отбора и назначения руководителей предприятий стали применять выдачу мандата, избрание, проведение открытых тендеров и заключение договоров. Бюджетным организациям разрешили приглашать специалистов на технические должности на договорной основе. В целом в этот период в зависимости от типа кадров (партком, правительственный орган, предприятие, бюджетная организация) применялась система управления кадрами по профильному признаку с соответствующей спецификой, что в дальнейшем стало основой системы государственной службы и управления кадрами по профильному признаку.

На Всекитайской конференции организационно-кадрового дела КПК в 1994 г. Генеральный секретарь ЦК КПК Цзян Цзэминь указал, что необходимо формировать систему кадрового управления с китайской спецификой. На 4-м Пленуме ЦК КПК 14-го созыва было принято Решение о некоторых существенных вопросах для усиления строительства Компартии от ЦК КПК, в котором рекомендовалось ускорить реформирование системы отбора и назначения руководящих работников партии и правительства и содержались тезисы о расширении демократии, улучшении оценки, поощрении обмена, усилении наблюдения и формировании динамичного механизма, позволяющего готовить высококвалифицированные кадры. Во мно-

гих аспектах реформа управления отбором и назначением кадров признана эффективной.

Необходимо учесть, что процесс правового регулирования государственной службы в Китае начался в связи с институционализацией управления кадрами, при этом точкой отсчета стало формирование системы отбора и назначения кадров. В 1995 году были изданы и введены в действие Временные правила по отбору и назначению партийных и административных руководящих кадров — первый правовой документ КПК по отбору и назначению кадров. В этом документе даны четкие инструкции по принципам, условиям, способам оценки, процедурам принятия решения и ряду других ключевых вопросов. Введение в действие указанных правил стало началом нового управления кадрами в Китае — его институционализации и правового регулирования.

В 2002 году издание и введение в действие Положения об отборе и назначении руководителей и кадровых работников партийно-правительственных структур ускорили реформирование системы отбора и назначения руководящих кадровых работников.

Положения государственного закона и внутривнутрипартийного правового документа обобщили результаты, достигнутые за прошедший период, и представляют собой 12 правил, которые стали обязательными к исполнению при отборе и назначении кадров на должности: ответственность за предварительную проверку кадров; информирование кадров до официального назначения; испытательный срок; назначение части кадров на срочной основе; кадровый обмен; отклонение назначения; отклонение участия в отборе и назначении кадров; отставка; понижение в должности; ответственность за наблюдение за отбором и назначением кадров; привлечение к ответственности за упущение в отборе и назначении кадров; межведомственные заседания с участием организационно-кадрового отдела и ревизионного органа, а также других органов. В 2002 году ЦК КПК издал Программу планирования наращивания кадрового потенциала Китая на 2002—2005 годы в целях ускорения процесса принятия закона о государственной службе, совершенствования системы государственной службы с китайской спецификой.

В июне 2000 г. ЦК КПК в Программе углубления реформы системы кадров призвал КПК ускорить разработку закона о государственной службе. Организационный отдел ЦК КПК начал изучать вопросы компетенции государственных служащих, отражающей принцип «партия отвечает за кадры» в законе, перехода от системы управления кадров к системе государственной службы и соотношение между двумя системами по должностным степеням и окладам.

В конце 2001 г. Постоянный комитет Политбюро ЦК КПК одобрил прошение об уточнении нескольких вопросов по разработке закона о государственной службе, поданное совместно Организационным отделом ЦК КПК и Министерством кадров КНР. В процессе совершенствования законодательства, связанного с управлением государственными служащими и кадрами, была начата разработка проекта закона «О государственной службе». В апреле 2005 г. Постоянным комитетом ВСНП законопроект был рассмотрен и принят. Закон введен в действие с 1 января 2006 г. Таким образом, была сформирована правовая основа системы управления государственными служащими с китайской спецификой.

В последующие 12 лет законы и нормативно-правовые документы по государственной службе и кадрам постоянно пополнялись, редактировались и совершенствовались. 29 декабря 2018 г. на 7-м Пленуме Постоянного комитета ВСНП 13-го созыва был принят Закон «О государственной службе» в новой редакции (с изменениями), ознаменовав завершение формирования системы правового регулирования государственной службы с китайской спецификой.

История развития правового регулирования государственной службы свидетельствует о том, что система государственной службы с китайской спецификой является неотъемлемой частью социалистического строя с китайской спецификой, что она сформирована в результате поэтапного углубления реформы экономики и политического строя Китая. Система управления и законодательство, связанные с государственной службой, стали важной составляющей социалистического строя, а также современной системы управления кадрами с китайской спецификой и сыграли ключевую роль в обеспечении стремительного социально-экономического развития Китая организационной и кадровой поддержкой.

1.3. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Система законодательства по управлению государственной службой Китая состоит из Закона КНР «О государственной службе» (далее — ЗГС) и связанных с ним подзаконных документов. Введение в действие данного закона 1 января 2006 г. обусловило формирование штата высококвалифицированных государственных служащих различной специализации. Закон и нормативные правовые документы стали законодательной базой деятельности, связанной с управлением государственными служащими. На базе ЗГС разрабо-

тано более 30 подзаконных документов и документов государственной политики, охватывающих такие сферы, как прием кандидатов на должности, их проверка и оценка, назначение и освобождение от должности, повышение и понижение в должности, поощрение и наказание, отклонение кандидатур, обучение, кадровые перестановки, отставка, отстранение, жалоба, назначение на договорной основе и т.д. Следовательно, постоянно совершенствуются механизмы поступления на государственную службу и ее оставления, обучения и тренинга, проверки и оценки, поощрения и стимуляции, наблюдения и принуждения, борьбы с коррупцией и ее предупреждения. В целом нормативные правовые документы направлены на управление не только государственными служащими в качестве законодательных актов, но и кадрами руководящего состава разных уровней (государственные служащие руководящего состава и руководители учреждений и организаций, не являющиеся государственными служащими) в качестве внутривнутрипартийных правил.

1.3.1. Основной закон управления государственной службой — Закон «О государственной службе»

Закон «О государственной службе» является первым китайским законом об управлении кадрами, носящим характер мастер-устава и вехой в истории развития кадровой системы Китая. Как основной закон об управлении государственной службой Закон «О государственной службе» устанавливает основные принципы и режимы управления государственной службой, научного, демократичного и правового регулирования системы государственных служащих и обеспечения руководства государственными служащими в соответствии с законодательством, а также является базовым для формирования штата высококвалифицированных и специально подготовленных государственных служащих, которые представляют элиту страны и способны управлять ею.

До ЗГС государственная служба регулировалась Временными положениями о государственной службе, принятыми Госсоветом в 1993 г. (с последующими изменениями). 27 апреля 2005 г. 15-м Пленумом Постоянного комитета ВСНП 10-го созыва был рассмотрен и принят первый Закон «О государственной службе» (введен в действие 1 января 2006 г.). 29 декабря 2018 г. 7-м Пленумом Постоянного комитета ВСНП 13-го созыва был принят Закон «О государственной службе» в новой редакции (с изменениями введен в действие с 1 июня 2019 г.). Десять с лишним лет практики и развития способствовали совершенствованию системы законодательного управления государственной службой. Закон «О государственной службе»

и связанные с ним нормативные правовые документы имеют особое значение для дальнейшего совершенствования системы управления государственной службой с китайской спецификой, оптимизации структуры штата государственных служащих, повышения квалификации государственных служащих и подготовки резерва высококвалифицированных и специально подготовленных государственных служащих.

1.3.2. Основные изменения в новой редакции Закона «О государственной службе»

ЗГС последней редакции с изменениями содержит 18 глав, 113 статей (общее положение, требования к государственным служащим, их права и обязательства, перечень должностей, должностные степени и ранги, прием, проверка и оценка, назначение и освобождение от должности, поощрение, наблюдение и наказание, обучение, ротация и отклонение, заработная плата, социальное обеспечение и страхование, отставка и отстранение, уход на пенсию, жалобы и обвинение, юридическая ответственность, заключительные положения и др.).

В отличие от ЗГС 2006 г. новая редакция закона дополнена принципом параллельных иерархий должностей и должностных степеней, к которым предъявляются повышенные требования с точки зрения управления кадрами, связанные с инновациями и прогрессом в механизме стимулирования государственных служащих. На 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го созыва было принято решение об установлении системы параллельных иерархий должностей и должностных степеней — привилегии и вознаграждение государственных служащих теперь зависят от должностных степеней. Цель этой новации — стимулировать инициативность и творческий подход к работе, совершенствовать механизм системы государственной службы, оптимизировать управление государственными служащими по профильным направлениям, по их специализации, открыть новые возможности для карьерного роста государственных служащих, в частности для тех, кто работает в низовых инстанциях, разрешить проблемы, связанные с единым перечнем должностей, не относящихся к руководящему составу, возникшие в связи с отсутствием четкого их определения и научной обоснованности.

В ЗГС новой редакции воплощается принцип строгого управления кадрами. Как указал Генеральный секретарь КПК Си Цзиньпин, необходимо придерживаться этого принципа в процессе формирования системы кадров и государственных служащих. ЗГС новой редакции совместно с Законом КНР «О государственной ревизии»,

Положением КПК о дисциплинарном наказании устанавливает ряд ограничений с целью строгого управления государственными служащими:

1) дополнена схема строгого управления. В новой редакции ЗГС гл. 9 переименована из «Наказаний» в «Наблюдения и наказания» и дополнена двумя статьями, регламентирующими наблюдение, в которых строгое управление государственными служащими рассматривается как ключевое содержание закона. Установлено, что органы обязаны вести наблюдение за идеологическими взглядами государственных служащих, исполнением ими должностных обязанностей, стилем поведения, соблюдением законов и правил и т.д., а при обнаружении нарушений в зависимости от серьезности ситуации предпринимать соответствующие меры (собеседование, критика и воспитание, призыв к раскаянию, предупреждение, понижение в должности и наказание). Более того, государственные служащие обязуются в установленном порядке по запросу отчитываться за работу перед органом, доводить до его сведения личные факты. Таким образом, наблюдение за государственным служащими осуществляется другими законами и подзаконными актами;

2) меры дисциплинарного взыскания стали более четкими и жесткими. К соблюдению политических дисциплин и правил добавлены такие предписания, как «запрещаются высказывания, порочащие авторитет Конституции и репутацию КПК», «запрещается организация либо участие в митингах, шествии, демонстрации антиконституционного и антипартийного характера», «запрещается подрывать, нарушать межнациональные отношения, участвовать в сепаратистских мероприятиях либо нарушать единство разных национальностей и стабилизацию общества путем организации религиозных мероприятий, манипулирования сознанием граждан». Кроме того, установлен запрет на «отказ от несения должности, отказ от действия» в ответ на жалобу на «бездействие чиновников», «участие в запретном вещании либо мероприятии по интернету», «непорядочность и отсутствие самоконтроля отдельных государственных служащих»;

3) особые меры наблюдения приобрели более целенаправленный характер. Исходя из практики в ЗГС новой редакции внесены дополнения в статьи о должностном отклонении, отклонении в связи с территориальной близостью и об ограничении по деятельности после ухода с государственной службы, в частности, «государственный служащий не имеет права находиться в руководящем составе компетентного либо надзорного органа, контролирующего предприятие либо организацию, получающую прибыль, где работают его (ее)

супруг(а), дети либо супруг(и) детей». В этих изменениях и дополнениях отражены требования строгого регулирования «ключевого блока», имеющего отношение к ограниченному числу людей. В ЗГС новой редакции также дополнена статья об отставке: «член руководящего состава в случае, если по той или другой причине он больше не соответствует занимаемой должности либо допустил серьезное упущение, но не подает в отставку, ему прикажут уйти в отставку». Таким образом, государственных служащих законодательно призывают к надлежащему исполнению должностных обязанностей и активной деятельности. Более того, стремительно создается политическая конъюнктура и реализуется кадровая политика, направленная на назначение на должности самых достойных, освобождение от должности не соответствующих ей и не способных к самосовершенствованию.

Предусмотрены дополнительные меры поощрения государственных служащих за активность в несении службы. Кроме параллельных иерархий должностей и должностных степеней введены новые меры для повышения энтузиазма государственных служащих:

– *совершенствование механизма проверки и оценки.* Добавлен новый вид оценки — целенаправленная проверка и оценка с установлением нескольких блоков показателей проверки и оценки для разных категорий должностей и разных степеней органов. Цель — решение проблемы оценки кадров по единому набору показателей. Подчеркнута важность принятия адекватного решения согласно результату проверки и оценки с целью подкрепления статуса проверки. Например, «результат периодической проверки и оценки должен служить основанием для переопределения должности, должностного положения, должностной степени, ранга, заработной платы соответствующих государственных служащих, а также основанием для принятия мер поощрения, обучения и отстранения», «если государственный служащий при годовой проверке и оценке классифицируется как несоответствующий, то согласно установленному порядку он должен перейти на должность ниже на одну категорию либо на должность на одну степень ниже»;

– *совершенствование механизма поощрения.* Предусмотрены сочетание периодического и своевременного поощрения государственных служащих с акцентом на своевременность поощрения (способность взять на себя ответственность поощряется и заслуживает всеобщего признания) и «возможность выдачи почетных дипломов либо значков государственным служащим, которые приняли участие в особо важных проектах в определенный период и в

определенной отрасли» с целью повышения авторитета государственных служащих;

– *совершенствование механизма защиты прав государственных служащих.* Предусматриваются дополнительные выходные дни для государственных служащих, которые работают сверхурочно, либо сверхурочные работы оплачиваются государством, если первое решение представляется невозможным. В соответствии с требованием объединения пенсионного страхования государственных служащих с социальным пенсионным страхованием внесены поправки в положения о страховании государственных служащих. Усовершенствованы условия подачи жалобы и обвинения со стороны государственных служащих с уточнением, что не должны ужесточаться меры наказания в случае, если государственные служащие подают апелляцию либо жалобу. Права государственных служащих защищаются Законом «О критике, жалобе, обвинении и изобличении», за это государственные служащие не подлежат наказанию либо преследованию. Однако за фальсификацию фактов, ложное обвинение и клевету они привлекаются к ответственности по закону.

1.3.3. Основные принципы Закона «О государственной службе»

ЗГС является основным законом об управлении государственной службой, отражающим характерные черты системы государственной службы с китайской спецификой.

Научная теория как ориентир. Научная теория является гарантией неукоснительного управления государственной службой, что закреплено в ЗГС. После XVIII Съезда КПК Генеральный секретарь ЦК КПК Председатель КНР Си Цзиньпин в целях общего развития страны комплексно подошел к вопросу формирования системы кадров и государственных служащих, выдвинув ряд новых концепций и требований — практических и креативных, в которых не только подчеркнута крайняя необходимость укрепления системы кадров и государственных служащих в современных условиях, но и даны ответы на вопросы о том, какими должны быть лучшие кадры новой эпохи, как их отобрать, воспитать и управлять ими, а также другие важные темы времени. На XIX Съезде КПК концепция Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой в новую эпоху была утверждена как ведущая идея, которой необходимо придерживаться всей партии и которая вновь продемонстрировала актуальность концепции КПК. Формирование системы законов государственной службы Китая и соответствующая практика осуществляются с применением концепции Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой новой эпохи и на основе его идеи об управлении ка-

драми и государственными служащими, а также с применением современных теорий управления государственными служащими.

Осуществление руководства страной правящей партией. Воплощение кадрового курса и линии КПК, отстаивание принципа «партия отвечает за кадры» — отличительные черты системы государственной службы Китая. В процессе совершенствования системы государственной службы должны воплощаться кадровый курс и линия КПК и реализовываться принцип «партия отвечает за кадры», поскольку КПК является правящей партией в Китае.

ЗГС четко придерживается принципа «партия отвечает за кадры», который ярко отражает социалистический характер системы государственной службы Китая и в полном объеме раскрывает его внутреннее содержание. Например, ЗГС во всех положениях об управлении государственными служащими воплощает кадровый курс и линию КПК: при приеме на службу и повышении в должности необходимо соблюдать принципы открытости, равноправия и конкурентности, которые служили основными принципами реформы системы кадров КПК. Требования о «революционных, молодых, эрудированных и специализированных» кадрах КПК совпадают с требованиями к государственным служащим. В отношении проверки и оценки государственных служащих подчеркивается принцип кадрового отбора КПК о «всеобщем признании народом с фокусом на фактической результативности». В правилах наказания государственных служащих реализуется принцип КПК о строгости требований, четком регулировании и всестороннем наблюдении за кадрами, а также курс «наказание имеет целью предостеречь кадрового работника от повторного допущения ошибок». Подчеркивается возможность ротации государственных служащих, что соответствует кадровой политике КПК. Принцип «партия отвечает за кадры» продиктован статусом КПК как правящей партии, а также ее особенностями. Этот принцип также является гарантией идеологического и политического управления со стороны КПК.

Определение государственной службы. Согласно ЗГС государственные служащие дифференцированы на семь основных категорий в зависимости от принадлежности органа (Компартия Китая (далее — КПК), Всекитайское собрание народных представителей (далее — ВСНП), исполнительная власть, Народный политический консультативный совет Китая (далее — НПКСК), судебная власть, прокуратура, другие легальные партии), что в полной мере раскрывает характерные черты действующего политического строя Китая:

- Конституцией предусмотрено руководящее положение КПК;
- собрания народных представителей разных уровней являются органами государственной власти на всех уровнях;

– НПКСК играет важную роль как в политической и общественной жизни страны, так и в дружеских контактах с внешним миром;

– система многопартийного сотрудничества и политических консультаций во главе с КПК постоянно развивается. Исходя из этого органы КПК, ВСНП, НПКСК и других политических партий наряду с органами исполнительной, судебной власти и прокуратурой являются незаменимыми субъектами политического строя Китая. Соответственно, их сотрудники выполняют функцию управления государственными и общественными делами. Привлечение сотрудников органов КПК, ВСНП, НПКСК и других политических объединений, в которых ранее управление осуществлялось аналогично государственной службе, в систему управления государственными служащими стало отличительной чертой системы государственной службы с китайской спецификой.

Допуск к государственной службе. Государству нужны высококвалифицированные государственные служащие как организационная гарантия развития страны, а рациональная система отбора кадров служит институциональной основой приема лучших кандидатов на государственную службу. В ЗГС последней редакции обобщен опыт решения проблем предшествовавших кадровых реформ Китая в разные исторические периоды, на основе принципа «партия отвечает за кадры» закреплены механизм открытости, равноправия, конкуренции и подбора лучших из кандидатов, а также лучшие практики по приему, открытому отбору, конкуренции за должность, назначению на договорной основе, которые отвечают требованиям развития рыночной экономики социализма. Следует отметить, что назначают государственных служащих главным образом посредством передачи мандата, однако в отношении определенной части должностей — на договорной основе. Рыночный механизм, таким образом, используется при формировании штата государственных служащих более широко, в чем заключается и другая специфичная черта системы управления государственными служащими Китая — преимущество по привлечению высококвалифицированных специалистов на открытой и гибкой основе. В контексте нового тренда китайской практики и администрирования, характеризующегося, с одной стороны, улучшением регулирования экономики, усилением рыночного наблюдения, а с другой — модернизацией управления обществом и предоставляемых общественных услуг, активизация указанного механизма способствует оптимизации структуры государственной службы, повышению общей квалификации и специализации государственных служащих, эффективности государственной службы — экономной, функционирующей и управляемой на высоком уровне.

Диверсифицированная система управления государственной службой. Система государственной службы сформирована в результате управления кадрами по отраслевому признаку, что нашло более детализированное отражение в ЗГС в отношении государственных служащих. Управление государственными служащими под унифицированным контролем и согласно профильным признакам стало еще одной характерной чертой системы государственной службы с китайской спецификой. С началом реформ в стране поэтапно установился принцип управления кадрами по профильным признакам, которые дифференцируют кадры на категории службы партийных, общеадминистративных органов, хозяйственной службы на предприятиях и технологической службы. В отношении последних двух категорий кадров не применяются методы управления партийными административными руководящими кадрами, что стало важной мерой и прорывом реформы. В ЗГС установлено распределение должностей государственной службы на руководящие и неруководящие должности, по профильным признакам, службы комплексного регулирования, технологические службы и службы административного исполнения, по способам назначения — отбор, мандат и договор — с применением соответствующих правил управления. Также утверждена система совместного управления государственными служащими со стороны организационного и кадрового отделов на основе распределения обязанностей и совместного несения ответственности. Все эти регламенты тесно связаны со стремительным развитием китайского социализма по пути модернизации и объективной ситуацией в государственном управлении, в сфере социального регулирования, а также со сложностью общественного функционирования. Они выработаны в синхронизации с глубоким изменением в составе, источниках, масштабе и структуре государственных служащих Китая. Законом предписывается придерживаться принципа управления под централизованным руководством и согласно профильным признакам, чтобы руководить штатом государственных служащих более эффективно.

Единство общегосударственных и партийных законов и правил. ЗГС распространяется на сотрудников всех видов и уровней, включая руководящий состав, как на государственных служащих и предусматривает руководство ими по единым принципам и правилам. Кадры руководящего состава партийных и общеадминистративных органов всех уровней — основа штата государственных служащих. Управление ими осуществляется согласно Положениям об отборе и назначении руководящих кадров партийных и общеадминистративных органов и другим внутривнутрипартийным подзаконным актам, в ко-

торых представлены полные и подробные регламенты по принципам, условиям, процедурам, дисциплинам и др. Парткомы и их организационные отделы разных уровней обязаны согласно требованиям ЗГС строго соблюдать Положения об отборе и назначении руководящих кадров партийных и общеадминистративных органов, чтобы укрепить управление руководящим составом партийных и общеадминистративных органов. А руководящие кадры со своей стороны должны также строго соблюдать ЗГС, чтобы оправдать ожидания народа. Штат государственных служащих на 92% состоит из низовых разрядов сотрудников, которые являются важным источником руководящих кадров. Согласно ЗГС необходимо осуществлять их соответствующую подготовку.

Контроль, дисциплина, надлежащая мотивация и материальное обеспечение. ЗГС предусмотрены условия, которым должны отвечать кандидаты в государственные служащие, их обязательства и специализация, определены требования по проверке и оценке, наказанию, отклонению, увольнению, периодической ротации, ограничению по занятости после ухода с государственной службы, по отставке руководителей по причине собственной вины, по принудительной отставке, демонстрирующие строгие требования, руководство и контроль в отношении государственных служащих. ЗГС также установлены меры поощрения и материального обеспечения, например проверка и оценка, повышение должностных степеней, окладов, материальное поощрение, страхование, которые имеют целью выразить уважение, заботу и защиту в отношении государственных служащих («следует привлекать специалистов карьерным ростом, душевным отношением и адекватным вознаграждением»). Эти меры способствуют усилению конкуренции среди кандидатов на должности, стимулируют их активность, энтузиазм и креативность. В ЗГС подчеркнута необходимость формирования системы окладов, которая будет одинакова для всей страны, с учетом должностей и должностных степеней государственных служащих, направленной на решение проблемы занижения зарплат государственных служащих по всей стране, нерациональной структуры зарплаты и бессистемного распределения зарплаты и материальных льгот. Введена система дотаций, в том числе в зависимости от региональной принадлежности, от условий жизни и труда, удаленности от центра страны и т.д. Также введена в действие популярная в мире система анализа размеров зарплаты с целью установления механизма увеличения окладов государственных служащих, который гарантирует справедливое распределение доходов — результатов социально-экономического развития. ЗГС также регламентировано, что никакой орган не име-

ет права в нарушение государственной политики самостоятельно повышать либо понижать размеры зарплаты, вводить либо отменять материальные льготы, условия социального страхования, а также задерживать выплату зарплаты. Все эти новеллы в ЗГС послужили воплощением концепции «человек на первом месте» в деле формирования штата государственных служащих и управления ими.

1.3.4. Административно-правовые нормы по управлению государственными служащими

Административно-правовые нормы по управлению государственными служащими разработаны главным образом в целях разъяснения конкретных подходов и правил работы для реализации ЗГС и являются основной частью системы законодательства, направленного на управление государственными служащими. Эти нормативные правовые положения затрагивают многие конкретные сферы, связанные с приемом, назначением, обучением, проверкой и оценкой, управлением по профильным признакам, поощрением и наказанием, жалобами и другими действиями государственных служащих.

Нормативные правовые акты, связанные с приемом на государственную службу:

– Нормативный документ по медицинскому обследованию при приеме на государственную службу (в опытном порядке) (декабрь 2016 г.);

– Правила о принятии мер за нарушение правил и дисциплин при вступительном экзамене для приема на государственную службу (август 2016 г.);

– Положение об организации очных экзаменов для приема на государственную службу (в опытном порядке) (ноябрь 2015 г.);

– Положение об испытательном сроке принятых на государственную службу (в опытном порядке) (май 2011 г.);

– Правила о приеме на государственную службу (в опытном порядке) (ноябрь 2007 г.).

Нормативные правовые акты, связанные с обучением и проверкой государственных служащих:

– Положение об обучении государственных служащих (в опытном порядке) (июнь 2008 г.);

– Положение о проверке государственных служащих (в опытном порядке) (январь 2007 г.).

Нормативные правовые акты, связанные с назначением на должность государственной службы:

– Положение о присвоении должностной степени принятому на государственную службу (июль 2008 г.);

– Положение о назначении и освобождении от должности государственного служащего, а также о повышении и понижении в должности (в опытном порядке) (февраль 2008 г.);

– Правила о перенаправлении государственного служащего (в опытном порядке) (февраль 2008 г.);

– Положение об открытом подборе на государственную службу (в опытном порядке) (январь 2013 г.);

– Правила об освобождении от должности государственной службы (в опытном порядке) (июль 2009 г.);

– Правила об увольнении с государственной службы (в опытном порядке) (июль 2009 г.).

Нормативные правовые акты об управлении государственными служащими по профильным признакам:

– Правила управления государственными служащими технологической службы (в опытном порядке) (июль 2016 г.);

– Правила управления государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке) (июль 2016 г.).

Нормативные правовые акты, связанные с поощрением, наказанием и жалобами государственных служащих:

– Закон КНР «О ревизии» (март 2018 г.);

– Положение о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) (от 4 января 2008 г.);

– Положение о решении кадрового спора (от 15 августа 2011 г.);

– Положение о жалобе государственных служащих (в опытном порядке) (от 14 мая 2008 г.);

– Положение о наказании государственных служащих (от 22 апреля 2007 г.).

Нормативные правовые акты, регулирующие поведение государственных служащих:

– Положение об отклонении государственных служащих (в опытном порядке) (от 12 декабря 2011 г.);

– Нормативы поведения государственных служащих (от 21 февраля 2002 г.).

1.3.5. Внутрипартийные правила, регулирующие государственную службу

Внутрипартийные правила КПК составляют важную часть системы управления государственными служащими, которая ориентирована главным образом на руководящий состав органов государственной службы (руководящие кадры партийных и общеадминистративных органов) и носит обязывающий характер. Термин «внутрипартийные правила» был введен ЦК КПК после XVIII Съезда КПК. Генеральный

секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин указал, что необходимо с большей решительностью взяться за развитие самой партии, придерживаясь принципа «партия должна быть строга к себе». В связи с этим в мае 2013 г. были опубликованы Положение о внутрипартийных правилах КПК и Правила регистрации внутрипартийных правил и нормативных документов КПК, потребовавшие корректировки внутрипартийных правил и нормативных документов, изданных с начала образования КНР. В ноябре 2013 г. ЦК КПК принял Пятилетнюю программу планирования подготовки внутрипартийных нормативных документов (2013–2017 гг.) с целью комплексного планирования разработки партийных документов в течение последующих пяти лет, реализации нового подхода к формированию системы внутрипартийных правил.

В октябре 2014 г. 4-м Пленумом ЦК КПК 18-го созыва было рассмотрено и принято решение ЦК КПК о некоторых важных вопросах, связанных с всесторонним продвижением правового регулирования страны, где подчеркивалась необходимость ускорения формирования системы внутрипартийных правил, совершенствования института и механизма разработки внутрипартийных правил, регистрации внутрипартийных правил, а также их разъяснения с целью формирования усовершенствованной системы внутрипартийных правил. Впервые ЦК КПК на пленуме использовал термин «внутрипартийные правила» и изложил концепцию интеграции системы внутрипартийных правил с системой законодательства страны с целью создания системы принципов управления партией и страной, что имеет эпохальное значение. В феврале 2018 г. ЦК КПК принял вторую Пятилетнюю программу планирования подготовки внутрипартийных нормативных документов (2018–2022 гг.) с фокусом внимания на совершенствовании системы внутрипартийных правил к 100-летию КПК и проектировании новых внутрипартийных правил в течение последующих пяти лет. Этот документ содержит основную концепцию, цель, задачи, ключевые предметы и требования к исполнению и поэтому по праву считается важным руководящим документом, направленным на формирование системы внутрипартийных правил.

Внутрипартийные правила КПК совершенствуются и в аспекте управления государственными служащими и кадрами (отбор и назначение, обучение и проверка, наблюдение и контроль, дисциплина и привлечение к ответственности и др.).

Правила об отборе и назначении кадров на должности:

– Положение об отборе и назначении кадров руководящего состава партийных и правительственных органов (март 2019 г.);

Раздел I. Китайская Народная Республика

- Правила об управлении государственными служащими на договорной основе (сентябрь 2017 г.);
- Правила принятия решения парткомом (партгруппой) о назначении и освобождении кадров (ноябрь 2016 г.);
- Правила об управлении государственными служащими технологической службы (сентябрь 2016 г.);
- Правила о предотвращении возможности повышения в должности кадров с преступным прошлым (август 2016 г.);
- Правила об управлении государственными служащими принудительно-исполнительной службы (июль 2016 г.);
- Правила контролирования государственного служащего, супруг(а) которого эмигрировал(а) в другую страну (регион) в связи с назначением на должность (2014 г.);
- Приказ о запрете назначения кадров с превышением штата (ноябрь 2014 г.);
- Правила о назначении и освобождении от должности, повышении и понижении в должности государственных служащих (в опытном порядке) (декабрь 2008 г.);
- Временные правила о сроке пребывания на должности кадров руководящего состава партийных и правительственных органов (июнь 2006 г.);
- Правила мобильности кадров руководящего состава партийных и правительственных органов (август 2006 г.);
- Временные правила о случаях необходимого отклонения кадров руководящего состава партийных и правительственных органов (август 2006 г.).

Правила по обучению и проверке кадров:

- Положение о проверке партийных и общеадминистративных кадров руководящего состава (апрель 2019 г.);
- Положение об обучении и тренинге кадров (октябрь 2015 г.);
- Правила о проверке кадров в отношении этики (2011 г.);
- Правила о годовой проверке кадров руководящего состава партийных и правительственных органов, а также других руководителей (в опытном порядке) (2009 г.);
- Правила о комплексных мерах ежегодной проверки и оценки кадров руководящего состава региональных партийных и правительственных органов, а также других руководителей (в опытном порядке) (2009 г.);
- Правила о комплексных мерах ежегодной проверки и оценки кадров руководящего состава ведомств, а также других руководителей (в опытном порядке) (2009 г.).

Правила по наблюдению за кадрами:

- Правила об отчете о личных обстоятельствах со стороны руководящих кадров (февраль 2017 г.);
- Положение внутрипартийного наблюдения КПК (октябрь 2016 г.);
- Правила о стимулировании беспрепятственного назначения кадров согласно заданным критериям (в опытном порядке) (ноябрь 2015 г.);
- Правила регулирования представительских мероприятий и расходов партийных и правительственных органов для внутреннего общения (декабрь 2013 г.);
- Правила регулирования вопросов совмещения должности со стороны руководителей партийных и правительственных органов на предприятиях (октябрь 2013 г.);
- Положение о борьбе против расточительства в партийных и правительственных органах (ноябрь 2013 г.);
- Правила об аудите материальной ответственности руководителей партийных и правительственных органов, а также государственных предприятий (октябрь 2010 г.).

Правила о дисциплине, привлечении кадров к ответственности, неподкупности и борьбе с коррупцией:

- Правила о критериях внутрипартийной политической жизни в условиях новой ситуации (октябрь 2016 г.);
- Положение о привлечении к ответственности КПК (июнь 2016 г.);
- Положение КПК о выездной ревизии (август 2015 г.);
- Положение КПК о выездной ревизии (июнь 2016 г.);
- Положение КПК о дисциплинарном наказании (октябрь 2015 г.);
- Положение КПК о неподкупности и самодисциплине (октябрь 2015 г.);
- Правила привлечения кадров руководящего состава партийных и правительственных органов к ответственности за упущения в отборе и назначении кадров (в опытном порядке) (март 2010 г.);
- Временные правила о привлечении кадров руководящего состава партийных и правительственных органов к ответственности (июнь 2009 г.).

1.4. ИДЕИ СИ ЦЗИНЬПИНА ОБ УПРАВЛЕНИИ КАДРОВЫМ СОСТАВОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Генеральный секретарь КПК и Председатель КНР Си Цзиньпин уделяет особое внимание управлению государственными служащими

ми и формированию системы законодательства. После XVIII Съезда КПК под непосредственным руководством Си Цзиньпина в ответ на новые вызовы в сфере управления кадрами и государственными служащими, появившиеся с разворачиванием реформ и открытости Китая, ЦК КПК, его организационный и правовой отделы внесли изменения и дополнения практически во все внутривнутрипартийные правила, а также представили Программу разработки внутривнутрипартийных правил на следующие пять лет с целью стратегического проектирования и планирования развития правового регулирования кадров в течение последующих пяти лет. Си Цзиньпин непосредственно возглавлял процесс внесения изменений и дополнений в основной закон о регулировании государственной службы — ЗГС, а также его кодификации.

Си Цзиньпин уделяет особое внимание формированию штата высококвалифицированных кадров и государственных служащих — преданных, неподкупных, надежных и ответственных. Он выразил уверенность в том, что судьба Компартии и Китая во многом зависит от способности Компартии и страны подготовить профессиональные руководящие кадры. Одной из ключевых причин, позволивших КПК сохранить творческое начало и солидарность с народом, направить дело революции, развития и реформирования страны вперед, возглавить китайский народ в преодолении трудностей, одерживать одну за другой победы в разных сферах, является упор на воспитание кадров и создание штата государственных служащих, способных взять на себя ответственность. В январе 2019 г. в журнале «Цюши» ЦК КПК была опубликована статья Си Цзиньпина, где методически изложено его видение управления кадрами и государственными служащими.

1.4.1. Отстаивание критериев морали и способностей

Си Цзиньпин неоднократно утверждал, что кадры высокого уровня отличаются высокой нравственностью и способностями одновременно. Во всех странах и во все времена, как правило, при отборе, назначении, контроле кадров и государственных служащих и управлении ими делается акцент на нравственность и способности, разница лишь в толковании и интерпретации понятий «нравственность» и «способности». КПК всегда ставит нравственность и способности кадров на первое место, а приоритетом считает нравственность, которая включает в себя политические качества, трудовую этику, социальную добродетель и семейное согласие. Среди вышперечисленных факторов в первую очередь выделяются политические качества, которые подразумевают критическую оценку кадров, отста-

ивание веры в коммунизм, преданность партии и народу, защиту авторитета и единства ЦК КПК, реализацию в жизнь теории, курса и линии КПК. Этот критерий определяет ценностную ориентацию системы кадров и государственных служащих, имеет критическое значение для правящей партии, признания ее лидирующей роли.

Относительно нравственности и способностей Си Цзиньпин утверждает, что приоритетность нравственности не означает, что способности менее значимы. Развитие способностей государственных служащих чрезвычайно актуально, особенно в связи с рисками и вызовами на международной арене, когда необходимо брать на себя ответственность в рамках стратегии развития страны. Для достижения этой цели необходимо форсировать процесс пополнения знаний, обучения новым навыкам и применения их на практике, отбирать наилучшие конкурентоспособные кадры, обладающие деловыми качествами, профессиональной компетенцией, высокой квалификацией и назначать их на соответствующие должности.

1.4.2. Назначение кадров по принципу справедливости

Назначение кадров по принципу справедливости является одним из основных требований КПК и КНР к управлению кадрами и государственными служащими. Си Цзиньпин полагает, что справедливость при назначении кадров выражается в следующем:

1) *стремление к справедливости*. Отделы, отвечающие за управление кадрами и государственными служащими, их сотрудники должны нести ответственность перед партией, народом и другими кадрами. Твердые убеждения в справедливости способствуют мудрому, смелому и толерантному отношению к отбираемым кадрам — кадры рекомендуются только по критериям способностей и нравственности, справедливому отношению к кадрам и нетерпимости к нарушению указанных принципов ради корыстной сделки;

2) *справедливость во имя цели*. Си Цзиньпин утверждает, что кадры отбираются для решения государственных задач, а не для личного взаимодействия с руководителями или иными кадровыми сотрудниками. При отборе кадров необходимо отказаться от принципов уравнивания сил, учета стажа, что приводит к снижению критериев, тем более нельзя рассматривать государственную должность как ресурс для извлечения личной выгоды. Следует ставить принцип достижения общей цели на государственной службе превыше всего и отбирать кадры в соответствии с этим принципом, чтобы кадры соответствовали требованиям к должности;

3) *справедливость — стиль работы*. В отдельных органах и учреждениях до настоящего времени решающее слово при повышении

по службе остается за руководством, при этом не всегда соблюдаются правила и законы. Бывают случаи, когда решение принимается по воле отдельных руководителей, игнорируются такие механизмы, как опрос мнений, коллективное обсуждение, организационное решение. Си Цзиньпин поручил принять необходимые меры во избежание порочного стиля руководства, сделав политическую экосистему в партийных и правительственных органах четкой и прозрачной.

1.4.3. Расширение сферы подбора кадров

По мнению Си Цзиньпина, следует расширять кругозор, не ограничиваясь застывшими формами, чтобы отобрать лучших специалистов в деле развития партии и государства и полностью раскрыть способности государственных служащих и специалистов разных профилей. Необходимо, руководствуясь потребностями партии и государства, назначать на государственные должности компетентных специалистов. Си Цзиньпин отметил необходимость практики и опробации кадров при выполнении особо важных поручений, особенно в сложных условиях, что крайне актуально для оптимизации структуры системы кадров и государственных служащих, повышения уровня принятия рациональных решений и их исполнения. Такие кадры необходимо как можно больше привлекать к работе, а не имеющим практического опыта сотрудникам следует поручать работу в сложных условиях для получения практического опыта и необходимых навыков (так называемое «откомандирование на закатку»). Особое значение имеют всесторонний отбор компетентных специалистов, оптимизация структуры знаний, способностей и специализации руководящего состава, кадров и государственных служащих.

1.4.4. Отставание принципов строгого управления

Си Цзиньпин полагает, что лучшие кадры формируются скорее через процедуру контроля, чем посредством отбора, поэтому необходимо осуществлять строгие процедуры контроля кадров, включая строгое воспитание, строгое управление и строгое наблюдение в процессе формирования системы кадров и государственных служащих, с применением научно обоснованных методов с целью эффективного и результативного управления. После XVIII Съезда КПК Си Цзиньпин призвал к всестороннему упорядочению системы управления партией, усилению контроля над кадрами и государственными служащими. Разработаны и приняты законы и правила по ужесточению управления, например критерии самоконтроля в от-

расли неподкупности, положения о дисциплинарном наказании, о внутривнутрипартийном наблюдении, о проверке и оценке и т.д. Отделами кадров и департаментами государственных служащих принято множество правил, касающихся контроля над выездными документами, декларирования личного имущества, членства в общественных организациях, отставки, ухода на пенсию, а также перехода на должность на предприятии и др. Таким образом, создана система законов и правил по управлению государственными служащими, воплощающая основные идеи Си Цзиньпина о всестороннем и строгом управлении партией и кадрами.

1.4.5. Создание системы терпимости к допущению ошибок

Си Цзиньпин подчеркивает, что необходимо поощрять инновационную деятельность и быть терпимыми к допущению ошибок на фоне усиления ответственности. Поиск может завершиться неудачей, действия могут приводить к ошибкам, невозможно гарантировать стопроцентный успех в новом начинании. Необходимо разбираться в характере и последствиях упущения и совершенствовать механизм терпимого к нему отношения. Лидер Китая выдвинул принцип «трех отличий» в качестве основы механизма терпимости к упущениям: 1) отличие упущения в связи с неопытностью в новом деле от умышленного нарушения установленных правил; 2) отличие практики экспериментального характера при отсутствии четких регламентов от намеренного отказа от соблюдения предписанных запретов государства; 3) отличие несознательных упущений в ходе реформы от преднамеренных действий в корыстных целях. Суть идеи Си Цзиньпина о «трех различиях» заключается в признании значения руководства и ценности практики, в защите кадров и государственных служащих, которые предпринимают усилия для применения инноваций в целях реформирования страны.

1.5. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

В Отчете XIX Съезда КПК предусмотрена необходимость совершенствования и развития социализма с китайской спецификой, стремления к модернизации системы государственного управления и раскрытию ее потенциала. Система государственной службы в качестве важной составной части социализма с китайской спецификой за 20 с лишним лет в целом сформирована. Управление государственными служащими перешло от административного регу-

лирования в правовое русло. В условиях новой стадии социализма с китайской спецификой с учетом новых задач и вызовов Китая предстоит модернизировать систему государственной службы. В перспективе развитие системы государственной службы будет осуществляться по следующим направлениям:

1) *продолжение институционализации системы управления государственными служащими.* При установленных правилах по ключевым звеньям управления государственной службой пока не усовершенствованы конкретные правила для их исполнения, а именно: а) правила по отраслевым признакам. В 2016 году изданы Положение об управлении государственными служащими технологической службы (в опытном порядке) и Положение об управлении государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке), которые положили начало формированию собственных иерархий должностей государственных служащих технологической и административно-исполнительной служб, что в определенной степени меняет единый подход к модели управления государственной службой. Однако для полноценного и однозначного определения статуса трехмиллионного штата государственных служащих этих категорий необходимо разработать и распространить детализированные инструкции и правила к вышеназванным двум нормативным документам с набором критериев и сфер классификации; б) правила по поощрению и принуждению государственных служащих, в частности выработка правил строгого наблюдения за исполнением обязанностей, ведение повседневной проверки и оценки, внесение изменений и дополнений в систему поощрения и награждения государственных служащих, разработка правил и разъяснений к системе терпимости к упущению, принятие мер дисциплинарного наказания в отношении государственных служащих и т.д.;

2) *придание окончательной формы законодательно-нормативной основе управления государственными служащими.* В приложениях к ЗГС отражены серьезные проблемы, требующие решения. Например, большинство из них носит характер временных актов или норм, которые не соответствуют новой редакции ЗГС в духе права и конкретных требований, и нуждается в устранении недостатков и совершенствовании. В отношении одних правил, которые носят временный характер, необходимо обобщить опыт на практике и принять на их основе официальные правила, а в отношении других — повышать статус их компетентности для скорейшего выпуска официальных версий. Для документов нормативного характера, в которых отражена политика управления государственными служащими в виде

нормативных правил, также следует повышать уровень законодательного статуса, чтобы придать им бóльшую юридическую силу;

3) *контроль за исполнением законов об управлении государственными служащими*. Исполнение законов об управлении государственными служащими не менее важная сторона правового регулирования государственной службы. Исходя из этого целесообразно создавать и совершенствовать механизм проверки исполнения ЗГС на долгосрочной основе, проводить проверку и наблюдение за состоянием исполнения законов и правил, расследовать нарушения законов и правил и устранять их с целью осуществления управления государственными служащими в русле правового регулирования;

4) *совершенствование законодательства об управлении государственными служащими по профильным признакам*. Правила управления государственными служащими комплексной службы уже действуют, а законодательство об управлении государственными служащими по профильным признакам только формируется. В 2016 году введены в действие Положение об управлении государственными служащими технологической службы (в опытном порядке), Положение об управлении государственными служащими административно-исполнительной службы (в опытном порядке), а в 2017 г. — Правила об управлении государственными служащими на договорной основе (в опытном порядке). Все эти правила действуют в опытном порядке как результат проведения реформы управления государственными служащими. Их непрерывное совершенствование имеет особое значение для руководства государственными служащими технологической и административно-исполнительной служб, а также для поиска модели управления государственными служащими на договорной основе.



Литература

1. Цзиньпин Си. Стремление к формированию высокоорганизованной системы кадров и государственных служащих, характеризующихся верностью, целомудренностью и ответственностью // Цюши. 2019. № 2.
2. Синьго Фу. Новые задачи и требования к управлению государственными служащими в новую эпоху // Цюши. 2018. № 8.
3. Шицю Ян, Цзинцин Ван. Сборник норм и правил к Закону «О государственной службе»: правовые документы государственной политики // Первое управление кадров Организационного отдела ЦК КПК Управления государственной службы. Пекин: Кадры, 2008.
4. Разъяснения и дополнения к Закону КНР «О государственной службе» // Офис правового регулирования при Госсовете. Пекин: Правовое регулирование, 2017.

Глава 2

ПРИЕМ НА ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Высокая квалификация государственных служащих является гарантией правильного, эффективного и скоординированного функционирования административных органов. Повышение квалификации и оптимизация штата государственных служащих соответственно представляют собой системную работу, при этом первоочередной задачей является установление надлежащего контроля на «входном пункте» поступления на государственную службу. Главная цель заключается в приеме в ряды государственных служащих высококвалифицированных специалистов.

2.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ПРИЕМЕ НА ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Согласно Закону «О государственной службе» граждане могут приобрести статус государственного служащего следующими способами: 1) участие в конкурсе; 2) перевод с другой должности; 3) заключение договора; 4) прием на работу (основной из способов).

Под термином «прием на должность государственного служащего» понимается процедура, в ходе которой кадровые органы отбирают компетентных специалистов на должности государственных служащих неруководящего состава (не выше главного ведомственного сотрудника 1-й категории) либо на другие должности соответствующих рангов путем открытых экзаменов и всестороннего обследования в соответствии с критериями «нравственность» и «способность». Правила приема распространяются только на тех, кто в первый раз назначается на должность государственного служащего. На должности руководящего состава (не выше ранга ведомственного сотрудника 1-й категории) назначение осуществляется главным образом переводом с ранее занимаемой должности. Руководители и служащие неруководящего состава выше ранга ведомственного сотрудника 1-й категории назначаются в основном посредством процедуры отбора и директивного перевода.

Система приема на государственную службу гарантирует формирование высококвалифицированного штата государственных служащих. Согласно Временным положениям о государственной службе, изданным Министерством кадров (в настоящее время — Мини-

стерством трудовых ресурсов и социального обеспечения) в 1993 г., с 1994 г. были введены экзамены для поступающих на государственную службу с целью привлечения лучших специалистов в ряды государственных служащих административного управления, что сыграло важную роль в повышении квалификации штата государственных служащих и активизации деятельности государственных органов. В период 2006–2017 гг. удельный вес выпускников вузов с полным высшим образованием в штате государственных служащих вырос с 43 до 71,9%, государственных служащих моложе 35 лет — с 25,6 до 27,8%, служащих женского пола — с 22,8 до 26,5%.

Система приема на государственную службу стала важным символом и организационной гарантией социального равенства и справедливости. Введение обязательного экзамена как главного канала приема государственных служащих, дополнение, усовершенствование соответствующих законов позволяют избежать спонтанности и влияния определенных лиц на прием. Введены меры по смягчению ограничений в связи с социальным положением, территориальной и национальной принадлежностью, регистрацией по месту жительства, по установлению необходимых вступительных экзаменов и обследований. Тем самым хорошим специалистам предоставляется возможность доступа к государственной службе, обеспечивается социальное равенство и справедливость, а также активизация ротации специалистов. Согласно данным Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения, на государственную службу центральных аппаратов ЦК КПК, Госсовета и их подведомственных органов в 2010–2011 гг. было принято выходцев из простых семей соответственно 93,4 и 87,1%, а в 2010–2012 гг. из принятых на государственную службу центральных аппаратов ЦК и Госсовета 60% составили выходцы из семей рабочих и крестьян, при этом 90% принятых не имели до этого отношения к государственной службе. В системе приема на государственную службу предусматриваются льготы для кандидатов из регионов и представителей национальных меньшинств — для них возможно смягчение критериев приема. Согласно данным из Белой книги, выпущенной издательством Госсовета, «Право развития: концепция, практики и вклад Китая», на конец 2015 г. количество государственных служащих из национальных меньшинств составило 765 тыс. чел., что втрое больше показателя 1978 г.

2.1.1. Основные способы приема на государственную службу

Статьей 23 Закона «О государственной службе» регламентировано, что при приеме на должность государственных служащих не

выше ранга главного ведомственного сотрудника 1-й категории и другие должности соответствующих рангов применяются принципы открытого экзамена, строгого обследования, честной конкуренции и отбора лучших. Статьей 3 Временных положений о государственной службе установлено, что «критериями для приема на государственную службу служат открытость, равноправие, конкурентная основа и отбор лучших, а также принцип совмещения нравственности и таланта, а способом отбора государственных служащих являются комплексные меры экзаменов и обследование».

Под принципом открытого экзамена подразумевается прием на государственную службу после сдачи экзамена. К экзамену допускаются все члены общества без ограничений. Этот принцип реализуется в пяти направлениях: 1) прозрачность политики приемного экзамена; 2) доведение до всеобщего сведения времени подачи заявки, требований к претендентам, списка кандидатов, допущенных к экзамену; 3) представление перечня органов и должностей, куда принимаются кандидаты, а также условий приема; 4) объявление о времени, способе и процедуре экзаменов; 5) опубликование результатов экзаменов, списка лиц, представленных для отбора, а также итогов приема. Вся эта информация доступна через Интернет, печатные издания, телевидение и т.д.

Принцип строгого обследования в основном отражается в основополагающих условиях проведения экзамена. Согласно ст. 29 Закона «О государственной службе» в отношении кандидатов, сдающих экзамены, необходимо провести обследование по месту их работы либо обучения. Сфера обследования распространяется на политические и нравственные качества, квалификацию для выполнения должностных обязательств кандидата. Строгое обследование служит предпосылкой для отбора лучших в целях обеспечения соответствия принятых на государственную службу кандидатов установленным нормам по нравственности и квалификации. Если открытые экзамены фокусируются на оценке квалификации кандидатов, то строгое обследование — на их нравственности. Только соблюдение указанных принципов в комплексе может на «пропускном пункте» обеспечить прием самых достойных на государственную службу.

Под принципом равноправной конкуренции подразумеваются равные права и возможности всех граждан относительно приема на государственную службу. Равенство возможностей для всех это в первую очередь равноправная конкуренция. Каждый имеет право претендовать на должность государственного служащего вне зависимости от национальной, расовой и половой принадлежности,

семейного положения, вероисповедания либо происхождения. Органы, принимающие граждан на государственную службу, при определении критериев для кандидатов должны соблюдать принцип необходимости и рациональности и по своей инициативе не могут вводить ограничения дискриминационного характера, например отдавая предпочтение неженатым мужчинам либо исключительно здоровым людям. Равенство также отражается в унифицированности правил приема, стандартов оценки для всех кандидатов.

Под принципом отбора лучших понимается прием на государственную службу лиц, лучше всех сдавших экзамен и прошедших обследование в условиях справедливой конкуренции — при наличии нескольких кандидатов на одну должность. В процессе приема на государственную службу кандидаты проходят следующие этапы отбора — проверку на соответствие требованиям к кандидату, письменные экзамены, собеседование, повторную проверку на соответствие требованиям к кандидату, инспектирование квалификации и нравственности, медицинский осмотр и др. Кандидаты, прошедшие первый этап успешно, выдержавшие жесткую конкуренцию, имеют право перейти на следующий этап.

2.1.2. Основные критерии приема на государственную службу

Основными критериями для приема на государственную службу служат соблюдение принципа «совмещение нравственности и таланта с приоритетом нравственности», которого придерживается КПК уже долгое время при назначении кадров, и стандарт хорошего кадрового работника. Генеральный секретарь КПК Си Цзиньпин, исходя из реалий и специфики современного Китая, определил следующий стандарт: хороший кадровый работник должен «иметь твердую веру, служить народу, четко выполнять служебные задания, брать на себя ответственность, быть честным, неподкупным». Таким образом, заложена основа формирования высококвалифицированного и специализированного штата кадров и государственных служащих.

При приеме на государственную службу ответственным за это лицам необходимо придерживаться принципа совмещения нравственности и способностей с приоритетом нравственности и стандарта хорошего кадрового работника в современных условиях, уделять особое внимание проверке политической нравственности, способностей и квалификации, поведения и неподкупности кандидатов, оценивать их комплексно (сочетание результатов экзаменов и обследования). Не принимаются на государственную службу кандидаты, просто получившие максимальное количество баллов на эк-

замене, во избежание ситуации, когда «баллы решают все». Кандидаты, которые окажутся не соответствующими требованиям по политическим взглядам, нравственности, поведению, неподкупности, не принимаются в штат государственных служащих, какие бы ни были у них высокие баллы на экзамене, какими бы они ни были способными.

Законом «О государственной службе» регламентированы минимальные требования к кандидатам в государственные служащие. Например, ст. 26 предусмотрены определенные ситуации обязательного отказа в приеме на государственную службу: уголовное наказание кандидата, лишение членства в КПК, лишение статуса государственного служащего, нахождение в черном списке в связи с утратой общественного доверия, сокрытие необходимой информации, ее искажение, мошенничество, нарушение правил проведения экзамена.

2.1.3. Рабочие процедуры приема на государственную службу

Согласно Закону «О государственной службе» и Временным положениям о государственной службе процедуры приема государственных служащих разделяются на следующие этапы: объявление о проведении экзамена для приема на государственную службу, прием заявок и их рассмотрение на соответствие требованиям к кандидатам, экзамен, проверка нравственности и квалификации, медицинское обследование, объявление предварительного списка принятых лиц, одобрение либо регистрация в списке, испытательный срок и обучение.

Объявление об экзамене. Орган управления государственными служащими утверждает актуальные вакансии с определением количества постов, специальностей, требований к кандидатам, ограничительных условий и др., затем доводит эту информацию через СМИ (печатные издания, радиовещание, телевидение и др.) до сведения общества. В объявлении, как правило, содержатся подробные, предметные и четкие данные о принимающих органах, вакантных должностях, о видах экзамена и его дисциплинах, требования к кандидатам по образованию, опыту работы и др.

Экзамен. Экзамен проводится в письменном виде и способом собеседования — в два этапа. С успешно сдавшими экзамен проводится собеседование. Письменный экзамен организуется органом управления государственными служащими, а собеседование — принимающими органами. Общая часть письменного экзамена на должности государственных органов ЦК КПК и Госсовета включает в себя тестирование профессионализма и способности рассуждать

и аргументировать. Также предусмотрена специальная часть экзамена для должностей, требующих специальных знаний и знаний малоупотребляемых языков.

Общее обследование и медицинское обследование. Принимающие органы определяют список лиц, сдавших письменный экзамен для дальнейшего обследования, и назначают для них повторную проверку соответствия требованиям к кандидатам, общее обследование и медицинское обследование. Обследование проводится в соответствии с нормами, установленными Законом «О государственной службе», а также с положениями соответствующих подзаконных актов. Цель обследования — определение соответствия кандидатов требованиям к политической характеристике и квалификации. Изучается личное дело кандидата, проводится индивидуальное собеседование с представителями руководящего состава, партийной организации и соответствующими лицами по месту предыдущей работы кандидатов, либо организуется общая встреча с указанными лицами.

Объявление предварительного списка принятых лиц. Принимающие органы на основании результатов экзамена, общего обследования и медицинского обследования составляют список лиц, принимаемых на государственную службу, и объявляют его общественности через Интернет либо СМИ не позднее пяти рабочих дней.

Одобрение либо регистрация. После объявления предварительного списка принятых лиц принимающие органы государственного уровня подают его в орган управления государственными служащими на регистрацию, а принимающие органы местных уровней — в органы управления государственными служащими уровня провинции либо города (областного уровня) на одобрение.

Испытательный срок и обучение. Принятые на государственную службу лица должны пройти обучение, организуемое органами управления государственными служащими государственного и местных уровней. Испытательный срок устанавливается на один год, по истечении которого, если испытуемого оценивают удовлетворительно, его принимают на государственную службу, в противном случае ему отказывают в приеме. Орган, проводящий испытание, имеет право дать оценку кандидату согласно принципу совмещения нравственности и квалификации при соответствии должностным требованиям.

2.1.4. Дополнение и усовершенствование системы приема на государственную службу через экзамен

После XVIII Съезда КПК по мере совершенствования правового регулирования страны постоянно оптимизируется система проведения экзамена и приема на государственную службу. Центральный

орган управления государственными служащими разработал более 10 новых положений и правил, а также других документов, распространяющихся на медицинское обследование, собеседование, общее обследование при приеме, наказания за нарушение дисциплины и правил, безопасность проведения экзаменов, а также внес изменения в действующие. На основе Закона «О государственной службе», регламентов приема как стандартов и других политик в качестве правил постоянно развивается система законодательных и политических документов, охватывая весь процесс приема на государственную службу.

Разрабатываются подробнейшие инструкции для реализации правил приема через экзамен. Так, органы управления государственными служащими на местном уровне, учитывая местную специфику, разрабатывают инструкции по выполнению общих правил, направленные на решение практических вопросов. Они также постоянно совершенствуют систему, внося дополнения, исключая разночтения в применении правил, таким образом делая каждую процедуру приема через экзамен законодательно обоснованной и отслеживаемой. Более чем в 20 провинциях Китая приняты инструкции для всесторонней реализации правил приема на государственную службу. А во многих провинциях разработаны инструкции для приема граждан на особые должности государственной службы, детализированы рабочие процедуры, составлен перечень специальностей для целей приема через экзамен. В отдельных провинциях стандартизированы процедуры по медицинскому обследованию физического состояния кандидатов, уточнены процедуры собеседования. В некоторых провинциях, городах центрального подчинения и автономных округах установлены правила для дополнительного приема кандидата с изменением желаемой должности и объединения должностей определенной категории. В провинциях Чжэцзян и Гуандун проведены исследования структуры заданий экзамена, способов его организации, удельного веса разных заданий и оценки баллов, решается проблема дисбаланса приема мужчин и женщин. В Шанхае и других городах центрального подчинения, 10 провинциях и автономных округах провели испытание по приему на государственную службу инвалидов, чтобы гарантировать права кандидатов-инвалидов на участие в общественном управлении.

В умеренных пределах снижены требования к кандидатам из бедных и пограничных, удаленных регионов (на 3-м Пленуме ЦК КПК 18-го созыва было принято такое решение в целях совершенствования системы приема на государственную службу через экзамен). В 2014 году Организационным отделом ЦК КПК, Министер-

ством кадровых ресурсов и социального обеспечения, Государственным управлением государственными служащими в Совместной рекомендации по реализации плана приема через экзамен граждан на должности низовых звеньев в регионах с тяжелыми условиями, а также в пограничных и удаленных регионах определены правила снижения «пороговых требований», предъявляемых к кандидатам на должности в низовых звеньях в регионах с тяжелыми условиями, а также в пограничных и удаленных регионах с целью решить проблему, связанную с набором штата структур уездов и волостей в регионах с тяжелыми условиями, а также в пограничных и удаленных регионах. Управления местных уровней соответственно снижают «пороговые требования» к кандидатам в отношении образования, специальностей и возраста. В некоторых районах наметился «двойной рост» числа кандидатов и принятых лиц.

Внедрение критериев и методологии приема через экзамен по признакам степеней и классификации способствует четкому определению соответствия человека занимаемой должности, притом что система приема через экзамен довольно гибкая. На разных уровнях (от центрального до местных) органы управления государственными служащими развертывают кампанию по приему через экзамен по признакам степеней и классификации. В провинции Хэйлуцзян должности классифицируются на категории провинциального и городского управления, категорию силовых структур, категорию уездов и волостей с тяжелыми условиями и пограничных, удаленных регионов. В Ханчжоу экзаменационные листы делятся на шесть категорий — общее управление, низовое управление, административное исполнение (оперативная часть силовых структур), отличные сельские кадры, отличные кадры местного самоуправления и выпускники университетов и училищ внутренних дел.

В последние годы с целью определения хороших кадров при приеме на государственную службу стали сочетать экзамен и обследование, чтобы всесторонне проанализировать политические взгляды кандидатов. В 2017 году при приеме на государственную службу высшего уровня проводилась целевая проверка досье кандидатов с акцентом на образовании, специальности, опыте работы и др. Ее цель заключалась в том, чтобы отобрать из кандидатов самых лучших специалистов, которые обладают высокими личными качествами и готовы работать не только ради реализации личной мечты, но в первую очередь на благо страны, народа и общества в целом. Эта проверка стала гарантией отбора самых лучших кадров.

При приеме на государственную службу через экзамен применяются новые технологии. В ряде провинций и городов используется

автоматическая идентификация при подаче заявки, установлены металлодетекторы при входе в здание, экранизируются сигналы мобильной связи, ведутся радиомониторинг и видеонаблюдение, а также введены технические меры защиты от плагиата — все это делается во избежание мошенничества при проведении экзамена. В ряде провинций и городов полностью модифицировали хранение экзаменационных листов.

Система постоянно пополняется детализированными стандартами, специализированными правилами, соответственно постоянно совершенствуются инструкции и руководства по приему граждан на государственную службу, повышается уровень его правового регулирования. Так формируется штат высококвалифицированных государственных служащих с высокими личностными качествами, «отвечающих требованиям честности, неподкупности, ответственности, способных отвечать на новые вызовы» (из «Газеты организационно-кадрового дела Китая» от 21 августа 2017 г.).

2.1.5. Режим прямого отбора и назначения в системе приема граждан на государственную службу

В Китае не все государственные служащие отбираются через вступительный экзамен. Органом управления государственными служащими установлен режим прямого отбора и назначения с целью расширить каналы приема лучших специалистов в штат государственных служащих, предоставить возможность работать в партийных и государственных органах отличникам, самым способным выпускникам вузов.

Режим прямого отбора и назначения служит важной дополнительной мерой к системе приема граждан на государственную службу с китайской спецификой. Под термином «прямой отбор и назначение» подразумевается то, что организационно-кадровые ведомства согласно плану напрямую отбирают и назначают отличников — выпускников с полным высшим образованием в год окончания вуза на должность в органах низового уровня. В процессе работы их будут готовить как резерв кадров на должности руководящего состава партийных либо административных органов, также их могут в дальнейшем повышать на должности квалифицированных работников в партийных и административных органах уездного уровня или выше. Для прямого отбора и назначения необходимо подать заявление по собственному желанию, предоставить рекомендацию вуза, сдать экзамен и пройти проверку организационно-кадрового ведомства.

Прямой отбор и назначение — один из каналов приема государственных служащих, которых сразу зачислят в штат. Отличительные черты такого приема следующие: 1) другие требования к кандидатам — они должны не только соответствовать общим требованиям к кандидатам на должность государственного служащего, но и иметь высокие политические качества, волю и стремление к партийно-административной деятельности, причем сами должны быть отличниками с большим потенциалом. В связи с этим главным образом это выпускники вузов и аспирантуры — члены КПК, лидеры студентов и аспирантов; 2) другие перспективы карьеры — их будут готовить как резерв особо важных кадров, кандидатов на должности руководящего состава партийных либо административных органов, а в дальнейшем повышать в должности как квалифицированных работников в партийных и административных органах уездного уровня или выше (прием посредством экзамена осуществляется на должности только рядовых государственных служащих); 3) другие процедуры отбора — комплекс мер, включающих подачу заявления по собственному желанию, рекомендации со стороны вузов, экзамен и обследование со стороны организационно-кадрового ведомства (прием через экзамен предусматривает только письменные экзамены и собеседование, при этом от кандидатов не требуется рекомендация вуза).

2.1.6. Особые положения для приема на государственную службу в регионе автономии национальных меньшинств

Региональная автономия национальных меньшинств является основным принципом региональной политики, закрепленным в Конституции КНР. А статьей 18 Закона КНР «О региональной автономии национальных меньшинств» предусмотрено «в рабочих ведомствах, подчиняющихся автономным властям местностей региональной автономии национальных меньшинств, рационально назначать представителей нации региональной автономии, а также представителей других национальных меньшинств», что стало законодательным основанием для применения особых условий в приеме граждан на государственную службу в местностях региональной автономии национальных меньшинств.

Согласно п. 2 ст. 22 указанного закона «при приеме автономными властями граждан на государственную службу в местностях региональной автономии национальных меньшинств необходимо предоставлять льготные условия для представителей нации региональной автономии, а также для представителей других националь-

ных меньшинств». В местностях региональной автономии национальных меньшинств прием представителей национальных меньшинств на государственную службу с наделением полномочиями и статусом государственных служащих может благоприятствовать активизации народов разных наций в сфере политической деятельности, а также реализации преимущества кандидатов — представителей национальных меньшинств, знающих национальные обычаи и историю. Это будет способствовать укреплению единства страны и стимулированию развития государственной службы региональной автономии национальных меньшинств.

Законодательное и политическое ориентирование на предоставление льгот для кандидатов национальных меньшинств в местностях региональной автономии национальных меньшинств не может считаться нарушением принципа равноправной конкуренции, потому что доля многих национальных меньшинств по численности населения слишком мала, что могло бы привести к их недостаточному представительству в штате государственных служащих. Именно поэтому применяются особые законодательные меры для защиты их прав. В отношении национальных меньшинств при их приеме на государственную службу применяется в основном три варианта предоставления льгот: 1) при составлении плана предусматривается минимальный процент приема представителей национальных меньшинств; 2) при равных других условиях кандидатам — представителями национальных меньшинств отдается предпочтение; 3) в разумных пределах снижено количество минимально требуемых баллов.

2.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРИЕМЕ НА ДОЛЖНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

При приеме граждан на государственную службу руководствуются подзаконными актами и политическими документами в дополнение к Закону КНР «О государственной службе», в том числе Временными правилами приема граждан на государственную службу, Правилами наказания за нарушение дисциплины и правил по приему граждан на государственную службу через экзамен, Временными стандартами медицинского обследования (общими) при приеме граждан на государственную службу. Кроме того, ежегодно перед единым экзаменом по приему граждан на государственную службу выпускаются программы, списки должностей, инструкции

по процедурам подачи заявления, проведения экзамена и другие регулирующие документы.

2.2.1. Требования, предъявляемые к кандидатам на должности государственной службы

Статьей 13 Закона КНР «О государственной службе» предусмотрены базовые требования, которым должны соответствовать кандидаты на должности государственной службы: гражданство КНР, возраст не менее 18 лет, признание Конституции КНР, безупречная репутация, дееспособность, определенный уровень образования, навыки работы и др. Согласно ст. 25 Закона КНР «О государственной службе» помимо соблюдения вышеизложенных условий кандидат на вакантную должность государственной службы также должен соответствовать требованиям органов управления государственными служащими уровня провинции либо выше.

Статьей 26 Закона КНР «О государственной службе» также предусмотрены запреты на прием на государственную службу для определенных категорий лиц: понесших уголовное наказание за совершение преступления, исключенных из рядов КПК, исключенных из штата государственных служащих, утративших общественное доверие и понесших наказание в связи с этим и др.

2.2.2. Субъект, исполняющий обязанности по приему граждан на государственную службу, и его полномочия

Статьей 24 Закона КНР «О государственной службе» предусмотрено, что центральный аппарат Управления государственными служащими отвечает за организацию приема граждан на государственную службу в ЦК КПК и Госсовет либо непосредственно в подчиняющиеся им учреждения. Управления государственными служащими провинциального уровня несут ответственность за организацию приема граждан на государственную службу органов местного уровня, при необходимости имеют право уполномочивать ведомства управления государственными служащими городов, которым подчиняются районы.

Статьей 8 Временных правил приема граждан на государственную службу регламентировано, что центральный аппарат управления государственными служащими курирует дела комплексного управления приемом граждан на государственную службу всекитайского масштаба. Центральный аппарат управления государственными служащими отвечает за организацию приема граждан на государственную службу в ЦК КПК и Госсовет либо в непосредственно подчиняющиеся им учреждения. Статьей 9 установлено, что управления

государственными служащими провинциального уровня отвечают за организацию приема граждан на государственную службу на территории своей провинции, а при необходимости управления провинциального уровня имеют право уполномочивать ведомства управления государственными служащими городов, которым подчиняются районы, решать вопросы приема граждан на государственную службу на своей территории.

2.2.3. Правила и процедуры приема граждан на государственную службу через экзамен

Статьей 30 Закона КНР «О государственной службе» предусмотрено, что экзамен в целях приема граждан на государственную службу проводится в два этапа — письменная работа и собеседование. Задания экзамена определяются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к государственным служащим разных категорий должностей и разных уровней органов.

Граждане, поступающие на государственную службу, сначала сдают письменный экзамен по общим дисциплинам, затем проходят собеседование и профильный экзамен. На письменном экзамене по общим дисциплинам тестируются навыки административной работы и способность аргументированно представить свое мнение. Собеседование проводится и индивидуально с каждым, и сразу со всеми кандидатами. Профильный экзамен выявляет наличие или отсутствие необходимых для определенных категорий должностей специальных знаний и навыков, например владение иностранными языками и финансовую грамотность. Письменный экзамен проводится по стандарту единого государственного либо провинциального уровня, а собеседование и профильный экзамен — принимающими органами в соответствии с установленными процедурами и требованиями.

Тестирование навыков административной работы (Administrative Aptitude Test — ААТ) представляет собой стандартизированный экзамен для комплексной оценки кандидата с точки зрения его способности работать в органах и входит в состав письменного экзамена. Тестирование состоит из блоков: умение слушать и говорить, математические навыки, суждение и умозаключение, элементарные знания и аргументация, а также анализ данных. Ежегодно могут иметь место изменения формы и объема заданий блоков, но их неизменно пять. Продолжительность экзамена ААТ — 120 минут, оценка — по 100-балльной шкале. ААТ включает разные виды заданий экзамена — их форма, объем и сложность зависят от вакантной должности и качеств кандидата на нее.

Суждение и аргументирование представляют собой нестандартный экзамен с более субъективной оценкой, целью которого является тестирование ключевой способности, необходимой для выполнения конкретной работы в органах. Данный вид экзамена предназначен для оценки способности к пониманию прочитанного, комплексному анализу, выявлению и решению вопросов, а также письменного изложения. Экзаменуемые пишут сочинение по нескольким темам, оцениваемое по 100-балльной шкале. В отличие от экзамена TOEFL, для раскрытия темы сочинения экзаменуемый должен не только знать тему, но и свободно излагать ее, — это сложнее. Предлагается определенный объем материала (либо кейс), и сдающие экзамен должны дать свои ответы и аргументы в виде сочинения.

Собеседование для целей приема граждан на государственную службу организовывается принимающими органами по установленным заданиям, единым для всех. При применении системы структурированного экзамена вне зависимости от регионов и органов пользуются единым комплектом формы задания, процедур и методологии при собеседовании. При приеме граждан на государственную службу собеседование включает в себя главным образом структурированное собеседование и групповую дискуссию без центральной фигуры.

Для большинства принимающих органов индивидуальное собеседование является главной формой собеседования, включающего задания, ключевые факторы и критерии оценки, продолжительность собеседования, состав жюри, процедуры и учет баллов. В ходе очного общения жюри и экзаменуемых в форме вопросов и ответов оцениваются качества и характеристики кандидатов, связанные с их способностями и профессиональной направленностью, выраженные в их ответах и поведении. Ключевые факторы оценки структурированного собеседования включают в себя комплексный анализ, реакцию, активность (ответственность), планирование, организацию, общение, речевое выражение, внешность, поведение и т.д. В течение 25 минут человек должен прочитать материал, заблаговременно подготовленный (типа кейса, время чтения исключается из общего времени собеседования), а потом жюри задает 5–6 вопросов для оценки его основных качеств.

Принимающий орган может применять форму групповой дискуссии либо сочетать индивидуальное собеседование с групповой дискуссией. По принципу сходства либо близости должностей, на которые претендуют кандидаты, их разделяют на группы по 6–8 человек и дают задания, связанные с их работой. Им предоставляется возможность свободно дискутировать определенное время, чтобы оце-

нить их личные качества по организации и координации, комплексному анализу, восприятию и адаптации, коммуникации с людьми и общению неречевого характера, а также их личные качества и стиль поведения. Таким образом, каждый сдающий экзамен может быть всесторонне протестирован. При групповой дискуссии сдающие экзамен чувствуют себя более свободно и могут более объективно выразить себя — свои достоинства и недостатки, и жюри может сравнить их.

2.2.4. Положения, регламентирующие медицинское обследование при приеме граждан на государственную службу

Статьей 27 Временных правил приема граждан на государственную службу регламентирована деятельность органов управления и проведение медицинского обследования при приеме граждан на государственную службу. Органы управления государственными служащими уровня города, которому подчиняются районы, организуют медицинское обследование, а принимающие органы его исполняют. Согласно правилам медицинской комиссией назначается медицинское учреждение, уполномоченное органом управления государственными служащими городского (уездного) уровня. Процедуры медицинского обследования, его объем и нормативы установлены согласно единым государственным стандартам, регламентированным во Временных общих стандартах для целей приема граждан на государственную службу, изданных Министерством кадров в 2005 г., а также во Временно действующем справочнике медицинского обследования при приеме граждан на государственную службу. В 2016 году Министерством кадровых ресурсов и социального обеспечения были внесены изменения и дополнения в стандарты и справочник.

Согласно Временным правилам приема граждан на государственную службу по завершении медицинского обследования главный врач анализирует, подписывает результаты и ставит печать медицинского учреждения. При возникновении разногласий со стороны принимающего органа либо кандидатов по выданным результатам они имеют право на повторное обследование. А при необходимости орган управления государственными служащими городского уровня или выше также имеет право направить кандидата на повторное медицинское обследование.

2.2.5. Правила, регламентирующие случаи нарушения правил либо дисциплины при приеме граждан на государственную службу

Одним из вспомогательных законодательных актов к Закону «О государственной службе» являются Правила применения мер

наказания в случае нарушения правил либо дисциплин при приеме граждан на государственную службу. Данными правилами установлено, что кандидаты, которые допустили серьезное и особо серьезное нарушение правил и дисциплины, лишаются права на участие в экзамене, им отказывается в приеме на государственную службу, а факт нарушения заносится в базу данных общественного доверия со сроком хранения на пять лет либо на более длительный срок.

Усилены меры наказания за мошенничество на экзамене, внесены изменения в Уголовный кодекс (ст. 9) в части борьбы с мошенничеством при проведении экзамена. Утверждены законодательные и дисциплинарные требования к кандидатам и работникам. Более того, при обнаружении организованного мошенничества со стороны кандидатов либо привлечения кандидатов к такому мошенничеству им отказывают в приеме на государственную службу пожизненно. Если работники приемной комиссии планируют, организуют мошенничество либо сыграли ключевую роль в нем, их отстраняют от должности и преследуют по уголовному закону.

В правилах также обобщен практический опыт, накопленный за последние годы в борьбе против мошенничества с использованием высоких технологий. Так, в правила внесены дополнения относительно сходных ответов в разных экзаменационных листах, четко прописаны конкретные процедуры, которые необходимо предпринять в такой ситуации.

Правилами также усовершенствованы инструкции относительно случаев выявления нарушения правил и дисциплины, разъяснены процедуры по принятию соответствующих мер, заблаговременному доведению принятого решения до сведения нарушителя, а также по его информированию о том, что он может обжаловать это решение, и др. Таким образом, институционально кандидаты на должности государственных служащих защищены законодательством, повышен уровень регулирования случаев нарушения правил и дисциплины.

2.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ПРИЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ НА ДОЛЖНОСТЬ

Статьей 29 Закона «О государственной службе» регламентировано, что принимающие органы обязаны рассматривать заявки на экзамен согласно требованиям к кандидатам. Кандидаты обязуются представить достоверную информацию о себе. Поскольку оцен-

ка соответствия кандидатов требованиям является первым, ключевым этапом при приеме граждан на государственную службу, в отдельных регионах совершенствуются процедуры изучения кандидатур с целью убедиться в том, что представленная информация достоверна.

2.3.1. Система рассмотрения личной информации «по списку»

Уезд Баоин провинции Цзянсу инициировал систему рассмотрения личной информации «по списку» с целью тщательного отбора граждан на государственную службу на основе открытости, справедливости и равноправия.

Составление Списка информации, подлежащей рассмотрению. Обычно при приеме объявляется большое количество вакансий в разных органах, и соответственно необходимо рассматривать большой объем информации. В силу этого обстоятельства принято решение анализировать данные о кандидатах, группируя их по разным признакам (идентификация личности, опыт работы, должность, на которую претендует кандидат, и т.д.) и внося в Список информации, подлежащей рассмотрению (соответствие кандидатов требованиям к заявителям). Все документы, представляемые для рассмотрения, делятся на три категории: базовые, идентификационные и должностные (с подробным описанием конкретных заголовков, а также с четкими и подробными инструкциями по их заполнению). Кандидаты представляют документы, актуальные на дату подачи, в соответствии с установленными требованиями.

Формирование Списка ключевых моментов рассмотрения. Для целей классификации представляемых документов и уточнения ключевых моментов для их рассмотрения составлен специальный список, где в первую очередь указано удостоверение личности и диплом об образовании. Кроме того, проверяются свидетельство об ученой степени, справка кандидата, диплом о профессиональной квалификации либо удостоверение волонтера, чтобы обеспечить равные права каждому кандидату.

Согласование Списка должностных обязанностей. Все кандидаты должны подписать «гарантийное письмо о поведении, достойном общественного доверия», где указываются обязательства и ответственность кандидатов на определенные должности, а также меры, предпринимаемые при их нарушении. При отрицательном результате рассмотрения в случае представления неполных либо неверных данных кандидату отказывается в праве на занятие должности государственной службы. Работники, занимающиеся рассмотрением кандидатур, подписывают информационный лист об ответственно-

сти работника, где четко регламентированы обязанности и ответственность работников, начальников отделов и руководителя, курирующего рассмотрение, а также случаи нарушений и соответствующие требования.

2.3.2. Досье общественного доверия и его использование на разных этапах приема граждан на государственную службу

В городе Чжань провинции Ганьсу особое внимание уделяется повышению роли общественного доверия на каждом этапе приема граждан на государственную службу и создана база данных досье кандидатов как самое важное обоснование для приема.

В эту базу заносятся следующие сведения: о мошенничестве, в том числе о тайной замене сдающего экзамен и о поведении, недостойном общественного доверия; об отсутствии на собеседовании в назначенное время без уважительной причины; самоотвод при успешном прохождении экзамена, собеседования, медицинского обследования, общего обследования и других этапов приема. При подтверждении факта представления неполных либо неверных сведений кандидат лишается права на экзамен. Кандидаты, которым удалось подать заявление на прохождение экзамена с фальсифицированными дипломами либо другими документами, а также те, кто подал такое заявление с целью помешать приему граждан на государственную службу, также лишаются права на участие в экзамене и заносятся в соответствующую базу данных сроком на пять лет, как и лица, совершившие серьезное нарушение правил либо дисциплины. Лица, совершившие особо серьезное нарушение правил либо дисциплины, лишаются права на участие в экзамене и заносятся в базу данных досье на длительное время.

В городе Аксу Синьцзян-Уйгурского автономного района создана аналогичная база данных досье кандидатов в целях приема граждан на государственную службу как самое важное обоснование для приема. Органы управления архивом и их сотрудники обязаны соблюдать конфиденциальность этой информации. При подтверждении факта представления фальсифицированных сведений в поданных заявлениях кандидаты лишаются права на участие в экзамене. В отношении лиц, подавших заявление с фальсифицированными дипломами либо другими документами, материалами и сведениями, применяются меры наказания в соответствии с положениями о нарушении правил и дисциплины при приеме граждан на государственную службу, а совершившие особо серьезные нарушения правил и дисциплины лишаются права на участие в экзамене и в приеме на государственную службу.



Литература

1. Элементарные знания организационно-кадровой работы. Пекин: Литература по партийному строительству, 2015.
2. Чэнь Чжун, Чжао Шимин. Отбор и назначение кадров в Китае. Пекин: Народ, 2017.
3. Сборник законодательных и политических приложений к Закону «О государственной службе». Первое управление Организационно-кадрового отдела ЦК КПК, Государственное управление государственными служащими. Пекин: Кадры Китая; Литература по партийному строительству, 2008.
4. Портал Национального управления государственными служащими по приему граждан на государственную службу в ЦК КПК и Госсовет и подчиняющиеся им учреждения через экзамен: <http://bm.scs.gov.cn/pp/gkweb/core/web/ui/business/home/gkhome.html>

Глава 3

ПОВЫШЕНИЕ

ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Эффективное управление страной в первую очередь обусловливается кадровой политикой. В Китае всегда уделяли особое внимание отбору и приему на государственную службу самых лучших кадров с точки зрения нравственности и квалификации. Для правящей партии это основополагающее задание партии и государства. Повышение, отбор и назначение государственных служащих, в свою очередь, являются фундаментальной работой и ключевыми звеньями управления кадрами. В системе законодательного регулирования государственной службы Китая правила, связанные с повышением, отбором и зачислением государственных служащих, остаются самыми разработанными и детализированными. В главе рассматриваются соответствующие законодательные и политические документы (критерии, принципы, источники и процедуры), а также новейшая практика по этому направлению.

3.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ПОВЫШЕНИИ

ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В новой редакции Закона «О государственной службе» предусмотрено, что государственных служащих назначают на должность главным образом двумя способами — избирательным и мандатным. Под термином «избирательный способ назначения» подразумевается то, что государственных служащих избирают на должности снизу вверх согласно законодательно установленному порядку применительно к руководящему составу органов государственной власти и партийных органов. Термин «мандатный способ назначения» означает, что государственные служащие назначаются сверху вниз применительно в основном к руководителям подразделений внутри органов и другим категориям государственных служащих. В отношении должности технического характера также может применяться способ назначения на договорной основе. Кроме того, избирательный, мандатный и договорный способы применяются к кандидатам на должности государственных служащих руководящего состава, а по иерархии должностных рангов — мандатный и договорный способы.

Таким образом, повышение государственных служащих осуществляется по двум направлениям — относительно руководящих

должностей и иерархии должностных рангов. В связи с этим повышение государственных служащих носит явный специализированный и политический характер. Законом «О государственной службе» определен общий порядок повышения государственных служащих, включая основное положение, требования к кандидатам, представленным к повышению, основные каналы и способы повышения. А Положениями по отбору и назначению партийных и административных кадров на руководящие должности определен сравнительно усовершенствованный комплекс законодательно установленных процедур по повышению, отбору и назначению государственных служащих уездного уровня или выше.

3.1.1. Каналы повышения по государственной службе

На Западе государственные служащие законодательно дифференцируются на категории политического и административного характера, что обозначается термином «разветвление двух категорий чиновников», который отсутствует в системе управления государственными служащими в Китае. До введения в действие новой редакции Закона «О государственной службе» в зависимости от должностных обязанностей и полномочий руководителя государственные служащие уже были разделены на два типа — занимающие руководящие и неруководящие должности, при этом руководящие должности общеадминистративных государственных служащих сверху вниз от ранга действительного государственного уровня до вице-волостного (отдел) подразделялись на 10 рангов, а неруководящие должности общеадминистративных служащих сверху вниз от инспектора до сотрудника — на восемь.

Согласно новой редакции закона, введенной в действие с июня 2019 г., неруководящие должности реформируются в должностные ранги, которые действуют наряду с должностной иерархией, — таким образом расширены возможности повышения государственных служащих. Статьей 17 регламентировано, что «в системе государственной службы действуют параллельно иерархии должностей и должностных рангов, которые устанавливаются как иерархия должностей руководящего состава государственных служащих и иерархия должностных рангов, в зависимости от классификации должности и соответствующей ответственности государственных служащих», а в соответствии со ст. 19 «должностные ранги устанавливаются на уровне “управления и ниже, и соответственно общеадминистративные государственные служащие имеют следующую иерархию должностных рангов: советник 1-й категории, советник 2-й категории, инспектор 1-й категории, инспектор 2-й категории, инспек-

тор 3-й категории, инспектор 4-й категории, старший сотрудник 1-й категории, старший сотрудник 2-й категории, старший сотрудник 3-й категории, старший сотрудник 4-й категории, сотрудник 1-й категории, сотрудник 2-й категории».

Система параллельных иерархий руководящих должностей и должностных рангов, с которыми связано личное благосостояние государственных служащих, явилась важнейшим шагом перестройки после 3-го Пленума 18-го созыва ЦК КПК. Она имеет целью стимулировать всех государственных служащих к проявлению служебного рвения, инициативности и творческого подхода к работе, совершенствованию механизма системы государственной службы, оптимизации управления по профильным признакам и повышению профессионализма. Она предоставляет возможности для карьерного роста государственных служащих, особенно низового уровня, стимулирует их активность и помогает устранить нечеткость, нерациональность и научную нецелесообразность в установлении иерархии должностных рангов для государственных служащих неруководящего состава. До проведения реформы слабо функционировала иерархия должностных рангов, и повышение по службе было единственной формой карьерного роста. Но в связи с ограниченным количеством должностей руководящего состава, обеспечивающих повышение личного благосостояния, улучшить собственное положение за счет повышения в должности для многих оказалось нереальным и несправедливым. Таким образом, параллельные иерархии должностей и должностных рангов нейтрализуют чрезмерно тесные связи между должностями и должностными рангами, сделав должностные ранги новым способом построения карьеры для государственных служащих.

3.1.2. Критерии повышения по государственной службе

Законом «О государственной службе» предусмотрено, что для назначения на должность руководящего состава кандидат должен быть политически устойчив, работоспособен, образован и обладать опытом работы и необходимой квалификацией должности. При повышении государственных служащих первым рассматривается вопрос критериев отбора и назначения для отличного государственного служащего либо руководителя, которые систематически и подробно изложены во внутрипартийных положениях КПК.

Си Цзиньпин определил критерий хороших кадров как совмещение нравственности и квалификации, а именно: приверженность политике КПК и служение народу, усердность и прагматичность, лояльность и неподкупность. В 2014 году эти критерии были внесены в п. 1 Общих положений отбора и назначения партийных и ад-

министративных кадров. В 2016 году они были отражены в документе «О некоторых стандартах внутривнутрипартийной политической экосистемы в современный период», в 2017 г. — в ст. 36 Устава КПК (основного закона КПК). В новой редакции Закона «О государственной службе» однозначно заявлено: «необходимо сформировать отряд кадров, непоколебимых и служащих народу, усердных и прагматичных, чистых и неподкупных» (ст. 1 гл. 1).

Стандарты хороших кадров имеют конкретное содержание, выражающееся в пяти качествах:

1) твердая убежденность подразумевает, что отбираемые на должности кадры должны искренне верить в марксизм, коммунистический идеал и социализм, признавать и одобрять теорию, направления, программу, опыт и требования КПК и ни при каких обстоятельствах не отступать от них. Непоколебимый идеал, убеждение — основной критерий хороших кадров, ядро политической нравственности кадров и соответственно является ключевым фактором при повышении и отборе кадров;

2) служение народу означает, что отобранные на должности кадры должны быть верны народу, жить одной с ним жизнью, делиться радостью и горем, понимать его нужды. КПК берет на себя эту миссию, не преследуя корыстных интересов. Это основное обязательство партийных кадров и соответственно важный критерий отбора кадров;

3) усердность и прагматичность предполагают, что отобранные на должности кадры должны ответственно относиться к своим обязанностям, прилежно трудиться и постоянно совершенствоваться, чтобы принести максимальную пользу своему народу;

4) выполнение обязательств и личная ответственность подразумевают, что отобранные на должности кадры должны честно нести службу и брать на себя ответственность. На фоне плюрализма общественных ценностей в современных реалиях китайского развития партийные кадры обязаны твердо отстаивать свою политическую позицию и противостоять вызовам противников. Партийные кадры также всегда должны быть готовы идти вперед, не бояться трудностей в кризисных ситуациях, а допустив ошибки — должны брать на себя ответственность, не перекладывая ее на других. Си Цзиньпин делает акцент на словах «брать на себя» и в интервью телеканалу «Россия», посвященному концепции управления государством, подчеркивает: «если обобщить мою концепцию управления государством, то это служить народу, брать на себя должную ответственность»;

5) лояльность и неподкупность предполагают, что отобранные на должности кадры обязаны правильно понимать власть, ограни-

чивать власть и осторожно обращаться с властью, и только тогда они смогут продолжать политическую деятельность и сохранить незапятнанную политическую репутацию, не допуская коррупции. Чистота — это нравственный критерий для кадров, а неподкупность — красная линия для государственных служащих. Си Цзиньпин высоко оценивает усиление дисциплинированности партии и подчеркивает, что если бы игнорировались политические дисциплины, то по закону «разбитого окна» партийный устав, принципы, системы и распоряжения утратили бы непререкаемый авторитет и партия превратилась бы в «частный клуб».

В то же время Си Цзиньпин постоянно повторяет, что кадры-коммунисты должны быть «верными партии, честными и готовыми брать на себя ответственность». Эти три требования лаконично, образно и в самой простой форме отражают образ хороших кадров. Верность партии — это политический характер кадров-коммунистов, честность — это красная линия личного поведения кадров-коммунистов, а готовность брать на себя ответственность — это требования к кадрам-коммунистам по профессиональной квалификации. В июле 2018 г. на Всекитайском собрании Си Цзиньпин провозгласил организационную линию партии в новую эпоху с акцентом на воспитании и формировании отряда кадров и государственных служащих, верных партии, честных и готовых брать на себя ответственность.

3.1.3. Принципы повышения по государственной службе

В Положениях по отбору и назначению партийных и административных кадров руководящего состава обобщен опыт долгосрочной работы КПК по отбору и назначению кадров, который способствует формированию и развитию штата квалифицированных и специализированных кадров. Основные принципы, которых необходимо придерживаться при отборе и назначении кадров, а также при повышении государственных служащих, следующие:

1) *партия отвечает за кадровые вопросы* (для кого отбираются кадры). Правящая партия должна обладать правом отбора кадров как самым важным правом. Система государственных служащих Китая подчиняется руководству КПК и организована по принципу «партия отвечает за кадровые вопросы», воплощая и реализуя кадровую линию, курс и политику партии. Штат государственных служащих ни при каких обстоятельствах не может быть политически нейтральным. Принцип воплощается в повышении государственных служащих, а также в отборе и назначении кадров, а именно: партийные организации и их руководители должны играть ключевую роль во всем процессе — от проявления инициативы, выдвижения

кандидатуры на демократической основе до обследования, коллективного принятия решения и назначения на должность (в том числе выдвижение кандидатуры согласно законодательству, составление списка на голосование, демократическое обсуждение). Его цель состоит в том, чтобы выбрать лучшие кадры и чтобы руководство осуществлялось людьми, верными партии, государству и народу;

2) *совмещение нравственности и квалификации с предпочтением нравственности, отбор кадров только согласно квалификации, а не территориальной принадлежности* (какие кадры отбираются и откуда). На указанных принципах основаны критерии отбора кадров КПК. Принцип совмещения нравственности и квалификации с предпочтением нравственности подразумевает, что квалификация — важное условие отбора и назначения кадров, а нравственность — предпосылка отбора и назначения кадров с акцентом именно на нравственности. Кадры с невысоким моральным обликом не могут быть отобраны и назначены на государственную службу, какой бы высокой ни была их квалификация. А принцип отбора кадров только согласно квалификации, а не территориальной принадлежности подразумевает, что необходимо отбирать кадры с широким кругозором и расширить каналы отбора, чтобы выявлять отличников и назначать их на должности. В настоящее время интенсивно начали отбирать кадры на предприятиях, в вузах, НИИ и общественных организациях на должности в партийные и административные органы;

3) *отбор кадров для решения задания, совмещение кадров и должностей, кадров и заданий* (как отбирать кадры). Акцент сделан на том, что необходимо держаться выбранного курса, ориентироваться в работе по повышению государственных служащих и отбору, назначению на должности кадры в первую очередь на дело партии и государства и отбирать кадры и государственных служащих, которые могут взять на себя ответственность, активны, любят свою работу и профессию. А под совмещением кадров и должностей, кадров и заданий подразумевается соотносимость и соразмерность способностей, качеств и личных характеристик кадров и государственных служащих и занимаемых должностей. Если раньше это требование формулировалось как «занимайся работой, люби работу», то в настоящее время оно модифицировано в «соотносимость кадров и должностей, кадров и заданий», что отражает современную теорию профессиональной психологии и концепцию «человек как онтология», нашедшую применение при отборе и назначении кадров;

4) *справедливость, благородство, результативность и общее признание народа* (на каком основании отбираются кадры). Справедливость и благородство означают, что государственные служащие

должны быть открытыми и честными, результативность — ориентирование на достижение успеха при отборе и назначении кадров, а также исторически и диалектически — анализ и оценку достигнутого успеха при исполнении должностных обязанностей. Признание народа подразумевает демократизм при отборе, назначении и повышении кадров, полное доверие народу и учет его мнения, в частности относительно поддерживаемых большинством народа кандидатур;

5) *демократическая централизация*. Являясь основой системы организации и руководства КПК, гарантией воплощения кадровой линии, курса и политики КПК, улучшения кадровой работы с точки зрения научной рациональности, демократизации и институционализации, этот принцип позволяет правильно понять диалектические отношения между демократией и централизацией, интегрировать централизацию на основе демократии и демократию на основе централизации. Необходимо в разных звеньях отбора, назначения и повышения кадров активизировать демократию, качественно повышать ее уровень и принимать решения о назначении кадров на основе научной рациональности и демократии, подчеркивая решающую роль парткома (партгруппы);

6) *поступить согласно закону*. Имманентные требования к реализации стратегии правового регулирования страны и формированию социалистической страны правового регулирования, а также их предпосылки являются важной составляющей и гарантией совершенствования руководства и способа правления КПК. Указанный принцип предполагает институционализацию, нормирование и правовое регулирование работы управления кадрами и государственными служащими, соотносимость правил с государственными законами и внутрипартийными положениями и управление кадрами и государственными служащими в рамках законов и подзаконных актов.

3.1.4. Процедура повышения по государственной службе

При повышении и отборе государственных служащих, назначении кадров следует соблюдать процедуры, установленные в Законе «О государственной службе» и Положениях об отборе и назначении партийных и административных кадров, которые признаны в комплексе эффективным решением. В этих процедурах нашли отражение принцип «партия отвечает за кадровые вопросы», а также концепция справедливости и объективности, результативности и эффективности, а также учета мнения народа при отборе и назначении кадров. В целом отбор кадров и государственных служащих в Китае

происходит в двух случаях: 1) при истечении срока занятия руководящей должности; 2) при изменении места вакансии.

В целях повышения государственных служащих, отбора и назначения кадров на должности предусмотрены четкие и строгие процедуры, которые воплощают принцип «партия отвечает за кадровые вопросы» и соответствуют концепции объективности и справедливости, результативности и эффективности, а также учета мнения народа. Статьей 46 Закона «О государственной службе» регламентированы принципиальные схемы повышения и назначения государственных служащих на руководящие должности, а также повышения должностных рангов, которые реализуются следующим образом: инициатива, продвижение кандидатуры, определение списка обследования, организация обследования, принятие решения в пределах полномочий, исполнение формальностей назначения. В Положениях о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава подробно прописаны требования к указанным процедурам:

1. *Инициатива.* Под термином «инициатива» подразумевается то, что парторганизация (партком либо партгруппа) органа, нуждающегося в отборе и назначении государственных служащих, либо ее организационно-кадровый отдел в пределах полномочия по управлению кадрами в соответствии с потребностями пополнения и ротации штата кадров выдвигает инициативу о начале работы по отбору и назначению кадров с составлением плана работы. В Положениях о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава (в редакции 2019 г.) внесено изменение в определение термина «инициатива», а именно «анализ и определение, а также инициатива», добавлен пункт «усиление повседневного обследования, анализа и определения». Таким образом, введены соответствующие процедуры, реализуемые организационно-кадровым отделом, который, используя информацию, получаемую в процессе повседневной работы и учитывая рекомендации разных сторон, составляет проект предложения по должностным вакансиям, требованиям к кандидатам, сфере, способу и процедуре отбора кадров, доводит его до сведения членов руководящего состава парткома (партгруппы) и составляет план работы.

2. *Выдвижение кандидатуры на демократической основе.* Согласно Положениям о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава в целях отбора и назначения кадров руководящего состава необходимо выдвигать кандидатуры на демократической основе. Под термином «выдвижение кандидатуры на демократической основе» подразумевается то, что партком (партгруппа) и его

организационный (кадровый) отдел в соответствии с потребностями в пополнении руководящего состава либо в отборе и назначении кадров в рамках законодательно предусмотренных процедур и требований организует выдвижение кандидатур на должности руководящего состава заинтересованными сторонами. Это отражение механизма демократии с китайской спецификой в повышении государственных служащих, а также в отборе и назначении кадров. Выдвижение кандидатуры на демократической основе реализуется в двух формах: 1) выдвижение на собрании; 2) выдвижение через собеседование. Они, как правило, применяются одновременно, дополняя друг друга. Выдвижение не отождествляется с избранием, так же как голоса, набранные на выдвижении, не приравниваются к голосам при избрании. Необходимо поддерживать процедуры выдвижения кандидатуры на демократической основе при повышении государственных служащих, отборе и назначении кадров, но при этом следует строго контролировать достоверность полученного количества голосов за кандидатуру, искореняя безответственность, фальсификацию данных и подкуп при подсчете голосов. Выдвижение кандидатуры на демократической основе напрямую влияет на определение списка официальных кандидатов со сроком действия в течение года.

3. *Обследование.* Под термином «обследование» подразумевается то, что партком (партгруппа) и подчиняющийся ему организационный (кадровый) отдел в соответствии с делегированными им полномочиями управления кадрами в соответствии с установленными процедурами и методологией согласно требованиям к кандидату (нравственность и квалификация) резюмируют результаты выдвижения кандидатуры, полученные о кандидате сведения, проводят комплексный анализ, определяя соотносимость должностей и кандидатов, и формируют обоснование для дальнейшего процесса повышения, отбора и назначения на должности. Составление списка кандидатов на обследование предваряет проведение обследования. Специальными статьями Положений о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава регламентировано, как составить такой список. Обычно в него включают лиц, за которых проголосовало большинство. Однако согласно принципу «количество голосов важно, но с учетом других показателей» в соответствии с потребностями в кадрах и требованиями к кандидатам (нравственность и квалификация) необходимо комплексно учитывать результаты выдвижения, повседневной и годовой оценки, поведение кандидата, а также его соответствие должности, выслушивать мнения всех сторон во избежание принятия решения только по количеству

голосов. Регламентировано семь случаев, когда кандидатов нельзя включать в указанный список, с тем чтобы не допустить повышения и назначения кадров, не соответствующих установленным критериям.

Статьей 27 Положений о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава предусмотрена сфера обследования личных качеств кандидатов на должности руководящего состава партии и администрации (нравственность, способности, усердность, результативность и неподкупность). При оценке нравственного облика особое внимание уделяется политкорректности, нравственности и поведению, преданности партии и государству, а также профессиональной этике. При анализе способностей определяется уровень профессионализма (знания, навыки, стиль и дух). Обследование усердности фокусируется на стиле работы с точки зрения служения народу, любви к работе, выполнения обязательств и несения ответственности. Обследование результативности предполагает определение эффективности работы (исполнение должностных обязанностей и достигнутые успехи). Неподкупность кандидата проверяется, в частности, при поступлении соответствующего сигнала. Приветствуется самоконтроль кандидатов. Статьей 28 Положений о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава предусмотрено восемь процедур обследования, которые носят политический и профессиональный характер высокого уровня. Они обеспечивают систематическое, всестороннее и надлежащее обследование с предоставлением надежного и эффективного обоснования для последующей стадии — принятия коллективного решения.

4. *Принятие коллективного решения.* Под этим термином подразумевается то, что парткомы разных уровней в пределах предоставленных им полномочий принимают окончательное решение. Как правило, парткомы (партгруппы) коллективно принимают решение по назначению на должность и освобождению от нее. При этом должны присутствовать не менее 2/3 членов парткома, которым предоставляется возможность выслушать отчеты об обследовании кандидатов на повышение в должности без ограничения времени. После дискуссии приступают к голосованию — устно, поднятием руки либо анонимно. Таким образом, на этапе окончательного принятия решения гарантированы права разных сторон высказать свое мнение, демонстрируется дух демократии в реализации принципа «партия отвечает за кадровые вопросы».

5. *Назначение на должности.* Это процесс назначения уполномоченным органом в пределах его полномочий управления кадрами

кадровых работников согласно установленным процедурам. При повышении государственных служащих и кадров, как правило, подготавливается и доводится до сведения определенного круга лиц письменный приказ о назначении. В отличие от других стран, назначение как последнее звено в отборе и назначении кадров в китайской кадровой системе является также процессом наблюдения за кадрами, которые повышаются в должности. Согласно Положениям о повышении, отборе и назначении кадров руководящего состава установлены порядок собеседования до назначения, предварительного обнародования до назначения и испытательный срок, которые предшествуют завершению процесса повышения государственных служащих последней его процедурой — демократическим наблюдением. На собеседовании перед назначением партком либо подчиняющийся ему организационно-кадровый отдел в лице руководителя проводит устную беседу с государственным служащим либо кадровым работником, готовым к повышению, не только излагая преимущества его нового положения, но и указывая на его сложность и ответственность, делая акцент на рисках, связанных с неподкупностью. Обнародование обычно осуществляется посредством СМИ либо через Интернет в отношении доходов и имущества назначаемого и ситуации его повышения в срок не менее пяти дней. Режим обнародования дает обществу возможность наблюдать за процессом повышения кадров. Испытательный срок обычно назначается на один год, в течение этого времени проводятся проверка и обследование испытуемого. После успешного прохождения испытательного срока новоназначенный имеет право продолжать работу на новой должности, стаж исчисляется с даты назначения.

3.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СЛУЖЕБНОМ ПОВЫШЕНИИ

Основной законодательной базой, регулирующей повышение государственных служащих в должности, являются Закон «О государственной службе» и Положения об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава. Законом предусмотрены общие требования и основные процедуры повышения государственных служащих, а в Положениях об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава — конкретные правила и требования к процедурам повышения кадров на должности руководящего состава (основная иерархия должностей государственных служащих) уездного (департамент)

уровня или выше. Кроме того, такие законодательные документы, как Временные правила назначения на должность и освобождения от должности, повышения и понижения в должности государственных служащих, Правила о предотвращении повышения порочных кадров, Правила о принятии парткомом (партгруппой) коллективного решения о назначении и освобождении кадров, детально регламентируют определенные аспекты повышения, отбора и назначения государственных служащих. Правила о регулировании деятельности государственных служащих технической службы, Правила о регулировании деятельности государственных служащих исполнительной службы, Правила о регулировании деятельности государственных служащих на договорной основе согласно принципу профильного регулирования представляют более конкретные разъяснения политического и институционального характера.

3.2.1. Требования к кандидатам, представляемым к повышению

Государственные служащие, представляемые к повышению, должны соответствовать определенным требованиям. Условия и требования фокусируются на разных сторонах кандидата, гармонично объединяясь между собой. В приоритете нравственность и квалификация кандидата, однако не менее важны стаж, опыт и соответствие конкретным требованиям. Сформированы основные критерии, применяемые при повышении государственных служащих, отборе и назначении кадров, а также при выявлении хороших кадров.

Законом «О государственной службе» в более широком смысле предусмотрены требования к государственным служащим, представляемым к повышению. Например, для повышения на должности руководящего состава государственных служащие должны обладать необходимыми политическими качествами, профессиональными способностями, уровнем образования, опытом работы и др.

В Положениях об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава более четко и подробно изложены правила, условия и требования к кандидатам. Например, предусмотрены основные условия для кадров, представляемых к отбору и назначению: «партийные и административные кадры руководящего состава должны иметь твердую веру и убеждение, честно служить народу, быть усердными и прагматичными, готовыми взять на себя обязательства и ответственность, быть честными и неподкупными» (ст. 7). Причем в первую очередь это такие качества кандидата, как политическая позиция, идеалы и убеждения, прагматический подход, осознание ответственности и лидер-

ские качества, правильное понимание власти, демократический стиль.

В статье 8 установлены основные требования к отбору и назначению кадров (стаж, опыт, срок пребывания на должности, уровень образования, обучение и тренинг, состояние здоровья и др.):

– кандидат на должность руководящего состава уровня уезда (департамента) должен иметь стаж работы не меньше пяти лет, из них два года — на низовых уровнях;

– кандидат на должность руководящего состава выше уровня уезда (департамента) должен иметь, как правило, опыт работы на двух должностях уровнем ниже;

– кандидат на должность руководящего состава выше уровня уезда (департамента) в случае повышения с заместителя на основную должность должен два года проработать на прежней должности, а в случае повышения с занимаемой должности на заместителя должности уровня выше — три года. При повышении на должность неруководящего состава выше уездного уровня (департамент) кандидат должен в числе прочих соответствовать следующим требованиям:

– неполное высшее образование или выше, причем для кадров руководящего состава уровня области (управления) — полное высшее образование или выше;

– обучение в партийной школе, институте государственной службы, кадровом институте либо в других учреждениях, аттестованных организационным (кадровым) отделом, с количеством учебных часов, регламентированных правилами. Если кандидат не прошел такого обучения по особым причинам, он должен восполнить этот пробел в течение года после назначения на новую должность;

– удовлетворительное состояние здоровья, необходимое для надлежащего выполнения обязанностей.

Кандидат, представляемый к повышению на партийную должность руководящего состава, должен удовлетворять требованиям к продолжительности членства в КПК согласно Уставу КПК.

Если Положения об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава направлены главным образом на отбор и назначение партийных и административных кадров уровня уезда (департамент) или выше, то Временные правила назначения и освобождения от должности, а также повышения и понижения государственных служащих, разработанные на основе указанных Положений, предусматривают условия и требования к кадрам, представляемым к повышению на должности руководящего состава уровня волости (отдел):

– неполное высшее образование либо выше;

- при повышении на должность руководящего состава уровня волости (отдел) — пребывание на должности уровня заместителя волости (отдел) как минимум в течение двух лет;
- при повышении на должность заместителя волости (отдел) — пребывание на должности сотрудника как минимум три года;
- удовлетворительное состояние здоровья, необходимое для надлежащего выполнения обязанностей, и др.

Вышеизложенные условия и требования к кандидатам служат предпосылками повышения государственных служащих, что подчеркивается на всех стадиях (выдвижение кандидатуры на демократической основе, обследование, предварительное опубликование для общественности), каждая из которых строго контролируется. Государственные служащие, как правило, повышаются по службе поэтапно, однако наилучшие либо особо востребованные в определенных ситуациях кадры имеют право пропустить определенные этапы до должности руководящего состава. Статьей 9 Положения об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава регламентировано, что наилучшими признаются кадры, которые имеют отличные политические качества, исключительную нравственность и квалификацию, получили общественное признание и удовлетворяют одному из следующих условий: лицо выдержало испытание в критичной ситуации, либо при выполнении срочных, опасных, тяжелых, трудных заданий хорошо зарекомендовало себя, внося особый вклад в решение поставленной задачи, либо достигло больших успехов в регионе либо в организации при трудных условиях, сложной ситуации и плохой оснащенной, либо усердно работало и отличилось на прежних должностях.

В остальных случаях непоследовательное повышение (с пропуском каких-либо из вышеуказанных стадий) и назначение государственных служащих на должности жестко контролируются, строго проверяются, с тем чтобы исключить нарушение законодательства и уставов. Например, в течение испытательного срока, а затем в течение года после повышения на новую должность государственный служащий не имеет права на повышение в особом порядке, а также несколько раз подряд досрочно и одновременно на две ступени.

3.2.2. Правила, установленные законами, о сроке пребывания на должности для государственных служащих

Статьей 40 Закона «О государственной службе» установлен режим сроков пребывания на должности для членов руководящего состава органов. А Временными положениями о сроке пребывания на должности партийных и административных кадров руководящего состава

ва закреплено, что к категории членов руководящего состава органов относятся действующие руководители рабочих подразделений и учреждений при ЦК КПК, ВСНП, Госсовете, ВПК, а также руководители местных парткомов, ревизионных комитетов, народных судов, народных прокуратур, члены правительств, уровня уезда или выше, руководители рабочих подразделений и учреждений при парткомах, постоянных комитетах народных собраний, правительств, политико-консультативных советах уровней провинции (автономного округа, города центрального подчинения), города (области, префектуры, аймака).

Срок пребывания на должности руководящего состава установлен в пять лет, при этом одну должность не допускается занимать более двух сроков (10 лет). Ограничивается кратность нахождения на одной и той же должности главного руководителя, даже если он занимал должность не подряд несколько раз. В случае если один и тот же человек находится на должности руководителя одного уровня свыше трех сроков (15 лет), он не должен дальше занимать должность руководителя того же уровня. В случае перемещения с должности человека до окончания одного срока его нахождение на должности считается одним сроком, если он отслужил более трех лет, и не считается одним сроком, если он отслужил менее трех лет. Срок службы партийных и административных кадров руководящего состава уровня волости (отдел) устанавливается парткомом провинции (автономного округа, города центрального подчинения), как правило, аналогично.

Согласно Уставу КПК, принятому XII Съездом КПК в 1982 г. (с последующими изменениями и дополнениями), срок ЦК одного созыва установлен в пять лет. Но Генеральный секретарь ЦК КПК и Председатель Центрального военного совета могут оставаться на своих постах более двух пятилетних сроков.

3.2.3. Условия, исключющие повышение государственных служащих

Законом «О государственной службе» и Положениями об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава предусматриваются не только условия и требования к кандидатам на повышение, но и случаи, когда представлять к повышению нельзя. Даже если кандидаты удовлетворяют условиям и требованиям повышения, при обнаружении обстоятельств, оговоренных в условиях, исключающих повышение, их не могут повысить в должности.

Статьей 24 Положений об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава четко регламенти-

ровано, что кандидат не может быть включен в список обследования при установлении любой из нижеперечисленных ситуаций:

- нарушение политической дисциплины и политических правил (политически неверные взгляды);
- непризнание народом (при выдвижении на демократической основе не набрано большинство голосов);
- получение оценки «удовлетворительно» по результату годовой оценки предыдущего года (третья ступень оценки, дальше только «неудовлетворительно»);
- совершение противозаконных действий — попытки войти в доверие с целью получения должности, подкуп голосующих;
- выезд за границу (в другой регион) супруга(и) и (или) детей; отсутствие супруги(а) — так называемый «голый чиновник», за исключением случаев, когда кандидат нужен на особых должностях;
- лицу выносилось предупреждение, применялись меры организационного наказания либо наказания по партийной или административной линии (предупреждение входит в число внутрипартийных мер наказания, меры организационного наказания применяются за нарушение правил либо за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей).

Статьей 37 Положений об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава предусмотрены случаи, когда запрещается представлять кандидатуру на назначение на коллективное обсуждение. Условия отказа в коллективном обсуждении при отборе и назначении кадров следующие: кандидат не проходил процедуры выдвижения кандидатуры на демократической основе, процедуры обследования; партком (партгруппа) организации, где работает кандидат, не давал итогового заключения о его неподкупности и самоконтроле, либо партийными и государственными ревизионными органами не предоставлено согласия с заключением или предоставлено противоположное заключение; отчет о личных доходах и имуществе, обязательный к представлению, не проверялся либо вызвал подозрение в ходе проверки; на кандидата подавалась обоснованная жалоба в контролирующие органы; при ревизии, аудите обнаружены серьезные проблемы, связанные с кандидатом, которые не отражены в заключении; в высшую инстанцию не доложено о назначении и освобождении кадров либо доложено, но еще не получено согласование высшей инстанции; др.

Кроме того, Организационным отделом ЦК КПК разработаны Правила о назначении на должности государственных служащих, супруги которых выехали за границу (в другой регион), Временные правила об усилении контроля за государственными служащими,

супруги и дети которых выехали за границу (в другой регион), с целью наложения ограничений в отношении «голых чиновников». Так называют государственных служащих руководящего состава, если их супруг(а) либо дети уже выехали за границу (в другой регион), если супруга(и) нет (включая случаи развода и смерти супруга(и)). Под термином «выезд за границу (в другой регион)» подразумевается приобретение иностранного гражданства, вида на долгосрочное и постоянное жительство.

Правилами регламентировано, что государственные служащие, отвечающие критериям «голых чиновников», не имеют права претендовать на должности руководящего состава парткомов, органов народных представителей, правительственных администраций, органов политико-консультативных советов, ревизионных комиссий, судов и прокуратур, а также на должности руководителей подразделений вышеназванных органов. Также они не имеют права занимать должности руководителей предприятий со 100-процентной государственной инвестицией либо с контрольным пакетом, принадлежащим государству (включая финансово-кредитные предприятия со 100-процентной государственной инвестицией либо с контрольным пакетом, принадлежащим государству), а также руководящие должности бюджетных учреждений, органов обороны, дипломатии, общественной безопасности, государственной безопасности, секретной службы, организационно-кадровых дел и т.д.

3.2.4. Правила, связанные со строгим рассмотрением дела повышения государственных служащих

Статьей 31 Положений об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава установлен строгий порядок рассмотрения дел о повышении государственных служащих на должности партийных и административных руководителей:

– заслушивается мнение организационно-кадрового подразделения парткома, ревизионной комиссии по партийной и административной линии, партиячейки, которые подчиняются органу, где служил кандидат, в отношении кандидата, представляемого к повышению;

– тщательно изучается личное дело кандидата со стороны организационно-кадрового отдела (возраст, рабочий стаж, партийный стаж, образование и послужной список);

– анализируется отчет о личных доходах и имуществе со стороны организационно-кадрового отдела;

– заслушивается мнение ревизионных комиссий по партийной и административной линии, назначается рассмотрение обоснован-

ной жалобы при подозрении в коррупции. В случае необходимости аудита экономической ответственности в отношении кандидата он проводится в установленном порядке.

По окончании указанных процедур партком организации, где работает кандидат, либо представляет кандидата к повышению, давая итоговое заключение о неподкупности и самоконтроле кандидата, скрепленное подписями секретаря парткома (партгруппы), секретаря ревизионной комиссии (начальника ревизионной группы) по форме «двойной подписи», либо отказывает в повышении.

Эти процедуры гарантируют высшую степень подконтрольности повышения государственных служащих, при этом партийные организации учреждений играют важную роль «пропускного пункта» при отборе и назначении кадров.

3.2.5. Правила и система самоотвода государственных служащих определенных должностей

Законом «О государственной службе» и Положениями об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава к государственным служащим, представляемым к повышению, в определенных случаях предъявляются требования самоотвода. Статьей 74 закона предусмотрено, что в случае, если между государственным служащими имеются супружеские отношения, отношения прямых кровных родственников, отношения тройных кровных родственников разных разветвлений, а также отношения свойственников по линии супругов, то они не должны служить на должностях в одном органе под прямым руководством одного и того же руководителя, также они не должны служить на должностях, имеющих отношения подчинения. Более того, если один из них служит на должности руководителя, то другой не имеет права работать на должности, связанной с организационной, кадровой, партийно-ревизионной, административно-ревизионной работой, а также с финансами и аудитом. Также государственный служащий не имеет права находиться в составе руководителей органа, осуществляющего надзор либо контроль над предприятием, организацией, извлекающими прибыль, где его(ее) супруг(а), дети либо супруги детей ведут хозяйственную деятельность.

Статьей 52 Положений об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава предписаны конкретные подходы к ситуации, когда необходимо «назначать кадры вне определенного места». Например, руководящий работник не должен находиться на должности главного руководителя уездного (городского) парткома, правительственной администрации, ревизи-

зионной комиссии по партийной и административной линиям, организационного ведомства, суда, прокуратуры, органа общественной безопасности той же местности, где он вырос. Также он не должен находиться на должности главного руководителя городского (областного, аймакского) парткома, правительственной администрации, ревизионной комиссии по партийной и административной линии, организационного ведомства, суда, прокуратуры, органа общественной безопасности той же местности, где он вырос.

Под термином «местность роста» подразумевается местность, где государственный служащий родился и получил обязательное образование. Слова «не разрешается» и «обычно не разрешается» имеют разный смысл. Под словосочетанием «обычно не разрешается» понимается то, что не разрешается в обычных случаях, но в исключительном случае разрешается. Формулировка «назначать кадры вне определенного места» означает меру, предпринимаемую в рамках правил с целью недопущения случаев, не предусмотренных при назначении.

При отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава непосредственные исполнители также должны соблюдать правила самоотвода. Статьей 53 Положений об отборе и назначении партийных и административных кадров руководящего состава установлено, что при коллективном обсуждении назначения кандидатуры со стороны парткома (партгруппы) либо подчиняющегося ему организационного (кадрового) отдела, если участник совещания является кандидатом либо его родственником, он должен заявить о самоотводе. Также если член группы обследования является родственником кандидата, тот должен заявить о самоотводе.

3.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ПОВЫШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

3.3.1. Выявление политических взглядов при повышении государственных служащих

В новой редакции Закона «О государственной службе» подчеркнуто, что государственные служащие должны обладать отличными политическими качествами, а также этическими и моральными. Для назначения на должность руководящего состава кандидат должен соответствовать требованиям к политическим взглядам, способности работать, уровню образования и опыту работы. Согласно Положениям об отборе и назначении партийных и административных кад-

ров руководящего состава в части обследования в целях повышения государственных служащих под «политическим обследованием» понимается обследование с фокусом на освоение политической теории, политической верности, политической воле, несении политической обязанности, способности к политической деятельности и самоконтролю. При повышении государственных служащих, отборе и назначения кадров особое внимание уделяется их политическим взглядам, абсолютной верности правящей партии и государству.

Политическое обследование на первый взгляд кажется трудно-выполнимым, однако политический настрой отражается в речи и поведении человека. С конца 2017 г. в провинции Хунань началось всеобщее обследование партийных и административных руководителей уездного (город, район) уровня на соответствие политическим критериям. Организационно-кадровый отдел провинциального парткома принял решение конкретизировать такие абстрактные понятия, как «политическая верность», «политическая воля», «способность к политической деятельности», «самоконтроль», в 16 вопросах по ключевым направлениям, моментам и событиям, касающимся политического поведения человека. Ответы на вопросы предполагают только два варианта — «Да» или «Нет». Таким образом создана основа для создания «политического портрета» кандидата. К способам обследования относятся исчерпывающее очное собеседование, анализ представленных данных, их проверка. Исчерпывающее очное собеседование означает то, что группа обследования посещает членов руководящего состава, высшее руководство и непосредственных подчиненных, задает им тщательно обдуманые вопросы, получает соответствующую информацию (время на эту процедуру не ограничивается). Анализ представленных материалов означает изучение протоколов собраний постоянных комитетов парткомов уездов (городов, районов) за последние годы, а также регулирующих документов, выпущенных парткомом и администрацией по политическому концептуальному строительству. Проверка представленных данных непосредственно в деревнях, на ключевых проектах позволяет оценить эффективность предпринятых мер, узнать мнение народа.

При политическом обследовании необходимо избегать пустословия. Группа обследования провинции Хунань проводит обследование в отношении кандидата только на практике, уделяя особое внимание его конкретной работе и деятельности, с целью правдиво и точно отражать действительность. Кадровая политика позволяет оценивать кадры и разъясняет возникающие вопросы на конкретных примерах.

В то же время она обеспечивает передачу результатов обследования и обратную связь с главными руководителями города и области, а также с самим кандидатом с целью реализации исправительных мер и отслеживания хода исправления, тем самым реализуя политическую ответственность по регулированию самой партии. КПК по каждому делу проводит скрупулезное обследование, составляет вопросник и соразмерно распределяет ответственность. Согласно результатам политического обследования двоих секретарей уездкома повысили на должности руководящего состава уровня управления, троих председателей уездов (районов) — на должности секретаря парткома, троих секретарей понизили в должности, 23 руководителям партии и администрации вынесены предупреждения и строгие выговоры, что вызвало положительный резонанс в системе кадров и государственных служащих.

3.3.2. Строгая проверка при повышении государственных служащих

Партком провинции Хунань при отборе и назначении кадров требует обязательного представления на проверку отчета о личных доходах и имуществе и досье кандидата, учета мнения ревизионных органов партии и государства, проверки информации по поступившим жалобам с конкретным обоснованием, приводит стандарты, условия и процедуры в строгое соответствие с установленными правилами, жестко контролирует первый этап отбора по критериям политики и неподкупности, в частности:

— соблюдение правила «обязательного представления отчета о личных доходах и имуществе при повышении», которое стало важным показателем верности кадров руководящего состава, поскольку «сокрытие и искажение факта личного благосостояния может привести к серьезным последствиям». Отчет, с одной стороны, может отразить, насколько партийные кадры руководящего состава верны партии, с другой — каково имущественное и семейное положение кадров, и соответственно способствовать соблюдению правил и партийной дисциплины, а также неподкупности (кадры должны уважать правила, бояться их нарушить и четко понимать пределы своих полномочий). Если раньше от кадров требовался только отчет о личных доходах и имуществе либо проводилась соответствующая проверка, то в настоящее время в обязательном порядке проверяются следующие категории лиц — кандидаты, представленные к повышению до уровня заместителя руководителя департамента, кандидаты на должности руководящего состава нового созыва, кандидаты в кадры запаса, кандидаты для перевода на более высокую

должность, делегаты партийного съезда, делегаты собраний народных представителей, делегаты Политико-консультативного совета — с целью взять под контроль борьбу против коррупции (общее количество кадров, подвергавшихся проверке, насчитывает 36 тыс. человек);

— соблюдение правила «обязательного рассмотрения досье при повышении» в целях приведения информации досье в соответствие с действительностью. Досье кадров содержит базовую информацию о кадровом работнике, которая дает возможность всесторонне изучить кандидатуру. Досье также отражает уровень социального доверия к кадрам, поэтому требуется его соответствие действительности. Согласно распоряжению Организационно-кадрового отдела ЦК КПК с октября 2014 г. по июнь 2016 г. по принципам «очередности разных категорий и партий, строгости и правдивости, справедливости и равноправия» в масштабе провинции была проведена кампания по проверке досье кадров, включая кадры партийных и административных органов всех уровней, членов руководящего состава всех предприятий и бюджетных учреждений. В результате рассмотрено 411 тыс. досье, подтверждена информация по досье 68 тыс. человек, удалены не соответствующие действительности сведения. При приведении досье кадров в соответствие с действительностью использовались надежные источники информации. При обнаружении фактов фальсификации досье применялись строгие меры наказания, привлечены к ответственности все виновные, включая самого кадрового работника, на которого заведено досье, и связанных с ним ответственных лиц. В ходе проверки одному кадровому работнику уровня заместителя руководителя департамента было вынесено предупреждение по партийной линии, и его отстранили от должности по административной линии — по статье о нарушении дисциплины, фальсификации возраста и досье при повышении в должности;

— соблюдение правила «обязательного заслушивания общественного мнения при повышении» с целью исключить возможность повышения недостойных кадров. В ходе отбора и назначения кадров организационно-кадровые отделы разных уровней обязаны своевременно представить список кандидатов в ревизионные комиссии по партийной и административной линии с целью получения обратной связи: сведения о фактах нарушения либо коррупции, имеющих отношение к кандидату, об обоснованных жалобах на него, о проводившихся расследованиях и т.д. Кадры, заподозренные в коррупции, не могут быть приняты на должность или повышены в должности. Организационно-кадровые отделы разных уровней в этой

провинции представили в ревизионные комиссии для получения обратной связи от народа досье 43,8 тыс. кадров руководящего состава и 177 тыс. досье делегатов собраний народных представителей, съездов КПК и политико-консультативных советов разных уровней. В отношении 3617 человек принято решение о задержке в повышении;

– соблюдение правила «обязательной проверки при повышении» с целью своевременной проверки конфиденциальной информации о личных доходах и имуществе кадров. Организационно-кадровые отделы разных уровней провинции открыли свободный доступ к площадке подачи жалоб посредством телефона, Интернета, бюро жалоб и СМС с целью учета жалоб со стороны народных масс. В случае если поступившая жалоба содержит четкое обоснование, конкретные подробности и результаты расследования, проводится специальная процедура. При этом ревизионные комиссии и организационно-кадровые отделы разных уровней должны провести проверку в усиленном режиме, выяснить все неточные моменты, дать ответ на вопросы с четким итоговым заключением. Ни в коем случае нельзя пропустить ни одного недостойного кадрового работника, какими бы сжатыми ни были сроки, каким бы тяжелым ни было задание, каким бы большим ни был его объем. Прилагаются все усилия, чтобы искоренить возможность повышения недостойных кадров.

Организационно-кадровые отделы разных уровней провинции Хунань установили эти четыре обязательных правила при повышении кадров, необходимые процедуры и основные требования для отбора и назначения как обоснования для оценки верности, неподкупности кадров и для определения их недостатков. При обнаружении какой-либо проблемы, которая может повлиять на назначение кадров, в любое время на любой стадии процедура отбора и назначения приостанавливается. Указанные четыре обязательных правила стали надежным барьером отбору, повышению и назначению кадров, не соответствующих установленным требованиям.



Литература

1. Элементарные знания организационно-кадровой работы / Чжао Шимин, Цао Вэньцзэ, Ван Сяюмин, Жэнь Чжэнь, У Тао, Хэ Лицзюнь, Дай Чжэньюй. Пекин: Литература по партийному строительству, 2015.
2. Первое Управление организационно-кадрового отдела ЦК КПК, Государственное управление государственными служащими. Свод законодательных и политических документов, сопровождающих Закон «О государственной службе». Пекин: Кадры Китая; Литература по партийному строительству, 2008.

Раздел I. Китайская Народная Республика

3. Чэнь Чжун, Чжао Шимин. Отбор и назначение кадров в Китае. Пекин: Народ, 2017.
4. Второе управление Организационно-кадрового отдела ЦК КПК. Отчет об исследовании политического строительства действующих партийных и административных руководителей уездов, городов и районов, подчиняющихся городу по провинции Хунань. Декабрь 2018 г.

Глава 4

ОБУЧЕНИЕ И ТРЕНИНГ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Обучение и тренинг государственных служащих представляют собой мультимодальные организационные плановые мероприятия по обучению, воспитанию и тренингу, которые отвечают требованиям законодательства к государственным служащим со стороны государственных органов и имеют целью повышение комплексных качеств и возможностей для выполнения служебных обязанностей. Государственные служащие наделяются полномочиями общественной регуляции, занимаются управлением общественными делами, предоставляют услуги общественного характера, поэтому от их личных качеств и способностей зависит не только эффективность реализации государственной политики, результативность управления обществом и представление сектора общественного управления в глазах народа, но и комплексная конкурентная сила государства. С введением в действие системы государственных служащих в 1993 г. на уровне государства и местных администраций особое внимание стало уделяться обучению государственных служащих. С течением времени и накоплением опыта работы сформировалась система обучения государственных служащих с китайской спецификой — дело обучения государственных служащих поставлено на путь научной рациональности и регулирования посредством правил и норм закона.

4.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПО ОБУЧЕНИЮ И ТРЕНИНГУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

С начала реформы отрасль обучения и тренинга государственных служащих получила серьезное развитие, достигнуты определенные результаты. Она обеспечила быстрое развитие государства в экономической и социальной сферах благодаря организационным и кадровым ресурсам. Центральное правительство и местные администрации прилагают максимум усилий для реформирования и постоянного инновационного развития режима, содержания, методологии обучения, а также для формирования системы и усиления комплексного планирования и руководства в целях дальнейшего совершенствования, координации, целенаправленности и применимости системы обучения и тренинга.

4.1.1. Принципы обучения и тренинга государственных служащих

Объектами обучения и тренинга являются государственные служащие и их опорная сила — руководящие кадры. А сама работа включает в себя две составляющие — обучение и тренинг. Под словом «обучение» понимается уяснение ценности государственной службы, политической теории, основ партийности, приобретение навыков исполнения служебных обязанностей и т.д., а под словом «тренинг» — формирование и развитие способностей, навыков и профильных знаний. Указанные характеристики взаимосвязаны и в практической работе в равной степени необходимы.

ЦК КПК и центральное правительство отвечают за установление институциональных рамок обучения и тренинга государственных служащих на уровне законодательства и правил. Правилами обучения и тренинга кадров в редакции 2016 г. в форме внутривнутрипартийного положения установлено шесть основных принципов обучения и тренинга кадров и государственных служащих, которые стали определяющими при текущей работе, а также при осуществлении реформ и инноваций:

1) *обучение для достижения общих целей.* Обучение и тренинг государственных служащих и кадров должны осуществляться соответственно социалистической направленности, отвечать требованиям партии и государства, удовлетворять потребности в подготовленных кадрах и способствовать их профессиональному росту. Необходимо всесторонне повышать качество и эффективность обучения и тренинга;

2) *акцентирование на нравственности и способностях с предпочтением нравственности.* Цель обучения и тренинга заключается в воспитании специалистов и интеллигенции для правящей партии, поэтому необходимо закалять кадры согласно принципу «нравственность совмещается со способностями с предпочтением нравственности», ставить во главу угла формирование идеала и веры, партийности, уделяя особое внимание развитию способностей в ходе процесса обучения. Поскольку целью обучения является приобретение способности, необходимо фокусироваться на воспитании кадров не меньше, чем на получении знаний, и соответственно всесторонне повышать уровень кадров при исполнении обязанности;

3) *всеобщее обучение.* Обучение организовывается согласно разным признакам: по классификации и иерархии должностей, по способностям и личным качествам государственных служащих, а также в соответствии с заданиями, целями и потребностями государственных служащих в профессиональном развитии. При этом необходимы научно обоснованный план и материалы для обучения, чтобы охватить все направления и всех государственных служащих;

4) *теория — для практики, обучение — для применения.* Необходимо в ходе обучения параллельно уделять внимание взаимодействию теоретического обучения и практической работы как руководства и наоборот. При изучении теории следует анализировать кейсы, воспроизводить возможные ситуации, осуществлять натурное обследование в целях повышения уровня владения навыками применения теории в практической работе;

5) *актуализация реформ и инноваций.* Обучение и тренинг государственных служащих и кадров должны соответствовать изменяющейся ситуации, задания — объективным законам роста кадров и обучения государственных служащих. Необходимо организовать обучение на открытой основе, совершенствовать контент обучения, внедрить современную концепцию обучения, модифицировать способ обучения, интегрировать все ресурсы и оптимизировать преподавательский состав, также следует продвигать теоретическую инновацию теории, практиковать и институционализировать ее;

6) *правовое регулирование обучения с применением строгих мер управления.* Необходимо установить и совершенствовать законодательную основу обучения государственных служащих и кадров. Строгое регулирование деятельности учреждения по обучению кадров выражается в совершенствовании системы, нормализации процессов и научно-рационального проектирования обучения.

4.1.2. Система управления обучением и тренингом государственных служащих

Система управления обучением и тренингом государственных служащих представляет собой совокупность механизмов функционирования обучения, таких как конфигурация разных должностей, учреждение соответствующей организации, определение должностных полномочий и обязанностей, режима управления и др. В Китае уже создана система обучения государственных служащих с разделением ответственности между ведомствами уровня ЦК КПК и государства, а также по иерархии — от государства до местностей. Следует подчеркнуть, что четко распределена ответственность органа управления обучением государственных служащих и учреждений обучения с параллельным выполнением своих функций и взаимной помощью, таким образом гарантируется эффективность работы в области обучения государственных служащих.

Органы управления обучением. В основном они действуют в режиме трехступенчатой иерархии. На высшем уровне ЦК КПК осуществляет общее управление. Правилами обучения и тренинга ка-

дров регламентировано, что ЦК КПК выполняет руководство обучением кадров всей страны. При этом организационно-кадровый отдел курирует дела как исполнитель, ведомства ЦК и государства распределяют ответственность согласно своим полномочиям, а центральные аппараты и органы местных уровней курируют дела по вертикальной иерархии. В этой системе управления Организационно-кадровый отдел ЦК КПК выполняет функции общего планирования, формирования системы, общего руководства, координирования и обслуживания, проверки и стимулирования и др. Законом «О государственной службе» и подзаконными актами регламентировано, что центральный орган управления государственными служащими (Управление государственными служащими при Госсовете, подведомственное Организационно-кадровому отделу ЦК КПК) выполняет функции общего планирования, формирования системы, общего руководства, координирования и обслуживания, проверки и стимулирования и др. Второй орган функционирует как исполнитель. Ведомства при ЦК КПК и Госсовете отвечают за обучение в своей отрасли либо по своему профилю, а парткомы разных уровней — за обучение и тренинг государственных служащих своих регионов, за следование курсу и политике партии и государства по обучению и тренингу кадров. Они обязаны комплексно изучать предметы и включить работу по обучению государственных служащих и кадров в план экономического и социального развития региона. На третьем уровне организуют реализацию плана. Различные органы согласно полномочиям управления государственными служащими и кадрами организуют работу своих ведомств.

Учреждения обучения и тренинга. Учреждения обучения и тренинга являются организациями, занимающимися реализацией плана обучения, выполняющими теоретические и практические задания. В Китае особое внимание уделяется формированию и развитию учреждений обучения государственных служащих и создана система учреждений государственных служащих, отличающаяся четким распределением обязанностей, обменом опытом, рациональным размещением и конкуренцией. На государственном уровне установлена система обучения государственных служащих по принципу «одна школа и четыре института», а именно: Центральная партийная школа КПК (институт государственной службы), Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая, Джинганшаньский институт кадров Китая, Яньаньский институт кадров Китая и Даланьский институт менеджмента высшего класса.

Центральная партийная школа КПК (институт государственной службы) является высшим учебным заведением для подготовки

кадров руководящего состава среднего и высшего звена и обучения марксистской теории. Она отличается партийным характером, партийной подготовкой и партийным стилем, пронизывающими весь процесс обучения, и является своего рода плавильной печью для закалки партийных кадров.

Три института кадров в Пудуне, Джинганшане и Яньане были учреждены в 2005 г. как институты обучения кадров государственного уровня нового типа в целях продвижения великого дела социализма с китайской спецификой и масштабного строительства партии. Они отличаются яркой спецификой и неповторимым преимуществом для обучения государственных служащих посредством ресурсов революционной традиции и достижений современности.

Даляньский институт менеджмента высшего класса является базой обучения кадров топ-менеджмента предприятий с акцентом на контроле за государственными инвестициями, путях развития государственных предприятий и росте кадров государственных предприятий.

Разные ведомства в составе Госсовета учредили собственные институты кадров либо центры обучения для своих ведомственных государственных служащих, а на уровне местностей в Китае создано свыше 3000 партийных школ и институтов государственной службы (в провинциях, городах, уездах), на которые возложена обязанность по обучению государственных служащих своего региона. Также принимают участие в обучении вузы, НИИ, общественные учреждения, специализирующиеся на обучении кадров и государственных служащих. В зависимости от объективной потребности орган управления обучением может поручить «зарубежным органам обучения» (зарубежные вузы, НИИ и транснациональные предприятия) часть проектов по обучению государственных служащих за рубежом.

Организация реализации плана обучения и тренинга. Правилами обучения и тренинга кадров предусмотрено, что для обучения могут быть применены разные способы: с отрывом от производства, с участием центральных фигур парткома (партгруппы), через Интернет, самообучение с нахождением на должности. Обучение с отрывом от производства является основным и реализуется главным образом через направление на обучение. Орган управления обучения и тренинга кадров (ЦК КПК и организационно-кадровый отдел ЦК КПК) отвечают за составление пятилетнего плана направления на обучение, а также за годовой план и направляют кадры на обучение с отрывом от производства. Обычно орган управления направляет задание с указанием количества обучающихся в год в подчиненные органы и учреждения, которые в свою очередь отбирают государст-

венных служащих либо кадры на обучение. Например, Организационно-кадровый отдел ЦК КПК организует в год около 100 комплексных и тематических видов обучения для кадров высшего и среднего составов (уровень провинции (управления) и уровень области (департамента)) и задает задания в форме годового плана обучения в центральные аппараты разных ведомств и министерства, а также в провинции, города и автономные округа, организационно-кадровые отделы которых в свою очередь отбирают кадры для обучения. Организации и учреждения обязаны выполнять задания по направлению на обучение. Сами кадровые работники должны выполнять распоряжения сверху. При необходимости в отношении конкретных кадровых работников на ключевых постах могут выдаваться индивидуальные направления в целях усиления обучения государственных служащих на ключевых постах либо восполнения отсутствия главных руководителей на обучении в связи с напряженной работой.

Кроме того, обучение и тренинг государственных служащих ведутся в форме обучения с участием ключевых членов парткома (партгруппы), через Интернет, а также самообучения. Обучение с участием ключевых лиц парткома проводится как минимум один раз в квартал с фокусом на изучении теории, линии, курса и политики партии. В Китае функционирует и сравнительно усовершенствованная система обучения через Интернет. На государственном уровне создан институт кадров в киберпространстве, в провинциях соответственно организованы интернет-площадки, содействующие обучению государственных служащих с применением технологических новшеств, таких как искусственный интеллект, «большие данные» и проч. Поощряется самообучение кадров, для этого создаются все необходимые условия.

4.1.3. Особенности обучения и тренинга государственных служащих

КПК особое внимание уделяет обучению и тренингу кадров и рассматривает формирование высококвалифицированного отряда кадров как базисный стратегический проект, придавая ему особое значение в продвижении дела строительства социализма с китайской спецификой, а также правящей партии. Китай продемонстрировал всему миру свой оригинальный опыт по строительству правящей партии и содействию открытости и развитию китайской экономики, где решающую роль сыграли именно обучение и тренинг государственных служащих. Эта всесторонняя система обучения и тренинга имеет свои особенности:

1) *наличие правящей партии.* В Китае субъектами обучения кадров и государственных служащих являются партийные школы, учрежденные парткоммами разных уровней, включая партийные школы и институты кадров, принадлежащие ЦК либо парткоммам местных уровней. Школы правящей партии носят название «партии» и во всех видах учебной, научно-исследовательской, обучающей деятельности служат выполнению миссии правящей партии, поддерживают ее линию, выступают под ее флагом, исполняют волю партии, строго соблюдают политические дисциплины и правила партии, таким образом гарантируя, что объекты обучения могут стать решающей силой правящей партии и государства. В этом и заключается главная особенность системы обучения и тренинга государственных служащих Китая;

2) *сравнительно совершенная система законодательства.* При обучении государственных служащих особое внимание уделяется планомерности и нормативности, неукоснительному соблюдению законов и государственной политики, организованности и методичности. Для этого в первую очередь необходимы соответствующие законы и правила. В Китае уже установлена довольно четкая система законов обучения государственных служащих. В Закон «О государственной службе» включены специальные статьи, посвященные типологии, институтам, управлению и применению результатов обучения, которые носят принципиальный характер на уровне законодательства. Временными правилами об обучении 2008 г. детально установлены объекты, типы, методы, гарантии, регистрация, оценка, надзор, дисциплины, связанные с обучением государственных служащих, на уровне ведомственного положения, носящего оперативный характер. В январе 2006 г. ЦК КПК были приняты и введены официально в действие 14 октября 2015 г. после внесения изменения Временные положения об обучении и тренинге кадров. Всеми этими правилами и подзаконными актами в совокупности четко регламентированы принципы, механизмы, объекты, содержание, способы обучения и тренинга, в том числе учреждения, преподаватели, учебники, финансы, оценки, проверки, надзор, дисциплины и др. Кроме того, органы управления обучением и учреждения обучения разных регионов с учетом местных условий разработали также подробные разъяснения по реализации указанных правил, а также конкретные рекомендации, позволяющие оперативно действовать согласно правилам;

3) *интеграция всеобщего и приоритетного обучения.* Все государственные служащие обязаны проходить обучение в соответствующей форме — независимо от занимаемой должности, стажа и опыта

работы. Закон «О государственной службе» и Временные правила об обучении применяются для управления обучением всех категорий государственных служащих, в приоритете государственные служащие руководящего состава уровня уезда и департамента или выше. Временные положения об обучении и тренинге кадров применяются главным образом к государственным служащим руководящего состава. Под руководством парткомов разных уровней и в соответствии с установленными правилами определяется продолжительность обучения, разрабатываются его методы, увеличивается его масштаб, количество обучаемых государственных служащих также постоянно увеличивается;

4) *систематическое обучение, ориентированное на решение насущных вопросов.* Ориентирование на решение конкретных вопросов должно быть системным, и соответственно должна определяться очередность их решения при обучении и тренинге: во-первых, необходимость экономического, социального развития; во-вторых, усиление потенциала правящей партии; в-третьих, в зависимости от специфики государственных служащих разных уровней и категорий актуализация систематического подхода к должностным обязанностям. Статьей 19 Положений об обучении и тренинге кадров предусмотрено, что ключевую часть содержания обучения государственных служащих составляют идеология партийности, политическая теория, законодательство и политика, этика и поведение. Также уделяется внимание профессиональным знаниям, научной и гуманитарной подготовке с целью совершенствования личных качеств и способностей в целом. Программой обучения и тренинга кадров по всей стране на 2018–2022 годы определена четырехсторонняя система обучения — элементарное знание теории о партии, обучение партийности коммунистов, получение профессиональных навыков и обучение новым знаниям;

5) *подходящие государственным служащим методы обучения.* Методика обучения и тренинга государственных служащих включает методы обучения, формы тренинга и соответствующие технические приемы. От многообразия методов обучения и тренинга и их правильного применения зависит достижение цели обучения. При обучении государственных служащих в Китае особое внимание уделяется подбору методов обучения и их совершенствованию в зависимости от объектов, а также от содержания обучения. Применяются различные методы обучения — лекции, дискуссии, кейсы, имитации, восприятие и др. В зависимости от объектов, целей и содержания обучения комплексно используются разные формы: направление сочетается с собственным выбором, обучение с отры-

вом от производства — с самообучением без отрыва от производства, обучение внутри страны — с обучением за рубежом.

Органы управления обучением и тренингом кадров разных уровней в полном объеме применяют новейшие достижения информационных технологий, «большие данные», «Интернет+» и другие технические приемы, создавая комплексную, общедоступную, нормированную систему обучения кадров через Интернет в целях удаленного обучения государственных служащих. Уже функционирует сетевой институт кадров Китая с тремя его филиалами, завершён начальный этап формирования базы данных лучших лекций для обучения в онлайн-режиме, разрабатывается мобильная площадка для обучения с возможностью модификации. Программой обучения кадров по всей стране на 2018–2022 годы предусмотрен четкий план интегрированного развития обучения кадров и Интернета в будущем. Планируется до конца 2020 г. стандартизировать систему обучения кадров через Интернет. К этому времени также будет урегулировано общее пользование ресурсами, объединение и коммуникация данных на интернет-площадке обучения кадров разных уровней и категорий. В то же время необходимо активно изыскивать и новые эффективные способы обучения через Интернет согласно тенденции развития информатизации, внедрять модель параллельного обучения в режимах онлайн и офлайн. Требуется разработать систему управления информацией по обучению кадров, создать единую информационную систему электронного досье обучения кадров с иерархическим способом управления.

4.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБУЧЕНИИ И ТРЕНИНГЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Ключевые моменты законодательства об обучении кадров отражаются в Законе «О государственной службе», Положениях по обучению и тренингу кадров, во Временных правилах обучения государственных служащих и ряде других подзаконных актов, где даются четкие и подробные разъяснения по разным вопросам обучения государственных служащих (руководящая концепция, основные принципы, учреждения обучения, система показателей, содержание и методы обучения, курсы и учебники, оценка результатов). Более того, в Программе обучения кадров по всей стране на 2018–2022 годы подробно разъяснены правила и требования к обучению кадров и государственных служащих в течение последующих пяти лет.

4.2.1. Правила обучения согласно уровням и категориям

Обучение согласно разным уровням и категориям является важным методом повышения ориентированности и эффективности обучения кадров и государственных служащих. Статьей 66 Закона «О государственной службе» установлено, что в отношении государственных служащих проводится обучение согласно уровням и категориям, что отвечает требованиям к государственным служащим по должностным обязательствам и потребности повышения личных качеств государственных служащих. Положениями по обучению и тренингу кадров предусмотрено, что необходимо в соответствии с полномочиями организовать обучение, сочетая универсальность обучения с особенностями разных уровней, категорий, потребностей кадров на разных должностях, обеспечивая специфическую ориентированность.

Согласно ст. 67 закона орган государственной власти обязан провести вступительное обучение в отношении принятого на должность государственного служащего в течение испытательного срока. В отношении вновь назначенного на должность государственного служащего руководящего состава необходимо до его вступления в должность или в течение одного года после вступления также провести вступительное обучение. В отношении государственных служащих, занимающихся особым видом работы, проводится специальное профессиональное обучение. В отношении всех государственных служащих вступительное обучение проводится с целью повышения политических качеств и работоспособности, а также обновления знаний, при этом в отношении государственных служащих технической службы проводится специальное техническое обучение.

Обучение при вступлении на должность государственного служащего. Обучение впервые принятого на государственную службу сотрудника включает в себя политическую теорию, исполнение государственной власти по законодательству, Закон «О государственной службе», нормы поведения государственных служащих, рабочие способы и методы органов государственной власти и т.д. Целью обучения является повышение адаптированности впервые принятых на государственную службу. Обучение продолжительностью не менее 12 дней носит обязательный характер, его необходимо пройти в течение испытательного срока.

Вступительное обучение. Вступительное обучение представляет собой обучение, предназначенное для повышенных на должность руководителя государственных служащих (включая должности неруководящего состава выше заместителя начальника департамента) с учетом требований, предъявляемых к новой должности. В состав

предметов обучения включены политическая теория, наука о руководящей силе, законодательство и государственная политика, необходимые знания для добросовестного исполнения должностных обязанностей и т.д. Целью обучения является развитие способностей, необходимых на должности руководителя. Обучение проводится до вступления на должность либо в течение одного года после назначения, его продолжительность строго регламентируется.

Обучение специальным навыкам. Обучение фокусируется на специальных знаниях и навыках, необходимых государственным служащим при выполнении особого вида работы. Выбор предметов обучения зависит от реальной потребности, а его цель заключается в повышении работоспособности государственных служащих, которая позволяет им справляться с ответственной работой.

Должностное обучение. Обучение направлено на обновление знаний и повышение работоспособности всех государственных служащих. Конкретные предметы обучения определяются органами управления государственными служащими и органами, где работают кадры, при необходимости. Обучают тому, что потребуются в процессе работы, — теории, знаниям, навыкам, чтобы повысить эффективность и практическую направленность обучения.

Согласно ст. 4 Программы обучения кадров по всей стране на 2018–2022 годы предполагается дальнейшая оптимизация системы обучения по уровням и категориям. Объекты обучения разделяются на семь категорий с определением цели и фокуса каждой категории кадров: члены руководящего состава партии и администрации, государственные служащие органа государственной власти, члены руководящего состава предприятий, бюджетных организаций, кадры технической службы, молодые кадры и кадры низового уровня.

4.2.2. Количество учебных часов обучения и тренинга для государственных служащих

Положениями по обучению и тренингу кадров и Программой обучения кадров по всей стране на 2018–2022 годы (ст. 3) даны конкретные разъяснения по срокам обучения государственных служащих разных уровней:

– партийные и административные кадры руководящего состава уровней провинции (министерства), управления (области), уезда (департамент) обязаны в течение пяти лет проходить обучение в партийной школе (институте государственной службы), институте кадров, а также в других учреждениях обучения, аттестованных органом управления обучения и тренинга кадров, накопительным итогом свыше трех месяцев, либо 550 учебных часов;

— члены руководящих органов партии и администрации провинции (автономного округа, города центрального подчинения), города (области, аймака), уезда (города, района, хошуна) обязаны в течение 2—3 лет проходить обучение в партийной школе (институте государственной службы), институте кадров как минимум один раз по системе теории и строгой подготовке партийности накопительным итогом свыше двух месяцев в течение пяти лет. Также необходимо, как правило, проходить тематическое обучение профессиональным навыкам не менее одного раза в год в течение недели.

Положениями по обучению и тренингу кадров также регламентировано, что при повышении на должность руководителя, если государственный служащий не выполнил требования по количеству учебных часов обучения по особой причине, он должен закончить соответствующее обучение в течение одного года после повышения. Организационно-кадровый отдел обязан включить обучение как важный предмет обследования при годовой проверке либо при обследовании по случаю повышения. Обучение с отрывом от производства отражается в ведомости годовой проверки кадров, а обучение с отрывом от производства продолжительностью свыше двух месяцев — в анкете о назначении и освобождении кадров. Обязательность обучения государственных служащих и кадров руководящего состава с определением количества учебных часов и общей продолжительности обучения, а также применение четких и строгих мер регулирования имеют целью институционально и практически обеспечить государственным служащим и государственным органам обучение и тренинг согласно законодательству. Таким образом подчеркивается обязательный характер обучения, а также особое внимание партии и государства к обучению государственных служащих.

За несколько десятков лет в Китае сложилась система учреждений обучения кадров, характеризующаяся четким распределением обязанностей, обменом передовым опытом, рациональным размещением учреждений, упорядоченной конкуренцией. Статьей 31 Положений по обучению и тренингу кадров установлено, что партийные школы, институты государственной службы, институты кадров, учрежденные парткоммами разных уровней, должны усиливать свою роль, являясь ключевыми учреждениями обучения и тренинга государственных служащих и кадров. В то же время партийные школы, институты государственной службы, институты кадров и институты социализма (спецучреждения для обучения кадров, не принадлежащих КПК) имеют свою специфику и обучают государственных служащих и кадры согласно функциональному распределению. Кроме того,

ведомства в составе парткомов и администраций в разных отраслях народного хозяйства также могут иметь свои учреждения обучения кадров, выполняющие работу, связанную с обучением кадров своей системы, своей отрасли, направленным на повышение профессионализма государственных служащих подчиненных им органов.

В Положениях об обучении и тренинге кадров определены требования к ключевым учреждениям обучения кадров.

Статьей 33 предусмотрено, что учреждения обучения кадров обязуются проводить курс и политику партии и государства по обучению кадров, а также соблюдать законодательство. В случае обнаружения нарушения установленных правил органы управления обучением кадров (как правило, подразделения, подчиняющиеся организационно-кадровым отделам парткомов, бюро либо отдел обучения кадров) предписывают устранить их в назначенный срок. В случае их неустранения в срок нарушение подвергается открытой критике. А если нарушение окажется серьезным, применяются меры дисциплинарного наказания в отношении членов руководящего состава и непосредственно ответственных за нарушение.

Статьей 34 регламентировано, что учреждения обучения кадров должны централизованно углублять учебную реформу, совершенствовать предметы обучения, рационально, на научной основе, определять классы и режимы учебы, оптимизировать структуру дисциплин, модифицировать дизайн программы, обновлять учебную методику и в целом повышать уровень обучения.

Статьей 35 предусмотрено, что парткомы и администрации разных уровней должны укреплять руководство учреждений обучения кадров, совершенствовать инфраструктуру и условия обучения кадров. Учреждения обучения кадров должны обладать хорошей инфраструктурой и явными преимуществами, иметь возможность реорганизовать учреждения обучения, не имеющие необходимых для обучения потенциала и условий.

Статьей 36 введена система пороговых требований к учреждениям обучения кадров. Органы управления обучением кадров имеют право поручить соответствующим вузам, НИИ, общественным учреждениям нести обязанности по обучению кадров и государственных служащих. Вузы, НИИ и общественные учреждения обучения должны быть аттестованы управлением обучением кадров и государственных служащих. Органы управления обязаны разработать и опубликовать стандарты пороговых требований с целью привлечения общественных учреждений обучения к участию в обучении кадров, функционирования согласно нормам, оптимизации и повышения качества оказываемых услуг. По мере совершенствования системы

обучения кадров в стране сформировался рыночный механизм обучения кадров, характеризующийся открытостью, равноправием, упорядоченной конкуренцией, доступностью, под руководством органа управления обучением кадров.

4.2.3. Правила финансирования обучения государственных служащих

Статьей 50 Положений об обучении и тренинге кадров регламентировано, что финансирование обучения кадров включается в годовой бюджет правительств разных уровней в объеме, достаточном для проведения обучения. С целью подкрепления финансовой поддержки в отношении обучения кадров Центральное правительство КНР требует от местных правительств постепенного повышения расходов на обучение кадров соразмерно росту доходной части бюджетов, хотя и не предписывает конкретной пропорции расходов на обучение в составе бюджета. В последние годы парткомы и администрации разных уровней увеличивают вложения в обучение кадров низового уровня в особом порядке. Государственный бюджет также усиливает бюджетный трансфер общего назначения в регионы с революционной традицией, регионы, где проживают национальные меньшинства, пограничные и бедные регионы. Регионы, испытывающие финансовые затруднения, имеют право использовать средства из собственного бюджета, а также специально выделенные средства из бюджета вышестоящей инстанции на обучение кадров. Более того, согласно Уставу КПК и уставам других органов парткомы местных уровней имеют право пользоваться средствами из членских взносов для обучения партийных кадров низового уровня. Таким образом, финансирование обучения кадров и государственных служащих обеспечено в гарантированном объеме в результате особого внимания, уделяемого обучению государственных служащих со стороны парткомов и администраций разных уровней.

4.2.4. Правила управления обучением государственных служащих

Понятие «управление обучением государственных служащих» подразумевает управление самим обучением, в котором принимают участие государственные служащие и кадры, а также оценку и управление учреждением обучения и тренинга.

Статьей 68 Закона «О государственной службе» установлено, что необходимо ввести регистрацию обучения государственных служащих. Органы управления обучением государственных служащих разных уровней и органы, где работают государственные служащие,

в пределах своих полномочий создают досье обучения государственных служащих согласно законодательству, регистрируют обучение государственных служащих по признакам категории, предметов, времени и результатов оценки, экзамена. С места работы государственных служащих также должны сообщать о результатах самообучения государственных служащих (с соответствующей регистрацией).

С целью искоренения халатности и безразличия к обучению, а также стимулирования государственных служащих к обучению предусмотрены соответствующие меры.

Статьей 68 Закона «О государственной службе» регламентировано, что оценка результатов обучения государственного служащего послужит одним из обоснований его назначения и повышения.

Статьей 55 детализированы правила стимулирования участия в обучении. Организационно-кадровый отдел при годовой проверке и обследовании для целей назначения должен рассматривать обучение кадров как важную составляющую. Сведения об обучении с отрывом от производства заносятся в ведомость годовой проверки кадров, а об обучении с отрывом от производства продолжительностью свыше двух месяцев — отражаются в анкете о назначении на должность и освобождении от должности. Способы всесторонней, объективной проверки и оценки результатов обучения и корреляции таких результатов с повышением и назначением государственных служащих позволяют преодолеть преграды между обучением и применением полученных знаний на практике, а также стимулируют государственных служащих осознанно пойти на обучение.

Статьей 56 предусмотрено создание системы оценки результатов обучения кадров, фокусирующейся на оценке учреждений обучения государственных служащих, а также дисциплин и программ обучения. В частности, оценка учреждений обучения выполняется органом управления государственными служащими либо третьей стороной. Сфера оценки включает цель обучения, качество обучения, квалификацию преподавателей, организацию менеджмента, стиль обучения, инфраструктуру, финансирование и т.д. Оценка программы выполняется поручителем проекта по следующим показателям: проект, реализация, менеджмент и эффективность обучения. Оценка дисциплин выполняется самим учреждением обучения и включает настрой на обучение, содержание, методику и эффективность обучения и т.д.

Программой обучения кадров по всей стране на 2018–2022 годы установлены цели для совершенствования системы оценки качества обучения кадров в последующие годы — интеграция качественной и количественной оценок; оптимизация системы показателей оцен-

ки качества; внедрение в массовом масштабе оценки учреждений обучения кадров по качеству самого учреждения, качеству проектов обучения и качеству установленных дисциплин. Предполагается реализовать пилотную стадию оценки качества самих учреждений — партийных школ (институтов государственной службы) провинциального, областного и уездного уровней к 2020 г., осуществить полную оценку партийных школ (институтов государственной службы) провинциального, областного и уездного уровней к 2022 г. с совершенствованием системы оценки качества проектов и механизма оценки с участием поручителя обучающихся и учреждений обучения, а также качества программы и механизма оценки с участием обучающихся, преподавателей (либо экспертов), лиц, сопровождающих обучающихся, управленческой команды и т.д.

4.2.5. Правила индивидуального обучения государственных служащих на договорной основе

Согласно Положениям об обучении и тренинге кадров в случае, если государственные служащие и кадры проходят индивидуальное обучение на договорной основе (например, дипломное образование либо переквалификация), они сами должны нести все расходы и не имеют права требовать их возмещения за счет бюджета либо органов, где они работают, а также финансирования от каких-либо учреждений либо частных лиц.

Организационно-кадровый отдел ЦК КПК, Министерство образования КПК и другие ведомства 31 июля 2014 г. совместным приказом «О строгом ограничении обучения на договорной основе кадров руководящего состава» установили: в случае, если кадры руководящего состава по личной инициативе (внеплановое обучение государственных служащих) планируют пройти обучение на договорной основе, включая недипломное обучение, дипломное обучение, обучение с присвоением учебной степени, должны в соответствии с регламентом полномочий кадрового управления доложить об этом в компетентный организационно-кадровый отдел с указанием учреждения обучения, названия программы, срока обучения и расходов. Без разрешения проходить такое обучение они не имеют права. В случае если кадрам руководящего состава разрешено обучение на договорной основе, они сами обязаны нести соответствующие расходы, без права требовать их возмещения из бюджета и получения спонсорской помощи со стороны сторонних организаций или частных лиц. Учреждениям для обучения кадров разных категорий и вузам запрещается реализовывать программы обучения с

чрезмерной оплатой, с привлечением кадров руководящего состава, с передоверием обучения другим общественным учреждениям.

Ограничения на прохождение обучения и тренинга государственными служащими по личной инициативе, в частности запрет на обучение на договорной основе за счет казенных средств в отношении кадров руководящего состава (государственных служащих высокого и среднего звена), являются одной из мер усиления неподкупности государственных служащих. Обучение за счет казенных средств должно отвечать требованиям государственной службы, а расходы за дипломное обучение для личного повышения должны нести сами государственные служащие.

4.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ОБУЧЕНИЯ И ТРЕНИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

4.3.1. Обучение путем натурального восприятия

Обучение путем натурального восприятия (далее — натурное обучение) представляет собой обучение работе на местах. Такое обучение необходимо для того, чтобы государственные служащие могли работать с населением, решать муниципальные проблемы.

Механизм метода натурной работы (институциональный и действующий на долгосрочной основе), утвержденный парткомом района Янпу г. Шанхая, заключается в том, что все кадры района Янпу, занимающие должности от начальника департамента и выше, обязаны выбрать один населенный пункт, который они должны посещать раз в месяц, чтобы быть в курсе проблем населения, которые требуют срочного решения. Так, в тематический блок натурального обучения государственных служащих типа восприятия включаются наиболее важные, типичные и соответствующие цели обучения кейсы из практики «метода натурной работы» района Янпу. Воспроизводится реальный эпизод, согласно учебной модели типа восприятия на кейсах, и обучаемым предоставляется возможность попытаться решить их, применяя личные качества и способности. Такого рода обучение может быть разделено на две стадии — аудиторную подготовку и натурное воспроизведение.

Аудиторная подготовка включает четыре этапа:

1) знакомство с «методом натурной работы» — обучаемые получают представление о данном методе — читают специальную литературу, смотрят видеоролики, изучают конкретные эпизоды практического применения данного метода;

2) анализ «метода натурной работы» — лектор представляет опыт установления взаимопонимания между партией и народом, а также соответствующую теорию, делая акцент на умении преодолевать конфликты между партией и народом, делится опытом работы с народом, а также помогает обучаемым овладеть инструментами анализа и теорией через обучение на кейсах;

3) обсуждение «метода натурной работы» — обучаемые, разделенные на группы, обсуждают вопрос, как сделать более тесными отношения между правящей партией и народом. На этом этапе обучаемые размышляют о состоянии отношений между партией и народом, ищут пути разрешения противоречий между ними, в итоге выносятся оценка по «методу натурной работы»;

4) размышление о «методе натурной работы» — лектор резюмирует, обобщая вопросы, заданные обучаемыми, которые представляются им затруднительными, потом по электронной почте либо другим способом передает эту информацию руководителям.

На стадии «натурное воспроизведение» все обучаемые едут на автобусе на базу натурального обучения района Янпу. Эта стадия состоит из пяти этапов:

1) тематическое разъяснение ситуации — лектор подробно разъясняет как реализовать «метод натурной работы»;

2) посещение и исследование — обучаемые посещают музей градостроительства района Янпу, чтобы иметь представление о районе Янпу и его градостроительном плане;

3) натурное посещение — обучаемые, разделенные на пять групп, в сопровождении работников отправляются в комитеты населенного пункта и наблюдают, как реализуется «метод натурной работы» с населением, кадрами района Янпу, как они вместе с комитетом населенного пункта принимают жалобы, согласовывают и решают актуальные местные вопросы;

4) взаимодействие на местности — обучаемые собираются в согласованное время и заслушивают доклад руководителя района Янпу по теории, практике и перспективе развития «метода натурной работы». Обучаемые имеют возможность задать вопросы, возникшие у них на стадиях аудиторной подготовки и натурального воспроизведения;

5) комментирование — лектор комментирует участие обучаемых в мероприятии, делает заключение в теоретическом аспекте, призывает обучаемых к перспективному мышлению по «методу натурной работы»

«Метод натурной работы» как модель обучения на кейсах типа восприятия сочетает в равной степени «натурное воспроизведение

сценария» и «активное участие обучаемых», теорию и практику, аудиторное и внеаудиторное исследование, использование различных ресурсов и элементов обучения, учебный метод типа восприятия и метод обучения на кейсах, дополняя традиционные методы воспитания партийности, обеспечивая обучаемым рабочий настрой и получение профессиональных навыков.

4.3.2. Способ обучения, объединяющий режимы онлайн и офлайн

На фоне скачка «Интернет+обучение кадров» Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая как база обучения кадров государственного уровня развернула всестороннюю инновационную деятельность: углубленную интеграцию обучения и тренинга кадров с применением современных технологий, объединение способов обучения кадров и государственных служащих в режимах онлайн и офлайн, формирование новой экосистемы и новой площадки обучения кадров.

Пудунская академия подготовки руководящих кадров Китая является инновационным институтом обучения кадров государственного уровня по разным направлениям (концепция обучения, определение тем, методика обучения, учебное управление, инновационные практики). Мобильное приложение «Обучение в Пудуне», разработанное институтом, помогает обучаемым не только как площадка для обучения, но и как инновационная методика управления обучением. Оно обеспечивает интеграцию мобильной технологии Интернета с различными функциями института (учебной, научно-исследовательской, управленческой), поднимая обучение государственных служащих на новый уровень стандартизации и эффективности.

Потребности обучаемых являются отправной точкой проектирования мобильного приложения. После регистрации в приложении «Обучение в Пудуне» каждый может получить комплект стандартных материалов обучения, размещенных в разных блоках («Мое обучение», «Мобильное обучение», «Мое место в Пудунском институте»). Обучаемый имеет возможность узнать расписание, предметы обучения, новости института и т.д., выбирать мини-лекции, мини-видеооролики, мини-форум, мини-кейсы, мини-аудиторию и слайды к лекциям, также выполнять разные действия, задавать вопросы в режиме онлайн, дать оценку обучению, подать заявление на курсы по опции, общаться с другими обучаемыми и участвовать в интерактивных мероприятиях. Таким образом, благодаря приложению обучение превращается в процесс, объединяющий обучение и коммуникацию в режимах онлайн и офлайн как до обучения, так и во время обучения и после обучения.

Приложение «Обучение в Пудуне» стало мобильной аудиторией для обучаемых. В связи с приоритетностью теоретического обучения, обучения партийности и профессиональным навыкам в приложении в блоке «Мобильное обучение» создана колонка «Список для чтения», из которой открываются колонки «Предисловие трудов теоретических тем», «История реформы и открытости», «Воспитание способности исполнения должности». С помощью мини-видеороликов, мини-лекций, презентаций теоретическое обучение, обучение партийности и профессиональным навыкам преобразуется в визуальный контент на мобильном терминале. Это очень удобно как для систематического обучения, так и для ознакомительного чтения.

Преподаватели управленческого состава через указанное приложение могут ознакомиться с потребностями, рекомендациями, отзывами, активностью обучаемых в отношении программы обучения и тренинга в целях более эффективной реализации программы обучения и совершенствования обучения, создать систему управления классами в трехмерном измерении, получать и обрабатывать информацию, контролировать процесс обучения и управления. Приложение имеет большой потенциал с точки зрения оценки и анализа. Обучаемые имеют возможность с начала обучения давать оценку программе и преподавателям, а также цели, предметам и способам обучения.



Литература

1. На Лу. Исследование вопросов системы обучения государственных служащих Китая. Пекин: Мост века, 2018.
2. Ван Хуэйсин. Инновация методологии и тенденция развития в обучении государственных служащих // Обзорение менеджмента. 2018. Апрель.
3. Си Шаньшань. Анализ реформы системы обучения государственных служащих Китая с точки зрения нового менеджмента публичных дел // Право и общество. 2018. Январь.
4. Чжан Цяоянь, Ань Линьжуй. Новые пути повышения уровня подготовки марксистской теории команды обучения государственных служащих // Форум административных наук. 2017. Март.
5. Цянь Чэнь. Вопросы и ответы в отрасли обучения государственных служащих в наше время // Обзорение менеджмента. 2017. Февраль.
6. Фан Нин, Хуан Фэнь. В чем преимущество системы обучения государственных служащих Китая // Кадровые ресурсы. 2016. Май.
7. Чжао Ян. О некоторых вопросах, связанных с развитием обучения государственных служащих Китая // Вестник экономических исследований. 2015. Февраль.

Глава 5

ОТЧЕТ О РАБОТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В ходе многолетней практики устанавливается правовая основа аттестации государственных служащих, включая ряд законов, положений и правовых актов. В 1998 году Организационным отделом ЦК КПК опубликованы Временные положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей как первый основополагающий документ о порядке проведения аттестации руководящих кадров. В 2006 году вступил в силу Закон «О государственной службе» как нормативный акт об аттестации государственных служащих. В 2007 году обнародованы Положения о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке), регламентирующие порядок аттестации государственных служащих, не занимающих руководящие должности. В 2009 году Организационным отделом ЦК КПК опубликованы Положения о проведении аттестации членов партийных и административных руководящих коллективов и прочих руководящих кадров (в опытном порядке) о порядке проведения ежегодной аттестации в отношении указанных категорий госслужащих. В апреле 2019 г. Канцелярией ЦК КПК обнародован партийный правовой акт Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей, отменяющий Временные положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей 1985 г. и Положения о проведении аттестации членов партийных и административных руководящих коллективов и прочих руководящих кадров (в опытном порядке) 2009 г.

Таким образом, Закон «О государственной службе» (2006), Положения о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) (2007) и Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей (2019) представляют нормативную основу проведения аттестации государственных служащих разных уровней и категорий, предусматривающую цели, задачи, процедуру аттестации и применение ее результатов.

5.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОБ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Под аттестацией государственных служащих понимается целенаправленная деятельность, в процессе которой уполномоченный

административный орган в рамках установленной процедуры в соответствии с Законом «О государственной службе» и другими нормативными актами выявляет степень соответствия служащих занимаемой должности.

Аттестация позволяет адекватно оценить деловые, личные и нравственные качества служащих, процесс и итоги их служебной деятельности в целях стимулирования деловой активности, повышения эффективности администрирования, оптимизации управленческого порядка, обоснования назначений, укрепления фундамента для дальнейшего совершенствования государственной службы. В процессе аттестации акцент делается как на моральные и деловые качества служащих, так и на оценку их компетенции и эффективности работы, что отвечает требованиям повышения эффективности администрирования современной системы государственной службы.

5.1.1. Основные принципы аттестации государственных служащих

Положения о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) предусматривают следование двум принципам с учетом «синтеза трех» в соответствии с полномочиями, обстоятельствами, критериями и порядком аттестации.

Следование двум принципам означает объективность и учет действительных заслуг.

Под объективностью следует понимать оценку моральных и деловых качеств служащих по реальным фактам, выявление достоверной информации о служащем исчерпывающим образом, под справедливостью — проведение аттестации служащих в установленном порядке при соблюдении принципа баланса и сопоставления в целях всесторонней оценки работы служащих. Результаты аттестации должны быть применены честным и справедливым образом, чтобы аттестация стала положительной мотивацией для служащих.

Действительные заслуги — это достигнутые служащим результаты в ходе достижения целевых показателей и исполнения должностных обязанностей посредством собственных инициатив, принятых мер и личного участия, в том числе объем, качество, эффективность и востребованность выполненных работ. Действительные заслуги отличаются высокой степенью убедительности в силу своего практического и объективного характера.

«Синтез трех» — это комплексная оценка руководителей и коллег, комплексная текущая и периодическая проверка, комплексное применение качественных и количественных методов.

При оценке моральных и деловых качеств служащего, а также его действительных заслуг в основном учитываются мнения компетентных руководителей, при этом заслушиваются также отзывы его коллег как дополнительная информация. Мнение компетентных руководителей является решающим фактором. Во избежание субъективных оценок отдельных руководителей к аттестации привлекаются также коллеги служащего по службе для обеспечения представительности и справедливости оценки.

Под текущей проверкой понимается ознакомление и оценка вышестоящим органом или компетентными руководителями общей деятельности служащих в повседневной работе, под регулярной — оценка работы служащих в определенные временные рамки согласно установленным параметрам, критериями, методам и порядку. Текущая проверка служит основой для периодической проверки, регулярная проверка является обобщением результатов текущей проверки. Без регулярных проверок полученные в рамках текущей проверки материалы и информация не могут быть упорядочены, проанализированы, обобщены для подготовки обобщающего достоверного отчета.

Применение качественных методов подразумевает комплексную качественную оценку моральных, деловых качеств и практических достижений служащих путем качественного анализа. Применение количественных методов требует деструкции компонентов аттестации по позициям, закрепляет за каждой категоризацию и параметризацию для формирования унифицированной системы параметров аттестации в целях выведения результатов аттестации путем математического расчета. Синтез применения качественных и количественных методов оценки означает подбор подходящей комбинации комплексной оценки и математической оценки. На практике при оценке морали, компетенции и неподкупности чаще применяются качественные методы, а в отношении лояльности и эффективности — по большей части количественные.

Новая редакция Положений о проведении аттестации партийных и административных руководителей 2019 г. предусматривает основополагающие принципы при аттестации государственных служащих высокого ранга:

- полномочие управления кадрами принадлежит КПК;
- упор на высокую мораль и талант при приоритетности морали;
- упор на деловые качества, справедливость и честность;
- упор на практические достижения и признание народа;
- упор на объективность и эффективность;
- единство аттестации и назначения, поощрения и наказания.

В Положениях подчеркивается принцип управления кадрами под началом КПК, что делает аттестацию государственных служащих одним из ключевых механизмов всеобщего упорядочения партийного строительства, гарантией лояльности и честности партийных и административных руководящих коллективов разных уровней, развивая у них умение брать на себя ответственность и играть направляющую роль в исполнении решений ЦК КПК. Согласно Положениям аттестация членов партийных и административных руководящих коллективов и руководящих кадров проводится под началом партийного комитета (партийная группа) и организационных (кадровых) департаментов.

Таким образом, аттестация государственных служащих это не только проверка и оценка нравственных и деловых качеств должностных лиц, результативности и эффективности их работы, но и утверждение роли КПК как правящей партии в развитии и модернизации системы государственного управления.

5.1.2. Классификация видов аттестации

Согласно Закону «О государственной службе» выделяется текущая, специальная и периодическая аттестация. Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей предусматривают следующие виды аттестации государственных служащих среднего и высокого рангов: текущая, годовая, специальная аттестация и аттестация по истечении срока. Как правило, периодическая аттестация основывается на результатах текущей и специальной.

5.1.2.1. Текущая аттестация

Под текущей аттестацией понимается мониторинг деятельности служащих в повседневной работе с акцентом на выполнение текущих работ, исполнение поэтапных целевых задач, пунктуальность явки. Полученные данные проверяются и оцениваются руководителем служащих. В список факторов оценки входят соблюдение графиков, поэтапные достижения, качество работы, исполнение бюджета и др.

Для текущей аттестации используются компьютерные программы. Порядок аттестации включает свод деятельности должностного лица (по дням, неделям или месяцам), заполняется бланк аттестации, представляется самооценка, отражаются текущие оценки руководства (оценки непосредственного руководителя о повседневной деятельности служащих, результаты даются в виде шкалы или рекомендаций), результаты аттестации обобщаются (регулярный сбор результатов текущей аттестации методами статистического расчета,

внеплановой проверки, заслушивания мнения народа и т.п., надзор и контроль за качеством текущей аттестации).

В процессе текущей аттестации партийных и административных руководителей помимо оценки повседневной работы учитываются также политическая сознательность, чувство ответственности, инновационные подходы в работе и действительные заслуги аттестуемого, особенно его отношение к ключевым политическим вопросам и событиям. Предусмотрены и дополнительные способы и каналы проверки, в частности персональное собеседование, специальные исследования, проверка со стороны выездных надзорных групп, аудит по хозяйственной ответственности, во внимание принимаются также выступления и деятельность кадров в рамках демократических собраний партии и партийных воспитательных мероприятий.

Специальная аттестация — это целенаправленная аттестация государственных служащих или руководящих кадров по лояльности, ответственности, заслугам и результатам исполнения особо важных поручений и сложных задач, а также по реагированию на серьезные экстренные ситуации. Данная работа ведется под началом организационных и кадровых департаментов в отношении кадров, которые показали наилучшие результаты или, наоборот, допустили серьезные промахи в вышеназванных случаях. В процедуру аттестации входят заслушивание отчета аттестуемого, сбор и анализ данных, выездная комиссия, анализ оперативной информации, собеседование, демократическая оценка путем голосования. В случае необходимости запрашивается мнение контрольно-надзорных и аудиторских органов, а также органов по проверке партийной дисциплины, органов приема и рассмотрения жалоб населения. По итогам формируются результаты аттестации, по которым оценивается деятельность руководящего состава и руководящих кадров. Согласно Закону «О государственной службе» и Положениям о проведении аттестации партийных и административных руководителей результаты специальной аттестации представляются в виде аттестационных заключений, рекомендаций, присвоения степени соответствия занимаемой должности, составления характеристик и т.п.

5.1.2.2. Периодическая аттестация

Периодическая аттестация призвана обеспечить системность института аттестации по установленным срокам, содержанию, критериям, методам и порядку. Проводится она по двум категориям служащих: 1) ежегодно — для всех государственных служащих; 2) по истечении срока назначения партийных и административных руководителей.

Ежегодная аттестация является одним из видов периодической аттестации. В рамках ежегодной аттестации проверяются и оцениваются профессиональные, личные и нравственные качества служащих, результаты исполнения ими должностных обязанностей за год. Ежегодная аттестация проводится в конце календарного года или начале следующего года в целях формирования поэтапной оценки лояльности, профессионализма и эффективности работы служащих и является основанием для принятия решений о поощрении или наказании, а также о продвижении или понижении по службе. В зависимости от объектов аттестации выделяются ежегодная аттестация рядовых служащих и ежегодная аттестация партийных и административных руководителей.

Ежегодная аттестация рядовых служащих проводится по разрядам замещаемых должностей, должностным обязанностям и иным правилам. Аттестуемый отчитывается перед трудовым коллективом. Вышестоящая инстанция составляет аттестационные рекомендации с учетом мнений трудового коллектива и самого аттестуемого, результатов текущей аттестации и письменного отчета аттестуемого, дает предложения по присвоению оценочного разряда и совершенствованию деятельности по службе.

Система ежегодной аттестации партийных и административных руководителей сложнее. Помимо отчета перед трудовым коллективом полагается провести демократическую проверку и оценку, персональное собеседование, уточнить и обобщить информацию в целях сбора и учета оценок руководителей и коллег корреляционных департаментов в отношении нравственных, профессиональных, организационных и комплексных качеств аттестуемого. В итоге руководитель административного корпуса или уполномоченная аттестационная комиссия принимает решение о присвоении оценочного разряда, в письменном виде уведомляет об этом аттестуемого. Аттестуемому полагается подписать выданные рекомендации (материалы). Дается одна из четырех оценок: отлично, удовлетворительно, в принципе удовлетворительно, неудовлетворительно.

Аттестация по истечении срока назначения означает всеобщую аттестацию руководящего состава и руководящих кадров срочных государственных служб за очередной срок (в основном за пять лет). Данный вид аттестации чаще проводится параллельно с аттестацией по смене руководящего состава или в последнем году срока. Аттестационная процедура предусматривает такие элементы, как отчет о работе, демократическая проверка и оценка, персональное собеседование, сбор и сверка информации, анализ действительных заслуг, составление аттестационных рекомендаций и др. Результаты

аттестации чаще представлены в виде аттестационных заключений или рекомендаций, присвоения степени соответствия занимаемой должности.

5.1.3. Аттестационная процедура

Аттестационная процедура включает следующие основные элементы: резюмирование и отчет, демократическая проверка и оценка, внесение предложения по присвоению оценочного разряда, публичное уведомление о решении комиссии, присвоение оценочного разряда, обратная связь по аттестационным результатам, внесение материалов аттестации в личное дело.

Резюмирование и отчет. Аттестуемое лицо составляет отчет о своей служебной деятельности в соответствии с замещаемой должностью и установленными требованиями, заполняет Бланк ежегодного отчета служащего (важный документ для личного дела). В отчет следует включить информацию о должностных обязанностях, ключевых задачах на аттестуемый срок, степени выполнения должностных обязанностей и ключевых задач, заслугах, удачной и неудачной практике, плане работы на следующий срок и направлениях совершенствования работы. При аттестации руководящих кадров во внимание принимается также степень выполнения аттестуемым работ по идеологическому воспитанию, развития партийности, неподкупности. Аттестуемое лицо зачитывает расширенный отчет о своей деятельности в идеологическом, профессиональном, должностном и антикоррупционном направлениях.

Демократическая проверка и оценка. Государственные служащие, занимающие руководящие должности в административных органах, должны пройти всестороннюю демократическую проверку и оценку. Во отличие от общепринятой мировой практики институт демократической проверки и оценки в Китае имеет свою специфику, требуя провести оценку служебной деятельности аттестуемого лица в «360-градусном ракурсе»: оцениваются как эффективность работы и заслуги аттестуемого (согласно отчету), так и его политическая зрелость, специальные знания и умения, качество труда, что позволяет представить всестороннюю и комплексную характеристику аттестуемого. В рамках подготовки к аттестации членам комиссии раздают отчет руководящего состава о собственной работе, отчет каждого из руководителей, доклад о выполнении годовых целевых показателей для полноценного и адекватного уведомления комиссии о действительных заслугах аттестуемого. Заседание комиссии по демократической проверке и оценке проходит под председательством ответственного лица партийного комитета, члены комиссии

назначаются из числа руководителей равных по разряду департаментов, представителей низовых служащих, ответственных лиц организационного отдела вышестоящего партийного комитета. Для подразделения с незначительным числом персонала в качестве комиссии выступает трудовой коллектив. Во время заседания административные и партийные руководители зачитывают отчет о работе руководящего состава и отчет о личной профессиональной деятельности, остальные члены руководящего состава зачитывают отчет о личной профессиональной деятельности или представляют его в письменном виде. Аттестуемые лица заполняют бланк оценки, форма которого составлена по аттестационным правилам и нормам, включая параметры по морали, специальным знаниям, профессионализму, качеству труда, антикоррупции для присвоения оценочного разряда («отлично», «удовлетворительно», «в принципе удовлетворительно», «неудовлетворительно» или «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно»).

Внесение предложения по присвоению оценочного разряда. При аттестации служащих, не занимающих руководящие должности, решение об присвоении оценочного разряда принимает профильный руководитель по итогам прослушивания отчета аттестуемого с учетом результатов текущей аттестации. При аттестации партийных и административных руководителей создается аттестационная комиссия, которая назначается из числа руководителей организационного или кадрового департамента, руководителей равных по разряду департаментов, представителей низовых служащих. Комиссия вырабатывает предложение по присвоению аттестуемому оценочного разряда, исходя из результатов опроса мнения трудового коллектива и демократической оценки. Выделяется четыре оценочных разряда периодической аттестации: «отлично», «удовлетворительно», «в принципе удовлетворительно», «неудовлетворительно».

Публичное уведомление о решении комиссии. Список служащих, по решению аттестационной комиссии рекомендованных к присвоению разряда «отлично», должен быть объявлен внутри подразделения в течение семи рабочих дней. Годовой отчет вывешивается для публичного ознакомления и контроля во избежание представления недостоверной информации, сокрытия упущений по службе.

Присвоение оценочного разряда. По истечении срока публичного уведомления аттестационная комиссия передает пакет аттестационных материалов руководителю административного департамента, включая бланк годового отчета, материалы по текущей аттестации, бланк результатов демократической оценки, свод мнений коллектива, предложения по присвоению оценочного разряда и др. Пар-

тком административного департамента принимает решение о присвоении оценочного разряда. Итоги аттестации не обязательно соответствуют результатам демократической оценки. Окончательная оценка ежегодной аттестации формируется в итогах комплексного анализа результатов оценки со стороны разных субъектов с применением качественных и количественных методов с учетом информации, полученной в рамках текущей, специальной аттестации и персонального собеседования.

Количество лиц, которым присвоен разряд «отлично», не должно превышать 15% от общего числа аттестуемых. Им положено материальное поощрение в виде разовой премии и сертификата за аттестуемый год. Лица, которым присвоен разряд «неудовлетворительно» или предъявлена претензия по итогам аттестации, могут подать апелляцию и жалобу согласно установленному порядку.

Обратная связь по аттестационным результатам, внесение материалов аттестации в личное дело. По окончании аттестации организационный и кадровый департаменты сообщают аттестуемым лицам об аттестационных решениях в письменном виде. В аттестационных рекомендациях (заключениях) отражается объективная оценка работы аттестуемых за прошедший год и рекомендации по совершенствованию работы на следующий год. Аттестуемые подписывают бланк годового отчета, бланк с личной подписью аттестуемых и профильных руководителей, формы и бланки о результатах демократической проверки и оценки приобщаются к личному делу служащих.

5.1.4. Отличительные черты аттестации

Как правило, лишь всеобщая, объективная, справедливая и адекватная оценка политико-деловых качеств и степени соответствия замещаемым должностям обеспечивает поощрительную и дисциплинирующую функции института аттестации на государственной службе. В связи с этим аттестация должна отличаться справедливостью, всеобщностью и дифференцированностью, именно по этим направлениям развивается и модернизируется институт аттестации в Китае.

Справедливость. Содержание, методология, процедура и результаты аттестации открыты для всех. Все служащие аттестуются в установленном порядке без исключения — по принципу сбалансированного сопоставления. При этом применяются стандартная процедура и методология аттестации, минимизируется вероятность неадекватной оценки в связи с институциональным и человеческим факторами. Использование результатов аттестации при продвижении по службе, присвоении почетных званий, принятии предупре-

ждающих и наказательных мер делает аттестацию одним из основных обоснований поощрения и дисциплинирования служащих. Правила аттестации обеспечивают аттестуемым возможность оспорить ее результаты в вышестоящей партийной организации, что в целом гарантирует справедливость и равноправие аттестации.

Всеобщность. Институт аттестации представляет собой комплексную проверку и оценку личных и деловых качеств служащих, степени соответствия замещаемой должности служащих всех категорий. При аттестации совмещаются качественная оценка политической зрелости, профессиональной компетенции и количественная оценка действительных заслуг аттестуемых лиц; количественная оценка факторов социально-экономического развития и качественная оценка удовлетворенности и степени признания работы руководящего состава и кадров посредством выездных комиссий, расширенного интервью. Учитывается мнение руководителей и субъектов других категорий; комплексно анализируются результаты текущей, специальной и периодической аттестации.

Дифференцированность. Аттестация служащих проводится по статусам и категориям при дифференцированном подходе. Создание аттестационной комиссии ведется по управленческим полномочиям в зависимости от категорий занимаемых должностей, статуса инстанции. Для каждой конкретной категории служащих предусмотрена комбинация критериев, содержания и методологии. Содержание аттестации может различаться по ресурсному потенциалу, материальной базе, стадии развития и ключевым хозяйственным функциям региона. Требования к аттестации руководящих кадров и рядовых служащих неодинаковы. При аттестации служащих, не занимающих руководящие должности, решение о присвоении оценочного разряда принимает профильный руководитель. За аттестацию партийных и административных руководителей отвечают партийный комитет и его орготдел. Итоги аттестации представлены по разрядам во избежание расплывчатой оценки «удовлетворительно». Вышеперечисленные меры обеспечивают максимальное раскрытие стимулирующих и дисциплинирующих функций института аттестации.

5.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В настоящее время порядок проведения аттестации устанавливается Законом «О государственной службе», Положениями о проведении аттестации государственных служащих (в опытном поряд-

ке), Положениями о проведении аттестации партийных и административных руководителей и рядом нормативных актов и положений. Закон «О государственной службе» устанавливает основные принципы, содержание, методы и процедуру аттестации, Положения о проведении аттестации государственных служащих (в опытный порядке) и Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей предусматривают правила аттестации рядовых служащих и руководящих кадров соответственно.

5.2.1. Содержание аттестационной деятельности

В соответствии с Законом «О государственной службе» под аттестацией государственных служащих понимается деятельность, в процессе которой осуществляется комплексная оценка морали, профессионализма, лояльности, эффективности, неподкупности служащего с акцентом на политические качества и действительные заслуги.

5.2.2. Аттестация

Согласно ст. 4 Положений о проведении аттестации партийных и административных руководителей аттестация государственных служащих требует комплексно оценить нравственные, деловые, личные, трудовые качества и неподкупность служащего в соответствии с должностными обязанностями и служебными задачами. К нравственным качествам относятся идейно-политические взгляды, профессиональная мораль, социальная добродетель и др. Деловые качества означают уровень профессиональной подготовки и компетенции. Как личные качества оцениваются чувство ответственности, готовность к труду, стиль работы и т.п. Трудовые качества подразумевают количество и качество выполненных работ, их эффективность и успехи в труде. Под неподкупностью понимается дисциплинарная и антикоррупционная деятельность.

Статья 8 Положений о проведении аттестации партийных и административных руководителей четко регламентирует аттестационную деятельность при оценке нравственных, деловых, личных, трудовых качеств и неподкупности руководящих кадров.

Оценка нравственных качеств включает комплексную оценку политических и моральных качеств руководящих кадров. При оценке политических качеств проверяется твердость политических убеждений, степень уважения и исполнения партийного устава, политических дисциплин и политических правил, степень преданности кадров ЦК КПК. При оценке моральных качеств в основном рассматриваются нравственные факторы, в частности честность, спра-

ведливость, лояльность, неподкупность и т.д. Учитывается также степень соблюдения социальной добродетели, трудовой этики, семейной культуры и др.

Оценка деловых качеств представляет собой всестороннюю оценку исполнения аттестуемым служебных обязанностей, особенно политических качеств, уровня профессиональной подготовки, организационных способностей, проявленных в ходе реагирования на экстренные ситуации и массовые волнения.

При оценке личных качеств требуется комплексно проверить моральное состояние и стиль работы служащего с учетом трудового энтузиазма и духа борьбы, степени соблюдения принципа «три строгости, три прагматичности»¹ и таких параметров, как преданность службе, лояльность, сообразительность и пунктуальность, способность принимать решения и претворять их в жизнь, целеустремленность, чувство ответственности, упорство и настойчивость, готовность внести вклад в общее дело и др.

Оценка трудовых качеств подразумевает комплексную оценку деятельности и действительных заслуг руководящих кадров по поддержанию правильной концепции о политических достижениях, исполнению должностных обязанностей, выполнению текущих работ, поведению в чрезвычайных ситуациях, реагированию на серьезные испытания. В отношении секретаря парткома (группы) в первую очередь оценивается эффективность работы по партийному строительству, при аттестации других членов руководящего состава также ориентируются в основном на практические достижения в партийном строительстве.

Оценка неподкупности предполагает комплексную проверку и оценку деятельности руководящих кадров по таким параметрам, как политическая ответственность за оптимизацию партийного стиля и антикоррупцию, соблюдение правил по неподкупности и самодисциплине, исполнение «правил восьми пунктов»² и инструкции их применения, честное прохождение службы, высокие семейные устои, требовательное отношение к родственникам и близкому окружению, твердая позиция против «четырёх манер»³, стремление к привилегированному положению и др.

¹ Принцип «три строгости, три прагматичности» выдвинул Си Цзиньпин во время «Двух сессий» в 2014 г. и означает строгость в нравственном воспитании, исполнении власти, требованиях к себе, а также прагматичность при составлении плана, создании дела и самовоспитании.

² О поведении чиновничества и проведении официальных мероприятий.

³ Под «четырьмя манерами» понимаются четыре вредные манеры членов КПК: формализм, бюрократизм, гедонизм, расточительность.

Статья 9 Положений о проведении аттестации партийных и административных руководителей устанавливает, что при утверждении содержания аттестации необходимо воплотить духовную концепцию ЦК КПК и своевременно внести изменения и дополнения наряду с принятием ЦК КПК новых решений и распоряжений. Аттестация также проводится по статусу и категориям служащих исходя из реальных условий. Содержание аттестации должно отражать специфику регионов, подразделений, типов и уровней руководящего состава и кадров. Более того, актуальными являются разработка и совершенствование целевых показателей, должностных обязанностей в отношении руководящего состава и кадров с ярко выраженным количественным характером и возможностью четко разграничить ответственность, поскольку она служит основанием для утверждения содержания аттестации.

Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей также предусматривают содержание аттестации руководящего состава по таким критериям, как идейно-политическое строительство, управленческие способности, действительные заслуги, антикоррупционная деятельность, оптимизация стиля работы и т.п.

5.2.3. Субъекты аттестации

В соответствии с ст. 12 Положений о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) аттестация служащих, не занимающих руководящие должности, проводится по полномочиям управления в установленном порядке. Субъект аттестации — управленческое (организационно-кадровое) подразделение по делам служащих аппарата администрации. При ежегодной аттестации созывается комиссия, которая назначается из числа руководителей служащего, руководителей организационного или кадрового департамента, руководителей равных по разряду департаментов, представителей низовых служащих.

Согласно Положениям о проведении аттестации партийных и административных руководителей субъектами аттестации служащих, занимающих руководящие должности, являются партийный комитет (группа) и организационное (кадровое) подразделение. Партийный комитет (группа) несет ответственность как субъект аттестации, секретарь партийного комитета (группы) является главным ответственным лицом, организационное (кадровое) подразделение выполняет конкретные аттестационные работы. Статья 45 Положений о проведении аттестации партийных и административных руководителей предусматривает возможность создания и отправки выез-

ных аттестационных комиссий. Руководитель комиссии назначает каждый раз соответственно конкретным задачам. Это уполномоченное лицо выбирается из числа кадров с хорошими организационными способностями, принципиальными и ответственными.

5.2.4. Результаты аттестации

Статья 38 Закона «О государственной службе» устанавливает четыре оценочных разряда по итогам аттестации: «отлично», «удовлетворительно», «в принципе удовлетворительно», «неудовлетворительно». Результаты направляются аттестуемым в письменном виде. Оценочный разряд представляет собой окончательный результат периодической аттестации — это установленный законом способ оценки, за каждым разрядом закреплен набор критериев. Статьями 6–10 Положений о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) регламентированы критерии каждого из четырех разрядов.

Разряд «отлично»: 1) высокий уровень идейно-политических качеств; 2) высокий уровень компетенции, профессионализма, чувства ответственности, отдачи; 3) значительные заслуги; 4) благородность и неподкупность.

Разряд «удовлетворительно»: 1) средний уровень идейно-политических качеств; 2) хорошие деловые знания и умения; 3) ответственность, активность, соответствующий требованиям стиль работы; 4) неподкупность и самодисциплина.

Разряд «в принципе удовлетворительно»: 1) средний уровень идейно-политических качеств; 2) посредственные деловые знания и умения; 3) удовлетворительная ответственность, наличие явных недостатков в работе; 4) в основном справляется с работой, но количество, качество и эффективность работы подлежат улучшению; 5) в принципе неподкупен и лоялен при наличии определенных недостатков.

Разряд «неудовлетворительно»: 1) низкий уровень идейно-политических качеств; 2) деловые знания и умения не соответствуют требованиям; 3) удовлетворительная ответственность, наличие явных недостатков в работе; 4) невыполнение служебных обязанностей, допущение серьезных ошибок с последующими отрицательными последствиями; 5) совершение коррупционных действий.

Положения о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) и Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей предусматривают определенное количество «отличников» среди аттестуемых лиц. Соглас-

но Положениям о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) по итогам ежегодной аттестации рядовых служащих это 15–20%. Положения о проведении аттестации партийных и административных руководителей предусматривают, что по итогам ежегодной аттестации руководящих кадров это обычно не больше 25%. При присвоении разряда «отлично» руководящему составу доля «отличников» может быть увеличена до 30%.

При присвоении разряда «в принципе удовлетворительно» руководящему составу доля разряда «отлично» у руководителей не должна превышать 20%, при этом ответственному руководителю такой разряд присваивается.

При присвоении разряда «неудовлетворительно» руководящему составу доля разряда «отлично» у руководителей не должна превышать 15%, при этом ответственному руководителю не присваивается разряд выше «удовлетворительно».

Статьей 24 Положений о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) регламентировано, что при аттестации государственных служащих, в отношении которых возбуждено дело по подозрению в нарушении законов и дисциплины и ведется расследование, не готовятся аттестационные рекомендации и не присваивается разряд. По завершении судебного разбирательства при вынесении решений «не наказывать» или «наказание в виде предупреждения» дополнительно присваивается оценочный разряд в установленном порядке. При вынесении решения «наказание в виде предупреждения» служащему не присваивается разряд «отлично». При вынесении решений «объявление выговора», «объявление строгого выговора», «понижение в квалификационном разряде», «отстранение от должности» в рамках аттестации даются лишь рекомендации без присвоения оценочного разряда. Для неаттестованных за очередной год служащих или аттестованных без присвоения оценочного разряда данный год не учитывается при повышении квалификационного разряда и соответствующем увеличении оклада.

5.2.5. Применение результатов аттестации

Цель аттестации — поощрение и дисциплинирование служащих. Надлежащее применение результатов аттестации играет ключевую роль в раскрытии стимулирующих и дисциплинирующих функций института аттестации. Статья 39 Закона «О государственной службе» и ст. 36 Положений о проведении аттестации государственных служащих (в опытном порядке) регламентируют, что результаты периодической аттестации служат основаниями для корректировки служебного положения, должности, разряда, статуса, зарплаты

служащего, а также для награждения, повышения квалификации или увольнения служащего.

Поощрительная функция института аттестации выражается в следующем: 1) при присвоении аттестационной оценки выше разряда «удовлетворительно» служащему выплачивается премия по ежегодной аттестации, при параллельном соответствии прочей должностной компетенции служащего включают в список кандидатов на очередное повышение разряда; 2) при присвоении аттестационной оценки выше разряда «удовлетворительно» два года подряд служащему повышают категорию денежного довольствия в рамках его квалификационного разряда; 3) при присвоении аттестационной оценки выше разряда «удовлетворительно» пять лет подряд служащему повышают квалификационный разряд; 4) при присвоении аттестационной оценки «отлично» служащему выплачивается премия в аттестуемом году; 5) при присвоении аттестационной оценки «отлично» три года подряд служащему присуждается заслуга 3-й категории, в приоритетном порядке он выдвигается на служебное повышение.

Дисциплинирующая функция института аттестации заключается в следующем: 1) при присвоении аттестационной оценки «в принципе удовлетворительно» не выплачивается премия по ежегодной аттестации, аттестуемого вызывают на предупреждающее собеседование, устанавливается срок для устранения недостатков по работе, в течение года его кандидатура не рассматривается на служебное повышение; 2) при присвоении аттестационной оценки «в принципе удовлетворительно» аттестуемый год не учитывается при повышении квалификационного разряда и оклада по стажам; 3) при присвоении аттестационной оценки «неудовлетворительно» не выплачивается премия по ежегодной аттестации, предусмотрено понижение по должности на разряд; 4) при присвоении аттестационной оценки «неудовлетворительно» два года подряд аттестуемый увольняется со службы.

Надлежащее применение результатов аттестации способствует достижению аттестационных целей, повышению у служащих мотивации и инициативности. Разумное использование аттестационных оценок является одним из ключевых признаков полноценного института ежегодной аттестации.

5.2.6. Пересмотр и апелляция

Согласно ст. 14 Положений о проведении аттестации государственных служащих (в опытный порядок), если аттестуемое лицо возражает против результатов аттестации или не согласно с оценкой

«неудовлетворительно», оно может подать апелляцию согласно установленным правилам. В мае 2008 г. Организационный отдел ЦК КПК и Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения КНР совместно обнародовали Правила апелляции на государственной службе (в опытный порядок). Согласно этим документам жалоба служащего на кадровые решения, принятые в организации, рассматривается органом управления государственной службой, равным по статусу. Служащий подает письменное заявление на пересмотр кадрового решения в течение 30 дней с момента оповещения о нем. При несогласии служащего с итогом пересмотра можно подать апелляцию в течение 15 дней с момента его получения. Разрешается подать на апелляцию без процедуры пересмотра в течение 30 дней с момента оповещения о кадровом решении. При несогласии служащего с апелляционными решениями можно подать на повторную апелляцию в течение 30 дней с момента оповещения о них. Жалоба, пересмотр и апелляция не усиливают наказательные меры в адрес служащего.

5.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

5.3.1. Оценка нравственных качеств служащих

Проверка и оценка нравственных качеств служащих является одной из ключевых составляющих аттестации на государственной службе. Совершенствование аттестационных работ по оценке моральных качеств служащих представляет действенную меру реализации принципа «сочетания высокой нравственности и таланта при приоритетной оценке моральных качеств» в кадровой политике, а формирования эффективных механизмов подбора и служебного продвижения кадров. Рекомендации по модернизации системы оценки нравственных качеств служащих, принятые Организационным отделом КПК, устанавливают основные требования, методологию и содержание результатов оценки нравственных качеств служащих. Проверяются политические и моральные качества.

К числу политических качеств относятся политическое направление, политические позиции, политические отношения, политические дисциплины и партийность. Главным образом выявляется: 1) степень твердости политических убеждений; 2) степень поддержания пути, теоретической концепции и институтов социализма

с китайской спецификой; 3) вера в партию, государство и народ; 4) готовность воплощения теории о научном развитии и следование линии, курсу и решениям партии; 5) умение выработки правильного мировоззрения, концепции власти, концепции службы; 6) способность к реализации основных целей партии, службе во имя народа и во взаимодействии с народом; 7) готовность отстаивать принципиальную позицию, брать на себя ответственность, выступать за демократический централизм.

К моральным качествам относятся социальная добродетель, трудовая этика, личные качества, семейное согласие. В основном оценивается: 1) деятельность по воплощению ключевых социалистических ценностей, пунктуальному соблюдению общественной нравственности, противодействию безкультурному поведению; 2) проявление лояльности, готовность к труду, личная инициатива; 3) честность, надежность, вкус; 4) антикоррупционные убеждения и деятельность, в частности соблюдение правил неподкупного управления, надлежащее использование власти, благородность и честность, служение общественным интересам, требовательность к супругам, детям и родственникам.

Рекомендации по модернизации системы оценки нравственных качеств служащих регламентируют способы оценки моральных качеств служащих. Проверка и оценка нравственных качеств служащих проводятся на основе периодической и ежегодной аттестации, аттестации при смене руководящего состава, аттестации резерва, аттестации по служебному продвижению. В случае необходимости организуется отдельная целевая аттестация. Важно оценивать нравственные качества служащих на всех этапах аттестационного процесса, делая акцент на эффективности работы служащих в критические моменты и в экстренных ситуациях.

Актуальны принципы всеобщности, правдивости и инновационности. Для всесторонней оценки учитывается служебная деятельность по исполнению принципиальных решений и постановлений ЦК КПК, выполнению особо важных задач, реагированию на серьезные испытания и экстренные случаи, противодействию стихийным бедствиям, разрешению запутанных ситуаций, а также отношение к славе, выгоде, статусу, служебному повышению и понижению. Справедливость аттестационных рекомендаций обеспечивают получение и проверка информации об аттестуемых лицах по состоянию и эффективности текущих работ путем выездной инспекции, аудита, ознакомления с заявлениями кадров по личным вопросам, жалобами и претензиями.

Особо поощряются в кадровой работе инновационные подходы. Практикуются разные меры по оптимизации и модернизации системы оценки нравственных качеств служащих в целях повышения целенаправленности и эффективности аттестации, в частности сочетание проверки и исследования, оценки деятельности в рабочее и нерабочее время, совмещение качественных и количественных методов, формирование раздела «мораль» в личном деле, аттестация с учетом динамики и развития личности и т.п.

Приведем пример по подбору и назначению кадров в одном из муниципальных образований Китая согласно принципу «сочетание нравственности и таланта при приоритетной оценке моральных качеств». Во избежание неясности терминов и понятий, бессодержательности критериев, примитивности методологии и формализма результатов организационно-кадровым управлением муниципалитета разработана собственная система аттестации нравственных качеств кадров со следующими отличительными чертами:

во-первых, придание научности системе аттестации для повышения ее целенаправленности. Нравственность служащих интерпретируется как политические качества, трудовая этика, социальная добродетель и семейное согласие. За каждым компонентом закрепляется набор параметров, в основном оцениваются политические убеждения, организационная дисциплина, лояльность и энтузиазм, честность и справедливость, публичный имидж, соблюдение законов и правил и др. Путем выработки научной системы параметров оценки подчеркивается эпохальный характер оценки, устанавливается так называемый флюгер аттестации для минимизации негативных моментов, связанных с бессодержательностью параметров, нечеткостью терминов и недостатками целенаправленности;

во-вторых, усиление обратных параметров для обеспечения всеобщности аттестации. Во избежание расплывчатости аттестации нравственных качеств кадров устанавливаются такие параметры, как политическая дисциплинированность, демократичность стиля работы, «четыре манеры» и т.п., по которым заслушиваются критические мнения и оценки народа, сравниваются и сверяются результаты оценки, что обеспечивает всеобщность аттестации за счет конкретизации и уточнения параметров аттестации;

в-третьих, комбинация качественного и количественного анализа для повышения адекватности аттестации. При качественной оценке учитывается как повседневная деятельность, так и реагирование в экстренных случаях; заслушиваются мнения как руководителей, так и подчиненных; проверяются как личные контакты, так и

деловые связи. При этом применяются разные методы, в частности персональное собеседование, запрос и опрос, выездная инспекция и т.п. Многоуровневая и многосторонняя система сбора данных позволяет обеспечить их точность и достоверность. При количественной оценке результаты демократической оценки трансформируются в абстрактном формате за счет программного обеспечения, генерируются диаграмма и гистограмма оценки нравственных качеств служащего. Совмещение качественного и количественного анализа повышает научную обоснованность аттестации моральных качеств;

в-четвертых, надлежало бы применение результатов аттестации для воспитания у служащих сознательности, развития высоких моральных качеств. Результаты аттестации нравственных качеств применяются как основание для присвоения оценочного разряда, выдвижения образцовых служащих, отбора на служебное продвижение. Посредством применения аттестационной оценки по 100-балльной шкале реализуется принцип трех «не»: ниже 80 баллов не присваивается разряд «отлично», ниже 60 баллов не рассматривается кандидатура на служебное повышение или назначение на ключевые должности, категорически не выдвигается служащий, оценка нравственных качеств которого не соответствует стандарту, преобладают критические замечания.

5.3.2. Текущая аттестация служащих

Для упорядочения повседневного управления и контроля на государственной службе в целях всесторонней, адекватной и объективной оценки личных и деловых качеств, а также особых заслуг служащих в разных министерствах, ведомствах и регионах Китая разработаны собственные правила и положения о порядке проведения текущей аттестации в рамках Закона «О государственной службе», Положений по отбору и назначению партийных и общеадминистративных кадров и других нормативных актов.

В качестве лучшей практики рассмотрим Мероприятия текущей аттестации служащих в провинции Чжэцзян (в опытный порядок), устанавливающие содержание периодической аттестации служащих. При текущей аттестации оценивается повседневная деятельность служащего (мораль, профессионализм, лояльность, эффективность, неподкупность) в соответствии с квалификационным разрядом, должностными обязанностями и служебными задачами. При этом нравственные качества рассматриваются в приоритетном порядке. Учитывается эффективность выполнения повседневных работ, достижения поэтапных целевых показателей и решения так называемых срочных, сложных, опасных, серьезных задач.

Административный аппарат обязан разработать систему параметров текущей аттестации на научной основе, исходя из собственных приоритетов и реальных условий с разработкой и использованием количественных показателей при рациональной расстановке соотношения разных факторов и их категоризации. Система параметров регулярно корректируется и уточняется. Параметры (показателей) делятся на общие и персональные. В число общих параметров входят: политические качества, трудовая этика, стиль работы, противодействие коррупции, неподкупность и др. В число персональных параметров входят: количество, качество, эффективность выполненных работ, заслуги, специальные знания и умения. Административный аппарат должен дифференцированным образом установить содержание, параметры (показатели) и методологию аттестации в отношении служащих разного статуса, разряда и должности.

Указанный документ предусматривает порядок проведения текущей аттестации: 1) определение показателей (параметров) аттестации. В соответствии со служебными задачами и должностями задачи дифференцируются по статусам и разрядам, определяются целевые задачи и показатели текущей аттестации каждого служащего; 2) фиксация текущих работ по принципу дневника. Служащий ведет ежедневную (еженедельную) запись выполненных работ и осуществляет самооценку; 3) проверка и оценка со стороны руководителя. Непосредственный руководитель проверяет еженедельно (ежемесячно) рабочий дневник подчиненного, ставит объективную оценку с учетом пунктуальности явки, служебных достижений и повседневной деятельности служащего, присваивает результат текущей аттестации. Результаты могут быть представлены в виде оценочного разряда, баллов или рекомендаций. При присвоении оценочных разрядов доля «отлично» не должна превысить 30% от общего числа служащих; 4) уведомление и объявление о результатах аттестации. Непосредственный руководитель уведомляет служащего о результате аттестации путем собеседования или в письменном виде. Административный орган обязан открытым способом оповестить о результатах аттестации в установленном округе, принимая результаты надзора со стороны масс; 5) обобщение результатов аттестации. Административный орган должен своевременно обобщить и сохранить результаты текущей аттестации.

Текущая аттестация позволяет укрепить у служащих осознание ответственности, кризиса и конкуренции; способствует улучшению стиля работы на государственной службе; обеспечивает большую всеобщность, объективность, адекватность оценки личных и деловых

Раздел I. Китайская Народная Республика

качеств служащих, их особых заслуг; стимулирует к лучшему исполнению обязанностей, бескорыстному и честному прохождению службы.



Литература

1. Комментарии и толкования к Закону «О государственной службе» / под ред. Канцелярии Госсовета КНР по делам законодательства. Пекин: Право, 2018.
2. Ян Шицю, Ван Цзянцин. Аттестация государственных служащих. Пекин: Литература по партийному строительству, 2008.

Глава 6

ПОощРЕНИЕ И НАГРАЖДЕНИЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Институт поощрения государственных служащих как важная составляющая общей системы управления государственной службой с китайской спецификой создается и развивается по мере углубления экономических и политических реформ в стране. Система поощрения и награждения на государственной службе, введенная в конце 1980-х гг., когда в Китае стартовали реформы и политика открытости, непрерывно совершенствуется на практике, стимулируя активность, инициативность, инновационность государственных служащих в деле реформ и государственного строительства в целях эффективного решения ключевых задач — служить народу, способствовать развитию гражданской службы и политического сознания, повышению квалификации, обновлению стиля работы.

6.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О НАГРАЖДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

В 1957 году Госсоветом КНР обнародованы Временные положения о награждении и наказании работников административного аппарата страны, предусматривающие поощрительные меры в отношении сотрудников административного аппарата. По мере развития реформы экономической и политической системы все актуальнее становится вопрос реформы кадровой системы. В августе 1993 г. Госсоветом КНР опубликовано и введено в действие Временное положение о государственной службе, специальной статьей которого регламентировано поощрение государственных служащих. В июле 1995 г. Министерством кадров КНР опубликованы Временные положения о награждении государственных служащих, всесторонне и систематически устанавливающие объекты, круг, условия, принципы, виды, процедуру и полномочия поощрения. В апреле 2005 г. 15-м Пленумом Постоянного комитета ВСНП 10-го созыва рассмотрен и принят Закон «О государственной службе». Это первый за 50 с лишним лет практики управления кадрами законодательный акт общего характера — веха в истории развития кадрового дела. Затем Организационный отдел ЦК КПК совместно с Министерством кадров инициировали разработку правил о поощрении государственных служащих. В январе 2008 г. официально обнародованы и

введены в действие Положения о поощрении государственных служащих (в опытном порядке), которые действуют и в настоящее время. После XIX Съезда КПК в целях вдохновения государственных служащих и руководителей на новые победы в деле повышения благосостояния общества, достижения новых успехов в строительстве социализма с китайской спецификой в современных условиях, осуществления «китайской мечты» о великом возрождении китайской нации в мае 2018 г. Аппаратом ЦК КПК введены в действие Положения о дальнейшем побуждении руководящих кадров к усилению ответственности и новым заслугам в новую эпоху, в которых обоснована необходимость развития поощрительных механизмов с четкими ориентирами, тем самым указаны направления дальнейшего совершенствования системы поощрения и награждения.

6.1.1. Основные принципы поощрения и награждения

Согласно Закону «О государственной службе» за безупречную и эффективную службу, значительные достижения и заслуги или иные исключительные поступки применяется система поощрения государственных служащих или коллективов административного аппарата.

В соответствии с Положениями о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) под поощрением государственных служащих понимается применение поощрительных мер в отношении государственных служащих, коллективов административного аппарата за безупречную и эффективную службу, значительные достижения и заслуги или иные исключительные поступки. Институт поощрения основан на принципах открытости, объективности и справедливости. Применяются материальные и моральные мотивационные инструменты с приоритетом морального поощрения с учетом периодичности и своевременности. Награждаются как служащие, так и трудовой коллектив административного аппарата в целом.

О принципах открытости, справедливости, честности. Под открытостью понимается должный уровень транспарентности и убедительности с постоянным контролем и надзором со стороны народа. Объективность означает беспристрастное применение полномочия поощрения и исключение каких-либо частных интересов. Справедливость требует применения единых условий, критериев и видов поощрения без каких-либо индивидуальных подходов или двойных стандартов.

Сочетание материальных и моральных мотивационных инструментов с приоритетом морального поощрения. Моральное поощрение

понимается как поощрительные меры нравственного характера, включая награждение, объявление благодарности, присвоение почетного звания и т.п. Цель морального поощрения заключается в удовлетворении духовной и психологической потребности служащих в осознании и укреплении чувства почетности, ответственности и целеустремленности, а также мотивации служащих на инициативное, активное исполнение служебных обязанностей. Высшие моральные поощрения в отношении государственных служащих в Китае представлены присвоением почетных званий «Признанный народом государственный служащий», «Общенациональный отличник труда» и пр. Материальное поощрение предполагает награждение государственных служащих в материальной форме, включая выплату поощрения, вручение подарка, повышение заработной платы, предоставление субсидий для улучшения жизненных условий, — все это подтверждает успехи в служебной деятельности. В Китае институт поощрения при применении моральных и материальных мер ориентируется в первую очередь на моральную мотивацию.

Сочетание периодичности и своевременности награждения. Периодическое награждение подразумевает регулярное ежегодное награждение, основанное на результатах текущей и ежегодной аттестации, в отношении лиц, вносящих значительный вклад в общее дело при исполнении служебных обязанностей. Своевременное награждение — это незамедлительное применение поощрительных мер к лицам, выполнившим специальные поручения, урегулировавшим экстренные ситуации, проявившим себя при особых обстоятельствах. Пунктом 10 ст. 4 Положений о поощрении государственных служащих (в опытный порядок) установлена обязательность своевременного награждения тех, кто добивается значительных достижений и вносит существенный вклад в урегулирование экстренных ситуаций и выполнение особо важных специальных задач. *Сочетание персонального и коллективного награждения.* В институте поощрения на государственной службе в Китае особую значимость имеет коллективное награждение с целью стимулирования и мотивации всего коллектива, побуждения чувства коллективного достоинства. Коллективное поощрение применяется к штатным трудовым коллективам или специально созданным для выполнения определенных задач коллективам. Награждение трудовых коллективов обычно проходит открыто (премия или иное вознаграждение). В особых случаях присваиваются почетные звания, такие как «Локомотивная бригада имени Мао Цзэдуна», «Образцовый коллектив государственной службы», «Признанный народом коллектив государственной службы» и др.

6.1.2. Виды поощрения и награждения

Согласно ст. 53 Закона «О государственной службе» за безупречную и эффективную службу в отношении государственных служащих и коллективов служащих применяются следующие виды поощрений:

- награждение;
- объявление благодарности 3-го класса;
- объявление благодарности 2-го класса;
- объявление благодарности 1-го класса;
- присвоение почетного звания.

Предусматривается открытое награждение с выплатой единовременного поощрения или иного вознаграждения.

Статья 6 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) раскрывает значение указанных выше видов поощрения. За особо эффективную службу (присваивается оценочный разряд «отлично» при ежегодной аттестации) положено награждение, за особый вклад в работу (присваивается оценочный разряд «отлично» при ежегодной аттестации три года подряд) — объявляется благодарность 3-го класса, за серьезный вклад — благодарность 2-го класса, за отличный вклад — благодарность 1-го класса. За выдающийся вклад присваиваются почетные звания, в частности «Признанный народом государственный служащий», «Признанный народом коллектив государственной службы» или «Образцовый государственный служащий», «Образцовый коллектив государственной службы».

Виды поощрения соответствуют поведению и деятельности награжденных. Чем значительнее достижение, чем шире его общественное влияние, тем выше награда. Таким образом, применяется дифференцированный подход к награждению в зависимости от величины, степени фактических достижений и вклада в общее дело.

Под единовременным поощрением следует понимать одноразовую выплату денежного вознаграждения в соответствии с заслугами и достижениями служащего или коллектива служащих. К иным вознаграждениям относятся денежные субсидии, политическая привилегированность, приглашение на особо важные торжества. Подобные меры отвечают реалиям публичной культуры Китая, представляют воплощение принципа сочетания материальной и моральной мотивации.

Согласно ст. 54 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) решение о награждении государственных служащих или коллективов служащих принимается и рассматривается в порядке и согласно условиям, установленным законодательством. Процедура поощрения осуществляется административным аппаратом в строгой, соответствующей закону последовательности:

1) *возбуждение ходатайства о награждении*. На основании условий поощрения с учетом отзывов и мнений сослуживцев вносится предложение по кандидатуре награждения с закреплением за каждым кандидатом категории наград, список передается на рассмотрение в вышестоящую инстанцию;

2) *рассмотрение санкционирующим органом и публичное уведомление*. Проверяются и рассматриваются доклады, отчеты, информация о достижениях, список поощрений и др. Санкционирующий орган (департамент) после проверки этих материалов сообщает о результатах проверки путем объявления внутри подразделения в течение семи рабочих дней, заслушивая все мнения;

3) *утверждение и объявление*. Санкционирующий орган (департамент) созывает специальное заседание для утверждения решений о награждении, объявляет о принятых решениях по радио, в прессе, Интернете, а также извещает об этом награждаемого в письменном виде;

4) *вручение наград*. Санкционирующий орган (департамент) или соответствующий орган, которому передано это полномочие, проводит мероприятия по вручению служащим наград и дипломов. Лицам, которые удостоены наград 1-го класса или почетных званий, вручают также медали. Качество, дизайн поощрительных грамот и медалей устанавливаются специальным государственным органом. Награжденным служащим и тем, кому объявлена благодарность 3-го, 2-го, 1-го классов, выплачиваются единовременное и прочие вознаграждения;

5) *внесение записи о поощрении в трудовую книжку и личное дело*. Решение о награждении государственных служащих и приложенные к нему материалы вносятся в трудовую книжку и личное дело служащего. Бланк о награждении государственного служащего вносится в личное дело, Бланк о награждении коллектива служащих приобщается к документальному архиву государственного органа.

Выше представлена стандартная процедура награждения. В особых случаях, в частности при выдающихся успехах или значительном вкладе в общее дело, санкционирующий орган может напрямую наградить таких служащих — без строгого соблюдения вышеизложенного порядка. Согласно установленным правилам государственным служащим, принимающим участие в особо важных работах в особый период, вручается памятный диплом или памятная медаль.

6.1.3. Специфика поощрения и награждения

Институт поощрения и награждения в Китае разработан и утвержден в соответствии с реалиями социалистического строительства и реформ кадровой системы на современном этапе с учетом собственного и зарубежного опыта. Положения о поощрении государст-

венных служащих (в опытном порядке) являются специальной правовой нормой по применению поощрительных мер в отношении государственных служащих в целях реализации важной воспитательной функции поощрения и ужесточения служебной дисциплины. Институт поощрения и награждения опирается на политическую систему и социальную культуру с китайской спецификой. Выделяются следующие отличительные черты данного института:

1) *правильная политическая ориентация*. Вся система стимулирования и мотивации государственных служащих соответствует этому принципу (в частности, при утверждении руководящей концепции, определении условий, критериев и правил награждения, совершенствовании механизмов поощрения). Система стимулирования и мотивации на государственной службе призвана способствовать неуклонному отстаиванию и воплощению в жизнь линии, курса и политики Компартии КНР, четко демонстрируя политическую позицию, внося выдающийся вклад в дело реформ и модернизационное строительство. Эффективное стимулирование и награждение обеспечивают непоколебимость государственных служащих в следовании социалистическому пути, сохранению неизменного единства с ЦК КПК, что служит основной гарантией национальной стабильности, социального прогресса и экономического процветания;

2) *основная цель — служение народу*. В китайской социальной культуре государственный служащий во все времена рассматривается как слуга народа, выполняющий свой священный долг, полностью посвящая свою жизнь служению на благо народа. В связи с этим поощрение и награждение на государственной службе всегда применяются в соответствии с этой ключевой целью. Необходимыми условиями и предпосылками для награждения государственных служащих являются честная реализация принципа «всей душой и сердцем служить народу», первоочередное решение самых актуальных, насущных для народа вопросов, скрупулезное выполнение должностных обязанностей, решение сложных задач во имя народа. Награждение призвано стимулировать государственных служащих как защитников и исполнителей интересов народа к оперативному выполнению самых нужных для народа работ, устранению самых критических со стороны народа замечаний, практической деятельности по модернизации партии, к служению народу, обеспечению права народа на информацию, солидарности, свободе слова и введению надзора, осуществлению, защите и укреплению интересов широких слоев населения;

3) *решение основных национальных задач*. Институт поощрения и награждения должен всегда соответствовать основным национальным

задачам, в частности устойчивому и поступательному экономическому развитию, поддержанию социального равноправия и справедливости, гарантированию социальной стабильности и гармонии. При награждении важно принимать во внимание заслуги низовых и рядовых служащих. Следует выявить и наградить служащих, вносящих значительный вклад в дело реформ, развития и стабильности, своевременно и поощрять служащих, совершивших выдающиеся поступки, подвиги при устранении последствий стихийных бедствий и реагировании на экстренные ситуации. В 2008 году за борьбу с последствиями серьезного землетрясения в уезде Вэньчуань провинции Сычуань (юго-запад Китая) государственные органы ряда регионов оперативно награждали служащих за добросовестную службу, мужество, проявленное при ликвидации последствий катастрофы, что позволило существенно повысить боевой дух государственных служащих, вдохновить их на безупречное исполнение должностных обязанностей, за счет реализации стимулирующей, образцовой и направляющей функций поощрительных мер укрепить ряды государственных служащих как ключевой силы государственного строительства и развития общества.

6.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПООЩРЕНИИ И СТИМУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Нормативно-правовая основа института поощрения и награждения предусмотрена Законом «О государственной службе» и Положениями о поощрении государственных служащих (в опытном порядке). В редакции Закона «О государственной службе» 2018 г. учтены основные моменты Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) и других нормативных актов, отражены новые правила и содержание поощрения и стимулирования, приоритет при этом отдается мотивации государственных служащих к безупречному, лояльному, инициативному и профессиональному исполнению должностных обязанностей в целях активизации и упорядочения работы по применению поощрений.

6.2.1. Правила и условия поощрения государственных служащих

Согласно ст. 2 Закона «О государственной службе» под поощрением государственных служащих понимается применение поощрительных мер в отношении государственных служащих, а также коллективов административного аппарата за безупречную и эффективную службу, значительные достижения и заслуги или иные вы-

дающиеся поступки. Таким образом, подлежат награждению два вида деятельности:

1) *выдающаяся служебная деятельность, значительные заслуги и особый вклад в общее дело и т.д.* Под выдающейся служебной деятельностью понимается превосходная служебная деятельность, отличное поведение — неукоснительное выполнение служебных обязанностей, соблюдение дисциплины, честность и неподкупность, особые заслуги, связанные с введением новшеств и повышением эффективности. К значительным заслугам и особому вкладу в общее дело относятся существенные успехи, например достижение значительного социального или экономического эффекта;

2) *прочие достижения.* Под такими достижениями следует понимать яркие успехи помимо службы, в частности выдающийся вклад по защите государственного и публичного имущества, обеспечению безопасности жизнедеятельности населения, поддержанию социальной стабильности, пресечению правонарушений и преступления.

Статьей 52 Закона «О государственной службе» и ст. 5 Положений о поощрении государственных служащих (в опытный порядок) регламентировано 10 случаев (или критериев) для применения поощрительных мер в отношении государственных служащих или коллективов административного аппарата:

- верность служебному долгу, активная работа, умение взять на себя ответственность, достижение заметных успехов;
- соблюдение дисциплины, честная и неподкупная служба общему делу, соблюдение моральных принципов, образцовое поведение;
- выработка инновационных концепций, выдвижение рациональных предложений с заметным экономическим или социальным эффектом;
- особый вклад в укрепление национального сплочения и обеспечение социальной стабильности;
- выдающиеся успехи в сохранении публичного имущества, экономии государственных ресурсов и капитала;
- предупреждение или пресечение потенциальных аварий и катастроф с минимизацией ущерба интересам государства и народа;
- выдающийся вклад в борьбу со стихийными бедствиями и катастрофами с проявлением героизма;
- проявление мужества и достижение успехов в борьбе с нарушением закона и преступностью;
- защита национального достоинства и интересов на дипломатическом поприще;
- прочие выдающиеся заслуги и успехи.

Вышеназванные критерии обуславливают виды деятельности, подлежащие поощрению, эти конкретные заслуги приветствуются на государственной службе. Государство стимулирует служащих к соблюдению правильных поведенческих норм путем утверждения и публикации критериев для поощрения. По мере изменения приоритетов государственной службы в разные исторические периоды, трансформации функций правительства и экономической конъюнктуры обновляются и коорректируются критерии применения института поощрения.

Десять критериев согласно новой редакции Закона «О государственной службе» разработаны в соответствии с особенностями эпохи реформ и открытости в Китае и тенденциями глобализации во всем мире с учетом новых социальных ценностей в современных условиях, в частности:

во-первых, во главу угла ставится верность служебному долгу и безупречная служба. Все должности на государственной службе установлены согласно потребности функционирования административного аппарата. Первоочередной задачей каждого государственного служащего является неукоснительное выполнение должностных обязанностей и ответственное отношение к работе, такой подход обеспечит эффективное исполнение административных функций органами власти;

во-вторых, дополнен критерий честности и неподкупности, соблюдения высоких моральных принципов в соответствии с новыми условиями реформ и открытости;

в-третьих, оценивается «внесение особого вклада в укрепление национального сплочения и обеспечение социальной стабильности»;

в-четвертых, предусмотрено применение поощрительных мер в отношении коллективов административного аппарата, что отвечает требованиям активизации коллективного взаимодействия и коллективного духа. По сравнению с ранее действующими правилами положения по применению поощрений и награждений согласно Закону «О государственной службе» отличаются большей научностью, целесообразностью, полнотой и упорядоченностью.

6.2.2. Субъекты и полномочие поощрения

Согласно ст. 4 Положений о поощрении государственных служащих (в опытный порядок) руководящий орган ЦК КПК по делам государственной службы (Национальное управление государственной службой при Организационном отделе ЦК КПК) уполномочен управлять работой по поощрению государственных служащих в Китае. В регионах руководящий орган по делам государственной

службы (региональное управление государственной службой при организационном отделе парткома соответственного уровня) выше уездного уровня уполномочен устанавливать поощрительные меры на подведомственной территории. В целях повышения эффективности института поощрения и стимулирования Положениями о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) установлено обязательное рассмотрение решений о применении поощрительных мер в отношении государственных служащих и коллективов с руководящим органом по государственной службе или кадровым департаментом администрации соответствующего уровня в случае необходимости утверждения вышестоящей инстанцией с учетом мнения органов по проверке партийной дисциплины (надзорных органов) и других органов власти.

Статья 7 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) устанавливает полномочия органов, санкционирующих различные виды награждения:

- решение о применении награждения и объявлении благодарности 3-го класса принимается парткомом, правительством уездного уровня или административным аппаратом муниципального (регионального) и высшего уровня;

- решение о применении объявления благодарности 2-го класса принимается парткомом, правительством муниципального (регионального) и высшего уровня или административным аппаратом провинциального и высшего уровня;

- решение о применении объявления благодарности 1-го класса принимается парткомом, правительством провинциального и высшего уровня или административным аппаратом ЦК;

- решение о присвоении почетных званий принимается парткомом, правительством провинциального и высшего уровня или главным управлением государственной службы при ЦК.

Регионы, министерства и ведомства Китая широко применяют поощрительные меры согласно Положениям о поощрении государственных служащих (в опытном порядке), формируется позитивная манера работы «уважать, подражать, постараться стать ударником производства» на государственной службе, раскрываются воспитательная, стимулирующая, направляющая, формирующая функции института стимулирования.

6.2.3. Положение о применении поощрений

Согласно ст. 10 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) за безупречную и эффективную службу, значительные достижения и заслуги применяется награждение и

объявление благодарности 3-го класса в отношении государственных служащих или коллективов, за особо эффективную службу (присвоение оценочного разряда «отлично» при ежегодной аттестации) — награждение, за внесенный вклад (присвоение оценочного разряда «отлично» при ежегодной аттестации три года подряд) — объявление благодарности 3-го класса. В обычных партийных и административных аппаратах доля награжденных служащих составляет 15–20% ежегодно, доля объявления благодарности 3-го класса меньше.

Объявление благодарности 2-го и 1-го классов, присвоение звания «Признанный народом государственный служащий», «Признанный народом коллектив государственной службы» производятся раз в пять лет. Решение о применении поощрительных мер к лицам, выполнившим специальные поручения, урегулировавшим экстренные ситуации, достигшим значительных заслуг при особых обстоятельствах, и присвоении почетных званий «Признанный народом государственный служащий», «Признанный народом коллектив государственной службы» не ограничивается цикличностью в пять лет. Положения о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) предусматривают награждение и присвоение почетных званий в том числе посмертно.

В соответствии со ст. 11 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) санкционирующий орган (департамент) сам или посредством соответствующих органов проводит мероприятия по вручению служащим и коллективам дипломов, знаков отличия и медалей. Награждаемым государственным служащим вручается диплом, тем, кому объявлена благодарность 3-го и высшего класса, наряду с дипломом вручается медаль. Коллективы административного аппарата получают таблички отличия. Качество, дизайн поощрительных дипломов, знаков и медалей устанавливаются уполномоченным государственным органом. Все поощрительные принадлежности изготавливаются по специальному заказу уполномоченных государственных органов. Как правило, награжденным и получившим благодарность служащим выплачивается единовременное вознаграждение. Уполномоченный управлять государственной службой орган совместно с Министерством финансов КНР определяют размер денежного поощрения в соответствии с уровнем социально-экономического развития страны. Средства для данной цели заложены в бюджете регионов или министерств как правовая гарантия.

6.2.4. Упразднение решения о поощрении

Под упразднением решения о поощрении понимается юридический акт по отмене уполномоченным органом решения о поощрении

государственных служащих в силу возникновения установленных законом обстоятельств. Статьей 56 Закона «О государственной службе» и ст. 16 Положений о поощрении государственных служащих (в опытный порядок) предусмотрены ситуации, при которых упраздняется решение о поощрении:

- фальсификация и искажение фактов, сокрытие серьезных ошибок при подаче ходатайства с целью получения награждения обманным путем;

- серьезное нарушение установленного порядка подачи ходатайства;

- серьезное нарушение дисциплины и законов, наносящее ущерб репутации почетных званий, в частности увольнение, трудовое перевоспитание, уголовное наказание в отношении государственных служащих после присвоения почетных званий, а также нарушение коллективом государственного аппарата дисциплины и законов с серьезными последствиями.

При подаче ходатайства на поощрение следует предоставить достоверные сведения, сокрытие серьезных ошибок и грубое нарушение установленной процедуры относятся к противозаконным действиям. Сокрытие серьезных ошибок означает сознательное уклонение от заявления о допущенных служащим ошибках с отношением к серьезным социальным последствиям, наносящими значительный ущерб или создающими угрозу безопасности. К грубому нарушению установленной процедуры относится несоблюдение установленной законодательством последовательности действий при подаче ходатайства, приводящее к нарушению принципов справедливости, открытости, равноправия.

Упразднение поощрения обычно инициируется ходатайствующим органом, рассматривается санкционирующим органом, в исключительных случаях санкционирующий орган может напрямую упразднить поощрение. После процедуры упразднения санкционирующему или награждающему органу полагается отозвать диплом, медаль, премию и льготы.

6.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ПООЩРЕНИЯ И СТИМУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

6.3.1. Выдвижение на присвоение звания и присвоение звания «Признанный народом государственный служащий»

«Признанный народом государственный служащий» — одно из почетных званий на государственной службе, присваивается Орга-

низационным отделом ЦК КПК, Министерством трудовых ресурсов и социального обеспечения КНР совместно с Национальным управлением государственной службой согласно Закону «О государственной службе» и ст. 16 Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке) в целях награждения отличившихся как примера для подражания, развития здоровой атмосферы, демонстрации морального облика государственных служащих, отличающихся лояльностью, верностью и ответственностью.

«Признанный народом государственный служащий» и «Признанный народом коллектив государственной службы» — самые почетные звания для государственных служащих в Китае. С начала 1996 г. Национальное управление государственной службой восемь раз присваивало эти звания. Централизованным образом утверждаются и популяризируются передовые примеры государственной службы.

Так, в марте 2019 г. Организационным отделом и Отделом пропаганды ЦК КПК выпущен Циркуляр о поощрении и выдвижении на присвоение звания «Признанный народом государственный служащий», «Признанный народом коллектив государственной службы» 9-го созыва. Документ обосновывает ключевое значение предстоящего мероприятия по выдвижению отличившихся верностью, лояльностью, компетентностью, ответственностью государственных служащих в условиях реализации новой концепции развития страны (предупреждение и нейтрализация серьезных рисков, целенаправленная борьба с бедностью, предотвращение загрязнения окружающей среды), инициативы «Один пояс, один путь».

Циркуляром установлены критерии выдвижения на звание «Признанный народом государственный служащий» — политические убеждения, служебная деятельность, неподкупность и самодисциплина. При присвоении звания «Признанный народом коллектив государственной службы» оцениваются политические убеждения, служебная деятельность, успехи по развитию руководящего состава и модернизации государственной службы коллектива. Общими для всех категорий кандидатов требованиями являются прогрессивность, представительность, верность партии, любовь к народу, безупречная служба, неподкупность, признание со стороны народа, готовность нести ответственность и довести дело до успешного конца.

Кандидаты на получение званий «Признанный народом государственный служащий» и «Признанный народом коллектив государственной службы» отбираются на конкурсной основе, число награжденных составляет 200 и 100 по всему Китаю соответственно. Выдвигаются кандидатуры главным образом из служащих низовых подразделений. Приоритет отдается служащим и коллективам, осо-

бо отличившимся при выполнении срочных, сложных и опасных задач. Согласно процедуре выдвижения и поощрения кандидатов на присвоение указанных званий парткомы и отделы пропаганды всех провинций (автономных районов, городов центрального подчинения), организационно-кадровые управления Центрального комитета КПК, министерств и ведомств государственного аппарата, общественных организаций организуют данную работу по принципу «сверху вниз, сочетание вышестоящих с нижестоящими», выдвигая кандидатуру по уровням на основе строгой политической экспертизы и заслушивания мнений партийных руководителей и народа. В результате тщательного взвешивания и углубленных исследований Организационный отдел и Отдел пропаганды ЦК КПК на конкурсной основе определили список награжденных из 192 признанных народом государственных служащих и 98 признанных народом коллективов государственной службы, которые были оповещены путем объявления в ведущих центральных СМИ в течение семи дней. Организационный отдел опубликовал также телефон и адрес веб-сайта для жалоб.

25 июня 2019 г. торжественная церемония награждения признанных народом государственных служащих, признанных народом коллективов государственной службы 9-го созыва прошла в Пекине. 192 служащим и 98 коллективам вручены награды. Генеральный секретарь ЦК КПК, Председатель КНР, Председатель Центрального военного совета Си Цзиньпин пригласил часть награжденных во Дворец народного собрания, лично поздравил, призвав их к еще более эффективной службе («не забывая об исходной цели и миссии»).

Выдвижение и поощрение признанных народом государственных служащих и признанных народом коллективов государственной службы — важный механизм по укреплению единого централизованного управления государственной службой со стороны Компартии КНР, развитию и модернизации отряда компетентных и профессиональных служащих. Все регионы, министерства и ведомства, организации уделяют этому повышенное внимание. Тщательным образом подготовлена и организована эта важная работа на основе широкой пропаганды и мобилизации при руководящей и контролирующей роли партийных структур всех уровней. В силу большого значения и социального эффекта указанных высших почетных званий процедура выдвижения и награждения проводится с использованием строгих политических критериев и принципа открытости, справедливости и равноправия. Категорически исключено выдвижение кандидата, нарушающего дисциплину или законы. Выдвиже-

ние, отбор, награждение признанных народом государственных служащих и коллективов государственной службы — процесс широкой популяризации безупречной службы передовых служащих в целях стимулирования и побуждения широких масс служащих к укреплению веры и целеустремленностей, честной службе на благо народа, ответственной профессиональной деятельности и достижению блестящих результатов.

6.3.2. Своевременное поощрение служащих в регионах

В мае 2018 г. Аппаратом ЦК КПК введены в действие Положения о дальнейшем побуждении руководящих кадров к усилению ответственности и новым заслугам в новую эпоху, в которых обоснована необходимость мобилизации и активизации инициативности, инновационности кадров в целях вдохновения всех служащих и руководителей на победу в деле повышения уровня жизни общества, новые успехи в строительстве социализма с китайской спецификой в современных условиях, осуществление «китайской мечты» о великом возрождении китайской нации. Регионы, министерства и ведомства Китая предприняли инновационные меры по претворению в жизнь идеи данного документа.

В августе 2019 г. в провинции Чжэцзян обнародовано Положение о своевременном поощрении служащих в провинции Чжэцзян (в опытный порядок) для усиления мотивации служащих к добросовестному исполнению должностных обязанностей. Организационным отделом Компартии КНР, Управлением по делам трудовых ресурсов и социального обеспечения, управлениями по делам государственной службы некоторых других провинций и муниципалитетов опубликован Циркуляр о дальнейшем совершенствовании работы по своевременному поощрению служащих.

Рассмотрим пример провинции Чжэцзян. Положение о своевременном поощрении служащих в провинции Чжэцзян (в опытный порядок) разработано на основе Закона «О государственной службе» и Положений о поощрении государственных служащих (в опытный порядок). Под своевременным награждением имеется в виду незамедлительное применение поощрительных мер к лицам, выполнившим специальные поручения, урегулировавшим экстренные ситуации, проявившим выдающиеся успехи при особых обстоятельствах. Положение о своевременном поощрении служащих в провинции Чжэцзян (в опытный порядок) как региональный правовой акт устанавливает сферы, основные принципы, условия и критерии, долю награжденных, санкции и полномочия, процедуру проведения.

Согласно Положению о своевременном поощрении служащих в провинции Чжэцзян (в опытном порядке) выделяется пять видов поощрения служащих и коллективов служащих: награждение, объявление благодарности 3-го, 2-го и 1-го класса, присвоение почетных званий, что полностью соответствует Закону «О государственной службе» и Положениям о поощрении государственных служащих (в опытном порядке). За особо эффективную службу применяется награждение. За вклад, имеющий положительный эффект в регионе или отрасли, — объявляется благодарность 3-го класса, за серьезный вклад, оказывающий значительный эффект в регионе или отрасли, — благодарность 2-го класса, за отличный вклад с региональным или национальным влиянием — благодарность 1-го класса. За выдающиеся успехи и особый вклад присваиваются почетные звания «Признанный народом государственный служащий», «Признанный народом коллектив государственной службы» или «Образцовый государственный служащий», «Образцовый коллектив государственной службы». Предусмотрены награждение и присвоение почетных званий в том числе посмертно. Чжэцзянское региональное положение делает особый акцент на своевременном награждении низовых служащих, в принципе не применяется своевременное поощрение лиц и коллективов выше уровня руководителя департамента (управления). Доля награжденных служащих на уровне руководителя уезда (отдела) не больше 20%.

Чжэцзянское региональное положение требует строгого и серьезного ограничения доли служащих, в отношении которых применяется своевременное награждение, — обычно не больше 20% участников в экстренном реагировании и спецзаданиях. Следует отметить, что подобное правило не противоречит положениям Закона «О государственной службе». Кроме того, чжэцзянская практика устанавливает не более 3% непосредственных участников разрешения экстренных ситуаций и выполнения особо важных поручений, которым объявляется благодарность 3-го класса, и не более 1% — благодарность 2-го класса. Таким образом, местные нормативы полностью отражают реальные обстоятельства и специфику региона как важные дополнительные основания в реализации Закона «О государственной службе» и Положений о поощрении государственных служащих (в опытном порядке).



Литература

1. Комментарии и толкования к Закону «О государственной службе» / под ред. Канцелярии Госсовета КНР по делам законодательства. Пекин: Право, 2018.

Глава 6. Поощрение и награждение на государственной службе

2. Ли Кэцин. Реальные сложности и пути решения относительно института поощрения на государственной службе // Теоретическое обозрение. 2018. Февраль.
3. Го Тинтин. Анализ поощрительных мер системы управления государственной службой // Обозрение менеджмента. 2017. Сентябрь.
4. Тао Синьминь. О совершенствовании системы поощрения и стимулирования на государственной службе // Управление кадровыми ресурсами. 2016. Декабрь.
5. Хэ Сянь. Исследования института аттестации и награждения государственных служащих // Вестник китайской партийной школы «Цзинганшань». 2015. Сентябрь.
6. Лю Фуюань. О законодательной базе и совершенствовании системы поощрения и стимулирования на государственной службе // Вестник западных регионов. 2015. Февраль.
7. Яо Пин. Как применяется поощрение государственных служащих // Поиски в принятии решений. 2012. Декабрь.
8. Ма Янь. Об условиях награждения государственных служащих // Вестник Академии административного управления провинции Ляонин. 2012. Март.
9. Ян Шицю, Ван Цзянцин. Аттестация государственных служащих. Пекин: Литература по партийному строительству, 2008.

Глава 7

ДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ВЗЫСКАНИЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Надлежащее функционирование системы государственной службы основано, с одной стороны, на действенных поощрительных и стимулирующих мерах, мобилизующих инициативность, энтузиазм и креативность служащих, с другой стороны, на строгой дисциплинарной ответственности и системе дисциплинарных взысканий, обеспечивающих лояльность и пунктуальность исполнения служащими обязанностей и полномочий в соответствии с партийной дисциплиной и общенациональным законодательством. В этом разрезе вопросы классификации и систематизации дисциплинарных взысканий имеют как теоретическое, так и практическое значение. В дисциплинарных взысканиях четко проявляются современные черты системы государственного управления Китая. Цель дисциплинарных взысканий заключается в эффективном контроле и мониторинге осуществления властных полномочий и привлечении виновных лиц к ответственности в случае выявления фактов нарушения дисциплины или законов.

7.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЯХ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Под надзором и дисциплинарными взысканиями понимается деятельность наделенных правом осуществления надзора и взысканий субъектов по мониторингу, инспекции и наказанию служащих в отношении их профессиональной деятельности и личных качеств по установленной законами процедуре. Надзор и дисциплинарные взыскания применяются к государственным служащим в соответствии с их иерархией в случае некачественного исполнения своих полномочий, несоблюдения принципа неподкупности, профессиональной этики. За совершение дисциплинарного проступка к государственному служащему применяются меры дисциплинарного принуждения.

7.1.1. Институт контроля и надзора на государственной службе

В Китае действует многоуровневый и многокомпонентный институт контроля и надзора на государственной службе. Форсирован-

ное развитие данный институт получил после XVIII Съезда Компартии Китая. Наблюдается усиление единого централизованного руководства надзорными работами за служащими со стороны высшего органа Компартии, синхронизация активизации партийных проверок и государственного административного контроля, интеграция внутривнутрипартийного и общественного надзора, развитие и модернизация действенной и эффективной системы надзора на государственной службе. По субъектам исполнения законодательных и нормативных актов выделяется три вида надзора: партийный, административный и общественный.

7.1.1.1. Партийный надзор

Партийный надзор правящей партии подразумевает контроль и управление членами партии и руководящими кадрами со стороны Компартии Китая согласно Уставу КПК, Правилам привлечения к ответственности КПК, Правилам партийного надзора КПК и другим нормативным актам, регламентирующим надзорную работу внутри партии. Члены Компартии КПК составляют большинство кадрового состава государственной службы. Будучи составной частью административного органа и партийной структуры, служащие-коммунисты находятся под управлением и надзором как со стороны административного аппарата, так и со стороны партии. В отличие от административного надзора, в системе партийного надзора упор делается на ужесточение партийной дисциплины, особенно на соблюдение политической дисциплины и правил, проверяется, как активно служащие выступают за централизованное и единое руководство ЦК КПК и претворяют в жизнь партийные теории, линии, курс и политику.

Как предусмотрено в Правилах партийного надзора КПК 2016 г., задачами партийного надзора являются обеспечение эффективного соблюдения устава партии, партийных положений и дисциплины, поддержание сплоченности и солидарности Компартии КНР, приоритетное решение вопросов, связанных с ослаблением лидерства Компартии КНР, недостатками партийного строительства, неэффективностью всестороннего внутривнутрипартийного управления, безразличным отношением к партийным идеям. По сути партийный надзор относится к политическому надзору для полноценного исполнения функций партийных организаций и укрепления лояльности и чувства ответственности у руководящих кадров. В силу этого главными объектами партийного надзора являются руководящие органы и кадры КПК, особенно руководящие кадры.

Исполнительные органы партийного надзора представляют партийные комитеты всех ступеней и комитеты по проверке дисципли-

ны (единая команда с комитетом по надзору) всех ступеней. Выделяются следующие виды партийного надзора:

1) *текущий надзор*. Статьей 57 Закона «О государственной службе» предусмотрено, что административные органы обязаны осуществлять надзор за поведением служащих (развитие политических воззрений, исполнение обязанностей, соблюдение дисциплины и законодательства, организация антикоррупционной профилактической работы, создание института оперативного управления и надзора). Субъектами текущего надзора за членами Компартии КНР и служащими выступают партийные организационные (кадровые) департаменты партийных и административных органов всех ступеней. Их подведомственные структуры по надзору за кадрами отвечают за стандартные контроль и проверку деятельности служащих-коммунистов, в частности занимающих руководящие должности, прием и рассмотрение жалоб и апелляций, предупреждение и устранение служебных проступков, вынесение предложений по наложению взысканий в отношении ответственных лиц. Партийные комитеты по проверке дисциплины (комитет по надзору) всех ступеней совместно с административными инспекционными и надзорными департаментами осуществляют также повседневное управление и контроль за коммунистами-руководителями административных органов в соответствии с партийными нормами и правилами.

Текущий надзор организационных (кадровых) департаментов нацелен на проверку степени соответствия профессиональной деятельности и поведения руководящих кадров установленным правилам, включая контроль за подбором и назначением руководящих кадров, декларированием руководящими кадрами личных доходов, оформление руководящими кадрами частных зарубежных поездок, участие руководящих кадров в платных негосударственных тренингах, осуществление предпринимательской деятельности супругами или родственниками руководящих кадров, совместительство руководящих кадров в бизнес-структурах или общественных организациях.

Текущий надзор департаментов по проверке дисциплины ориентируется на выявление фактов нарушения руководящими кадрами дисциплины, в том числе политической, кадровой и антикоррупционной, на проверку степени соблюдения института демократического централизма и других организационных институтов, исполнения должностных полномочий, нарушения служащими-коммунистами партийного устава и других партийных нормативных актов, на прием и рассмотрение жалоб и претензий со стороны рядовых членов партии;

2) *инспекционный надзор*. Это одна из важных институциональных инноваций в системе партийного надзора Компартии Китая, что приобретает все большее значение в усилении внутреннего контроля КПК. Согласно Положению об инспекционной работе Коммунистической партии Китая ЦК КПК и партийные комитеты провинций, автономных районов, городов центрального подчинения применяют институт инспекции. Для этой цели создаются инспекционные структуры, которые в рамках своих полномочий совершают инспекционные поездки по подведомственным регионам, правительственным организациям, коммерческим и бюджетным учреждениям. Партигруппы (парткомитеты) центральных министерств и ведомств, административные органы ЦК КПК реализуют институт инспекции, создают инспекционные структуры, проводят инспекцию подчиненных партийных организаций. Партийные комитеты муниципалитетов (регион, область, аймак) и уездов (город, район, хошун) устанавливают институт инспекции, создают инспекционные структуры, проводят инспекцию подчиненных партийных организаций. Субъектами инспекторского надзора являются инспекционные структуры, или инспекционные группы, а не департаменты по проверке дисциплины и надзору. Инспекционные группы по сути представляют собой выездные инспекционные органы ЦК КПК, центральных аппаратов и региональных партийных комитетов.

Отредактированное и дополненное Положение об инспекционной работе Коммунистической партии Китая 2017 г. предусматривает целостную систему правил и стандартов по инспекционному надзору. Объектом и предметом инспекционного надзора является деятельность и поведение руководящей группы партийных организаций и ее членов по соблюдению партийной дисциплины, исполнению функций по строгому управлению партией и ведению соответствующего контроля в целях выявления недостатков в деле поддержания лидерства Компартии КНР и партийного строительства, неэффективности всестороннего внутрипартийного управления, безразличного отношения к партийным идеям и прочим проблемам, связанным с ослаблением дисциплины и организации партийных работ.

Основные способы инспекционного надзора включают: заслушивание тематического отчета о работе инспектируемой партийной организации и соответствующих отделов; персональное собеседование с членами инспектируемой партийной организации, другими кадрами и рядовыми служащими; прием и рассмотрение писем, звонков, визитов с жалобами и претензиями к членам инспектируемой партийной организации и членам подчиненной ей партийной

организации; выборочная проверка бланков-деклараций о личных доходах и имуществе руководящих кадров; сбор и запрос информации у соответствующих лиц; запрос необходимой документации, включая запрос и копирование нужных файлов, архивных документов, протоколов заседаний; созыв совещаний; проведение демократической оценки или опроса мнений; изучение ситуации в подведомственных районах, организациях или отделах инспектируемого административного образования (организации); специальные проверки; просьба содействия со стороны других органов власти;

3) *выездной надзор*. При осуществлении данного вида надзора комитеты по проверке дисциплины ЦК КПК и регионов совместно с комитетами по надзору всех ступеней командируют специальную группу в подведомственные партийные организации и структуры власти для непосредственного контроля и проверки их деятельности на месте. Это смешанный вариант текущего и специального надзора. Выездной надзор ведется по Правилам привлечения к ответственности КПК, Правилам партийного надзора КПК и согласно Закону КНР «О надзоре».

В 2018 году на основе Устава КПК, Конституции КНР и Закона КНР «О надзоре» создан единый институт при Комитете по проверке дисциплины и Центральном комитете по надзору — выездная группа по проверке дисциплины и надзору. Выделяются комплексная (для ведения надзора за несколькими партийными и административными организациями) и специальная (для ведения надзора за конкретной партийной или административной организацией) группы. Выездные группы по проверке дисциплины и надзору уполномочены контролировать, насколько эффективно проверяемые организации претворяют в жизнь линию, курс, политику и резолюции КПК, соблюдают законы, правила, исполняют важные решения ЦК КПК, Госсовета, парткомов и правительств всех ступеней, наличие дел по нарушению дисциплины у коммунистов-руководителей или административных аппаратов, исследовать поведение сотрудников проверяемых организаций или назначенных проверяемыми организациями сотрудников по части нарушения партийной и политической дисциплины, а также принимать и рассматривать жалобы, претензии и обвинения в адрес проверяемых организаций и их партийных комитетов.

Формы работы группы по проверке дисциплины и надзору близки методам работы инспекционной группы: предусматриваются запрос архивных документов, заслушивание специальных отчетов, созыв совещаний, персональное собеседование и другие формы, проверка, контроль и сверка претензий в адрес коммунистов-руко-

водителей, совершивших дисциплинарные проступки. В отличие от инспекционной группы, группа по проверке дисциплины и надзору также уполномочена вести расследование и заниматься делопроизводством. При выявлении фактов нарушения правил и законов группа по проверке дисциплины и надзору производит расследование, собирает доказательства на правовой основе, предпринимает карательные меры относительно нарушителей.

7.1.1.2. Административный надзор

Статья 59 Закона «О государственной службе» определяется 18 противоправных действий, в том числе: распространение мнений, наносящих ущерб авторитету Конституции КНР, репутации Компартии КНР и государства; организация митингов и демонстраций против Конституции КНР, руководства Компартии КНР и государства и участие в них; создание нелегальных организаций и членство в них; организация забастовок и участие в них; халатность, бездействие, нарушение служебных обязанностей, служебные упущения; взяточничество и коррупция, злоупотребление служебным положением для извлечения личной выгоды и для других лиц. В связи с этим в отношении служащих осуществляется административный надзор. Выделяются следующие виды административного надзора за служащими в зависимости от субъектов исполнения:

1) *надзор со стороны контролирующих органов.* Помимо текущего надзора со стороны организационного-кадрового департамента административного аппарата непосредственный надзор за деятельностью служащих разных категорий и уровней осуществляется комитетами по надзору всех ступеней согласно Закону КНР «О надзоре». Закон был принят в 2018 г. в целях углубления реформ национальной надзорной системы, усиления контроля за исполнением государственными чиновниками служебных полномочий, обеспечения общенационального охвата надзора, развития института антикоррупции, модернизации системы государственного управления, совершенствования нормативно-правовой базы по контролю и надзору в современных условиях. Комитеты по надзору всех ступеней — специальные органы для исполнения национальных надзорных функций.

Комитеты по надзору всех ступеней в рамках Закона КНР «О надзоре» и других законодательных актов и норм исполняют функции надзора, расследования и наказания, в том числе: проведение антикоррупционного тренинга государственных чиновников, осуществление контроля и проверки деятельности служащих по правовому исполнению обязанностей, честному использованию

власти, неподкупному служебному поведению; проведение расследования по служебному правонарушению и служебным преступлениям (взяточничество и коррупция, злоупотребление служебным положением, халатное отношение к служебным обязанностям, извлечение выгоды, корыстная заинтересованность, расточительство и др.); вынесение решений об административном наказании лиц за правонарушение; привлечение к ответственности чиновников в связи с недобросовестным или ненадлежащим исполнением обязанностей; передача результатов расследований в народную прокуратуру для проверки и предъявления обвинения в отношении лиц, подозреваемых в должностном преступлении; выработка предложений по дальнейшему надзору за организацией, где работает объект надзора;

2) *надзор со стороны органов власти.* Этот вид надзора подразумевает контроль и надзор за государственными служащими административных аппаратов всех ступеней со стороны ВСНП и их постоянных комитетов соответствующего уровня. Согласно Конституции КНР государственно-административные, надзорные, судебные и прокурорские органы избираются ВСНП, несут ответственность перед ВСНП, находятся под контролем ВСНП. ВСНП контролирует деятельность Госсовета, Центрального военного совета, Национального надзорного комитета, Верховного Народного Суда и Верховной Народной Прокуратуры. Надзор со стороны органов власти предусматривается Конституцией КНР, что обуславливает высший уровень и авторитет надзора с самым широким охватом и наибольшей юридической силой. Органы власти осуществляют контроль и надзор за членами правительства и прочими категориями государственных служащих административных органов, обеспечивают деятельность всех государственных служащих в рамках своих полномочий, соответствие политической ориентации и административных целей правительства интересам народа. Формы надзора со стороны органов власти следующие: проверка пунктуальности исполнения служащими национального законодательства, нормативных актов и ключевых национальных программ, проверка и оценка руководителей административных органов, отстранение руководителей административных органов от должности в случае серьезных правонарушений;

3) *надзор со стороны судебных органов.* Имеется в виду контроль и надзор за государственными служащими со стороны прокурорских и судебных органов в соответствии с их правомочиями и установленной процедурой. Надзор со стороны судебных органов осуществляется путем создания институтов правового надзора с разработкой

положений по надзору. Органы правопорядка и судебные органы правовыми методами осуществляют надзор и контроль за пунктуальным соблюдением служащими партийной дисциплины и национального законодательства, правовым исполнением полномочий, привлекают служащих к судебной ответственности при установлении фактов правонарушений. Надзор со стороны прокуратуры подразумевает контроль и надзор за служащими относительно соблюдения и исполнения ими законов. Прокуратура, обладая правом прокурорского надзора, контролирует деятельность государственных служащих, проверяет и устанавливает факты экономических преступлений, служебных правонарушений и незаконного посягательства на гражданские права. Надзор со стороны судебных органов — проверка и наказание служащих народными судами, которые наделены правом осуществлять правосудие;

4) *надзор со стороны аудиторских органов.* Это специальный контроль и надзор за финансовыми операциями, доходами и расходами и другими видами хозяйственной деятельности со стороны национальных аудиторских органов в отношении государственных служащих, несущих основную ответственность за финансовую деятельность. В число способов надзора входит проверка бюджета, финансового плана и отчета для пресечения нарушений финансовой дисциплины и злоупотреблений бюджетными средствами. Выделяются регулярный ежегодный аудиторский надзор и надзор при уходе с должности. По итогам аудиторского надзора составляется заключение, которое передается на рассмотрение в вышестоящую инстанцию. При выявлении нарушения финансовой дисциплины в отношении непосредственных ответственных лиц и их руководителей применяются административные дисциплинарные взыскания со стороны надзорных органов и прочих компетентных органов, или указанные лица привлекаются к судебной ответственности при установлении факта правонарушения.

7.1.1.3. Общественный надзор

Принцип ведения общественного надзора отражен во многих нормативных документах по регулированию государственной службы. Одним из основных способов осуществления общественного надзора является оповещение о важных делах путем объявления, в том числе о назначении должностных лиц, решении о награждении, финансовом состоянии административных аппаратов. Кроме того, общественный контроль за профессиональной деятельностью служащих ведется через газеты, радио, телевидение, кино, Интернет и другие СМИ. Все высказывания и поступки служащих подверга-

ются публичному контролю (в частности, лояльность, антикоррупция, соблюдение дисциплины и законодательства). Партийные комитеты всех ступеней должны надлежащим образом применять инструмент общественного контроля при формировании механизмов синхронизированного отслеживания со стороны СМИ и надзорных органов, используя открытость и оперативность контроля СМИ для своевременного выявления и разоблачения поведения служащих, нарушающих дисциплину и законы, не оставляя возможности для коррупционных действий и злоупотребления служебным положением в корыстных целях.

7.1.2. Институт дисциплинарных взысканий на государственной службе

Как система надзора и контроля институт дисциплинарных взысканий также отличается многокомпонентностью и многоуровневостью: партийная дисциплина и правила, административное наказание, партийные взыскания.

7.1.2.1. Наказание рядовых служащих

Статья 59 Закона «О государственной службе» предусматривает 18 видов противоправного поведения, за которое назначается наказание. Их можно разделить на три категории:

противоправное поведение политического характера — распространение мнений, наносящих ущерб авторитету Конституции КНР, репутации Компартии КНР и государства; организация митингов и демонстраций против Конституции КНР, руководства Компартии КНР и государства и участие в них; создание нелегальных организаций и участие в них; организация забастовок и участие в них; участие в сепаратистских организациях и движениях, подрыв межнациональной сплоченности и общественной стабильности религиозной деятельностью;

противоправное поведение служебного характера — халатность, бездействие, невыполнение служебных обязанностей, служебные упущения; отказ от исполнения решений и приказов вышестоящих инстанций, принятых на правовой основе; притеснение, месть другим лицам за критику, претензию, жалобу и апелляцию; искажение фактов, дезинформирование и обман руководства и народа; взяточничество и коррупция, злоупотребление служебным положением для извлечения личной выгоды или для других лиц; нарушение финансовой дисциплины, расточительство; злоупотребление властью, нарушение законных прав граждан, юридических лиц или других организаций; разглашение государственной или служебной тайны,

неявка на работу или несвоевременное возвращение на службу по окончании зарубежных командировок и истечении срока отпуска;

противоправное поведение бытового характера — ущемление национального достоинства и интересов в международных контактах; поддержка порнодеятельности и азартных игр и участие в них; нарушение профессиональной этики, общественной морали и семейной добродетели; участие в запрещенных информационных мероприятиях по Интернету; занятие хозяйственной деятельностью с нарушением правил, работа на предприятиях или занятие должности в коммерческих организациях по совместительству.

Статья 59 Закона «О государственной службе» устанавливает карательные меры относительно вышеназванных 18 видов поведения. В зависимости от обстоятельств и степени тяжести предусматриваются следующие виды наказания: собеседование с замечанием, воспитание критикой, предписание самоконтроля, принуждение к устранению последствий проступка, кадровое переназначение, взыскание. Следует отметить, что все эти наказания назначаются за относительно нетяжелые проступки, нарушающие должностные правила. Кадровое переназначение подразумевает назначение на другие должности, понижение административного статуса, даже отстранение от должности, что является сравнительно серьезным наказанием в случае серьезного нарушения правил, дисциплины и законодательства (вплоть до неисполнения должностных обязанностей). Взыскания делаются на партийно-дисциплинарные и административные, их можно отнести к самым тяжелым наказаниям за поведение, нарушающее партийную и административную дисциплину, национальное законодательство. Дела служащих, подозреваемых в должностном правонарушении и преступлении, передают на рассмотрение в надзорные и судебные органы согласно закону.

Правила наказания служащих административных органов 2007 г. предусматривают замечание, выговор, серьезный выговор, понижение статуса, освобождение от должности, увольнение. Замечание, выговор, серьезный выговор в основном применяются при незначительном нарушении дисциплины, когда компетентные органы выносят лицам, совершившим проступки, предупреждение, ставя их в известность о выявлении фактов нарушения правил в целях пресечения дальнейших проступков, наносящих ущерб репутации, чести и имиджу государственного служащего. Понижение статуса означает снижение административного статуса обычно на одну ступень, в отношении служащего самого низкого статуса применяется серьезный выговор. Освобождение от должности подразумевает снятие с ранее занимаемой должности и новое назначение по пониженному

на ступень статусу с соответствующим должностным окладом. Увольнение — самый серьезный вид наказания лиц, совершивших серьезные противоправные деяния, которые недопустимы для дальнейшего исполнения служебных обязанностей. Компетентные органы в таких случаях увольняют служащего с должности, прекращает его трудовые отношения с административным аппаратом.

Административная организация, где работает служащий, применяет административное наказание согласно Правилам наказания служащих административных органов. Надзорные органы параллельно применяют политико-административное взыскание согласно Закону «О надзоре», в котором политико-административное взыскание на государственной службе впервые установлено правовым путем. Под политико-административным взысканием понимается неограничение одними лишь административными взысканиями, распространение наказательных мер на всех государственных служащих. В связи с этим понятие «административное взыскание» применяется все реже, его заменяет понятие «политико-административное взыскание».

Статьей 45 Закона «О надзоре» предусмотрено, что надзорные органы уполномочены предпринять следующие меры по результатам контроля и проверки:

- при установлении должностного правонарушения надзорные органы или по их поручению иные компетентные органы выносят служащему замечание, воспитывают его критикой, призывают к самоконтролю, обязывают не допускать указанного проступка впредь;
- при установлении фактов нарушения законов в правовом порядке применяются замечание, выговор, серьезный выговор, понижение статуса, освобождение от должности, увольнение;
- при выявлении неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей на руководителей налагаются дисциплинарные взыскания или вырабатываются предложения компетентным органам для наложения взысканий;
- при подозрении в служебном преступлении проводится расследование, и если результаты свидетельствуют о наличии фактов преступления, достоверности и полноте доказательств, то заключение о надзоре наряду с архивными материалами и доказательствами передается в народную прокуратуру для дальнейшего расследования и предъявления иска.

7.1.2.2. Наказание служащих-коммунистов

Уставом КПК установлено, что партийные комитеты по проверке дисциплины всех ступеней представляют специальные партийные органы, отвечающие за проведение контроля. В их функции входит

осуществление контроля, проверка пунктуального исполнения дисциплины, наложение дисциплинарных взысканий. Согласно Закону «О надзоре» специальными органами по осуществлению национальных надзорных функций являются комитеты по надзору, в компетенцию которых входит надзор, расследование и наложение дисциплинарных взысканий. И партийные комитеты по проверке дисциплин, и комитеты по надзору уполномочены осуществить контроль и наложить дисциплинарные взыскания. В отношении беспартийных служащих контроль, расследование и наложение дисциплинарных взысканий осуществляются надзорными органами. Служащие-коммунисты помимо обязательной проверки и контроля со стороны надзорных органов в первую очередь контролируются и получают взыскания в рамках партийной дисциплины.

Статьей 41 Устава КПК предусматривается пять видов дисциплинарных взысканий для служащих: замечание, серьезное замечание, освобождение от партийной должности, установление испытательного срока с оставлением в партии, исключение из партии. В Правилах КПК о дисциплинарных взысканиях четко разграничиваются случаи применения вышеперечисленных видов взысканий.

Так, замечание как взыскание наименьшей тяжести применяется к служащим, незначительно нарушившим партийную дисциплину. Серьезное замечание также относится к числу легких взысканий и применяется к служащим, относительно серьезно нарушившим партийную дисциплину. Освобождение от партийной должности — более жесткое наказание и применяется к служащим-коммунистам, совершившим серьезные проступки, они лишаются полномочий, их освобождают от занимаемой партийной должности в партийных комитетах и комитетах по проверке дисциплины всех ступеней. Установление испытательного срока с оставлением в партии — серьезная мера, которая применяется к служащим, совершившим серьезные проступки против партии, но пока не лишенным членства в партии, им предоставляется возможность исправить свои ошибки. Служащие, которым назначен испытательный срок с оставлением в партии, освобождаются от ранее занимаемой партийной должности. Срок такого наказания — два года. В течение этого периода служащий лишается права голосовать, избирать и быть избранным. Исключение из партии — высшая степень партийного наказания, которая применяется к служащим, нарушившим партийную дисциплину, партийные и национальные интересы, нанеся урон партийному имиджу и государственной службе в такой степени, что полностью исключается его дальнейшее членство в партии, или в таком случае он привлекается к уголовной ответственности.

Служащие, исключенные из партии, освобождаются от занимаемой партийной должности.

7.1.2.3. Дисциплинарные взыскания для коммунистов-руководителей

Кроме контроля и наказания в рамках партийных и административных законов и правил на коммунистов-руководителей распространяются контроль и ограничения согласно партийному институту привлечения к ответственности. Правила по привлечению к ответственности КПК были введены в действие в июне 2016 г., а в сентябре была опубликована их новая редакция. Правила предусматривают наказания для партийных организаций и руководителей за дисциплинарные проступки, халатность и невыполнение обязанностей по партийной линии.

Объектами взысканий являются партийные организации и руководители всех ступеней. При нарушении партийными организациями и руководителями Устава КПК и других партийных правил, неисполнении или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей, возникновении обстоятельств или ситуаций (главным образом по политическому строительству партии), предусмотренных Правилами по привлечению к ответственности КПК, партийные организации и руководителей привлекают к ответственности. При этом выделяются следующие виды взысканий:

1) оповещение путем объявления (серьезная критика, требования о письменной самокритике и устранении упущений, открытое извещение определенного круга лиц);

2) принуждение к устранению последствий проступка путем собеседования или письменного извещения;

3) кадровое переназначение или переопределение (в случае серьезных служебных упущений с тяжелыми последствиями, ввиду которых недопустимо дальнейшее пребывание в должности, применяется приостановка служебных полномочий, переназначение, принуждение оставить службу, увольнение, понижение статуса);

4) дисциплинарные взыскания (в случае серьезных служебных упущений с тяжелыми последствиями, за которые предусматривается дисциплинарное наказание и привлечение к дисциплинарной ответственности согласно Правилам КПК по дисциплинарным взысканиям).

Вышеперечисленные виды ответственности свидетельствуют о том, что данный институт призван привлечь коммунистов-руководителей к политико-руководящей ответственности, что по сути представляет

собой наказание путем контроля. На практике данная функция возложена на комитеты по проверке дисциплины всех ступеней, которые отвечают за проверку и привлечение партийных руководителей к ответственности совместно с партийным комитетом равного уровня. Исполнительные органы КПК (отдел пропаганды, организационный отдел и пр.) в рамках их полномочий исполняют контрольно-надзорные функции, руководят дисциплинарными работами обслуживаемых органов, ведомств и отрасли. Выездные группы комитетов по проверке дисциплины согласно своим полномочиям выполняют дисциплинарные работы в отношении руководящего состава и руководящих кадров дислоцированных организаций.

7.1.3. Отличительные черты системы контроля и наказания служащих

Государственные служащие являются должностными лицами, реализующие публичную власть. Ответственность и обязательства государственных служащих, дисциплинарные требования к ним отличаются от обязанностей рядовых граждан и служащих государственных предприятий и бюджетных организаций. Институт контроля и взысканий государственных служащих имеет ярко выраженную политическую ориентацию, содержательную определенность, дифференциацию форм и упорядоченность действий.

Политическая ориентация института контроля и наложения взысканий на государственных служащих. Все государственные органы, общественные и политические организации подчиняются единому руководству КПК. Одной из основных целей института контроля и надзора является ужесточение политической дисциплины партии, приведение позиций, высказываний и служебного поведения в соответствие с теорией, линией, курсом и политикой партии. Как Правила КПК о дисциплинарных взысканиях, так и Правила об административном надзоре и взысканиях ставят во главу угла пунктуальное выполнение государственными служащими политики реформ и открытости и подчинения централизованному руководству со стороны КПК. Лишь неукоснительное соблюдение данного принципа обеспечивает должный уровень выполнения политических и должностных функций системы государственной службы в соответствии с духом времени во имя устойчивого развития Китая по пути социализма с китайской спецификой.

Содержание института контроля и взысканий государственных служащих. В отличие от простых граждан и сотрудников других государственных органов государственные служащие относятся к категории персонала, реализующего национальную административ-

ную власть на правовой основе, осуществляющего национальную административную службу. В связи с этим контроль и надзор за государственными служащими ведется по трем видам ответственности: политической, должностной и общественной:

– политическая — служащим запрещается открыто выступать против решений и политики КПК в рамках реформ и открытости, требуется поддерживать и защищать единое руководство партии;

– должностная — служащие должны отказаться от неисполнения обязанностей, злоупотребления служебным положением, нарушения законных прав граждан, юридических лиц или других организаций, искажения фактов, дезинформирования и обмана руководства и общества; извлечения личной выгоды для себя или других лиц;

– общественная — служащих призывают сохранять и развивать высокую мораль, не нарушать профессиональную этику, общественную мораль и семейную добродетель, не участвовать в мероприятиях против общественного порядка и добрых традиций и не поддерживать такие акции.

Диверсификация форм института контроля и взысканий, налагаемых на государственных служащих. Осуществляются различные виды контроля и надзора на государственной службе:

– непосредственный (непосредственные взыскания со стороны административных органов) и посредственный (судебные рекомендации со стороны судебных органов);

– внутренний (в рамках системы административного аппарата) и внешний (общественный контроль);

– активный (расследование и наказание служащих за противоправное поведение надзорными органами) и пассивный (неинициативное привлечение при рассмотрении административных исков в судах);

– специальный (со стороны комитетов по проверке дисциплины и надзорных комитетов) и обычный (общественный);

– вертикальный и горизонтальный.

Все разновидности контроля преследуют цель многоуровневого и всестороннего надзора за деятельностью служащих.

Упорядоченность действий института контроля и взысканий, налагаемых на государственных служащих. От всестороннего исполнения законов и правил по контролю и надзору на государственной службе зависит эффективность (практические результаты) института контроля. Институциональному строительству и реализации контроля отведена центральная роль в работе по контролю и надзору, разработана относительно совершенная институциональная система по надзорному управлению и дисциплинарному ограни-

чению на основе законов КНР «О надзоре» и «О государственной службе», Правил КПК о дисциплинарных взысканиях и других нормативных документов. Нормативно-правовая база разграничивает поведение руководящих кадров по декларированию личных доходов, совместительству в бизнесе или общественных организациях, оформлению частных зарубежных поездок, участию в платных негосударственных тренингах, предпринимательской деятельности их супругов или родственников. Принципиально важен принцип «реальное расследование, реальное разоблачение и реальные взыскания», то есть необходимо осуществление полноценного правового надзора и обязательное привлечение к ответственности. При этом выявляется и наказывается именно то поведение, которое по законодательству относится к правонарушению, при наличии четко установленных фактов нарушения законов и дисциплины. Наложение взысканий проводится на строгой правовой основе. Расследование, определение результатов и принятие решений о наказании осуществляются уполномоченными надзорными органами. Контроль согласно законодательству, своевременное выявление и устранение разного рода правонарушений позволяют укрепить силу и авторитет института надзора на государственной службе.

Формирование и развитие эффективного института надзора и ограничения, придание ему всестороннего, многоуровневого и действенного характера, постановка власти под эффективный контроль с постоянным усилением наказательных мер — отличительные черты и важные достижения в части правового совершенствования системы управления государственной службой в Китае, что играет ключевую роль в обеспечении законопослушности и неподкупности государственных служащих в условиях углубления реформ, открытости и рыночной трансформации. В этом и заключается приоритет дальнейшего наделяния законным статусом системы управления государственной службой.

7.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЯХ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Институт контроля и взысканий, налагаемых на служащих, представляет собой нормативно-правовую систему, характеризующуюся ярко выраженным политическим и правовым характером. Помимо вышеназванных партийных, административных и надзорных правил

функционирует ряд норм и положений о повседневном рабочем контроле и наказаниях, которые также служат институциональной гарантией системы контроля и взысканий на государственной службе. XVIII Съездом КПК разработан и установлен стратегический курс всестороннего строгого управления партией. Одной из основных составляющих развития и совершенствования партийной системы Китая является надлежащее и регламентированное управление государственными служащими и руководящими кадрами. Налицо беспрецедентный уровень усиления института надзора за государственными служащими, который справедливо можно назвать одним из самых строгих в мире.

7.2.1. Основные положения по декларированию имущественного положения

Институт декларирования руководящими кадрами своего имущественного положения в Китае имеет специфику. Правила декларирования руководящими кадрами своего имущественного положения впервые были обнародованы в 2010 г. и отредактированы и дополнены в 2017 г. Государственные служащие, руководители бюджетных организаций и государственных предприятий, статус которых сопоставим со статусом заместителя начальника местного уровня власти (заместителя начальника уезда) и выше, обязаны декларировать свое имущественное положение согласно установленной процедуре.

Они должны предоставлять информацию двух категорий:

1) о семейном положении, служебном статусе, наличии иностранного гражданства у супругов и детей:

- семейное положение;
- наличие загранпаспортов, данные о личных зарубежных поездках (включая в Гонконг, Макао и Тайвань);
- пребывание совершеннолетних детей в браке с иностранцами или лицами без гражданства;
- пребывание совершеннолетних детей в браке с жителями Гонконга, Макао и Тайваня;
- эмиграция супругов и детей в страны и регионы за пределами континентального Китая или их постоянное проживание или работа в странах и регионах за пределами континентального Китая сроком более года без эмиграции;
- служебное положение супругов, их совершеннолетних детей с супругами, включая занимаемые ими руководящие должности в частных компаниях по предложению владельца бизнеса, высокие должности в представительствах иностранных компаниях, СП или

НПО на территории Китая по приглашению и поручению иностранных структур, место работы и должности за пределами континентального Китая;

– привлечение супругов, их совершеннолетних детей с супругами к уголовной ответственности со стороны судебных органов;

2) *о доходах, недвижимом имуществе, акциях и капиталах руководящих кадров и их супругов:*

– заработная плата, премии, субсидии, дотации;

– вознаграждение и гонорар за чтение лекций, написание статей, консультационную и редакционную деятельность, художественное творчество и др.;

– сведения о недвижимом имуществе, собственниками или совладельцами которого являются руководящие кадры, их супруги и дети, а также о гаражах, парковочных местах, складах, на которые имеется свидетельство о собственности;

– акции, облигации, страховые полисы инвестиционного типа руководящих кадров, их супругов и детей;

– информация о коммерческой и предпринимательской деятельности супругов, их совершеннолетних детей с супругами, включая владение акциями непубличных обществ, обществ с ограниченной ответственностью, зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, частных предприятий с единым уставным капиталом, совместных предприятий, зарегистрированных за пределами континентального Китая коммерческих структур;

– депозиты и акционерный капитал руководящих кадров с супругами, их совершеннолетних детей с супругами в зарубежных организациях.

Информация об имущественном положении декларируется раз в год, срок декларирования до 31 января. Об изменении информации первой категории (семейное положение руководящих кадров, отъезд супругов и детей за границу и др.) необходимо сообщить в течение 30 дней. Вновь назначенные кадры статусом выше заместителя начальника местного уровня власти обязаны представить декларацию об имущественном положении за 30 дней до вступления в должность. Организационно-кадровые отделы при партийных комитетах разных уровней отвечают за раздачу бланков-деклараций, их заполнение и проверку информации.

Проверяемые лица должны обеспечить полноту и достоверность декларируемой информации, с пониманием относиться к такому контролю и надзору со стороны уполномоченных органов. Организационно-кадровые отделы согласно своим полномочиям инспектируют полноту и достоверность предоставленных данных путем

выборочной и специальной проверки. Выборочная проверка 10% бланков-деклараций проводится раз в год. При выявлении значительного превышения уровня семейных расходов руководящих кадров по сравнению с уровнем зарплаты они должны представить письменное разъяснение, в случае необходимости предусматривается установление легальности источников доходов путем проверки и подтверждения.

Статья 13 Правил декларирования руководящими кадрами своего имущественного положения предусматривает взыскания, налагаемые на руководящие кадры в случае недостоверности декларации. За несвоевременное декларирование без уважительных причин, неполное и ложное декларирование в зависимости от наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств к таким лицам применяются воспитание критикой, кадровое переназначение, организационные и дисциплинарные взыскания.

7.2.2. Основные положения Правил управления частными заграничными поездками руководящих кадров

В 2003 году Организационный отдел ЦК КПК совместно с другими ведомствами разработал и обнародовал Временные положения об усилении управления заграничными поездками сотрудников правительственного аппарата по частным мотивам в целях модернизации системы управления частными заграничными поездками государственных служащих, приведения ее в соответствие с новыми условиями реформ и открытости. В данном случае под сотрудниками правительственного аппарата понимаются государственные служащие, а также государственные работники, деятельность которых регулируется с учетом системы государственной службы.

Согласно правилам под частными мотивами понимается поездка по личным причинам за счет личных средств, в частности посещение родственников и друзей, учеба, туризм, лечение и прочие недельные мероприятия. Оформление сотрудниками правительственного аппарата частных заграничных поездок проводится по установленной процедуре. Статья 9 требует от организационно-кадровых отделов всех ступеней пунктуально контролировать заграничные поездки служащих, которые подали соответствующее заявление и получили заграничный паспорт и документы для путешествия. Относительно частных поездок сотрудников правительственного аппарата действует режим обязательного сообщения и внесения такой информации в реестр, соблюдения внешнеполитической дисциплины во время пребывания за рубежом, запрета на задержку за рубежом без разре-

шения. Загранпаспорта и документы для путешествия хранятся в организационно-кадровых отделах организации.

В случае несоблюдения правил или задержки за рубежом без разрешения предусматриваются административные и дисциплинарные взыскания. Согласно ст. 77 Правил КПК о дисциплинарных взысканиях за несанкционированное оформление загранпаспортов и документов для путешествия, пропускного удостоверения на въезд в Гонконг и Макао, совершение несанкционированных заграничных поездок применяются выговор или строгий выговор, отстранение от занимаемых в партии постов, установление испытательного срока с оставлением в партии в зависимости от наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств. Согласно ст. 18 Правил о дисциплинарных взысканиях, налагаемых на сотрудников административного аппарата за нелегальный выезд за рубеж, невозвращение по истечении срока визы с нарушением правил, несанкционированное получение права на постоянное жительство в зарубежных странах и регионах, оформлении гражданства зарубежных стран, выносятся строгий выговор; при возникновении тяжких последствий применяется наказание в виде понижения в должности, отстранения от должности или увольнения.

7.2.3. Основные положения Правил о запрете платного совместительства на предприятиях и в общественных организациях

В европейских и других странах действует «система вращающихся дверей», когда ушедшие в отставку и на пенсию чиновники переходят на работу в частные структуры. Подобное перемещение чиновников государственной власти находится в фокусе внимания правового общества. Во многих странах их дальнейшая деятельность строго регламентируется, в частности, устанавливается «период замораживания» на 1–2 года, в течение которого отставным и ушедшим на пенсию чиновникам запрещено заниматься деятельностью с использованием бывших должностных полномочий на государственной службе, представляя интересы частных лиц или коммерческих структур.

В Китае система управления отставными руководящими кадрами отличается большей степенью строгости по сравнению с западной системой. В 2004 году ЦК КПК выпустил специальную директиву о совместительстве государственных и административных руководителей в коммерческих организациях. В 2013 году Организационный отдел ЦК КПК обнародовал Директиву по дальнейшему упорядочению вопроса о совместительной (служебной) должности государственных и административных руководителей в коммерческих

организациях, которой устанавливается строгий контроль за поступлением отставных и ушедших на пенсию государственных и административных руководителей (главным образом это кадры статусом руководителя местного уровня власти и выше) на должность в коммерческие компании. При обоснованности и служебной необходимости строго проверяется и контролируется процесс назначения соответствующих кадров. Не разрешается несанкционированное поступление на службу или совмещение в коммерческих структурах. Директивой предусмотрено три ситуации:

1) в течение трех лет со дня ухода в отставку или на пенсию отставным чиновникам запрещается работать на ранее подведомственных предприятиях или в подведомственных регионах, заниматься коммерческой деятельностью, имеющей отношение к бывшим служебным полномочиям и компетенции;

2) при желании отставного чиновника трудоустроиться в регионах и ведомствах вне ранее подведомственных ему предприятий и регионов в течение трех лет со дня ухода в отставку или на пенсию необходимо подать заявку в партийный отдел организации, где он работал, после рассмотрения и проверки заявки в установленном порядке ее согласовывают с вышестоящим организационным (кадровым) органом, при положительном решении всех инстанций отставному чиновнику разрешают поступить на работу или занять должность по совместительству;

3) при трудоустройстве отставного чиновника в коммерческую организацию по истечении трех лет со дня ухода в отставку или на пенсию независимо от наличия подведомственных отношений коммерческой организации с его должностной компетенцией на государственной службе он обязан известить об этом партийный отдел своей бывшей организации, который рассматривает и согласовывает данную заявку, а также согласно своим полномочиям по управлению кадрами сообщить об этом в вышестоящий организационный (кадровый) орган.

После выхода на пенсию партийные и административные руководители получают социальный пакет как отставные сотрудники правительственного аппарата, за ними сохраняется общественное положение правительственных служащих. При возможном санкционированном трудоустройстве в коммерческие структуры им запрещается получать вознаграждение в виде жалованья, премии, субсидии, не разрешается приобретать акции и другие финансовые выгоды. Отставным чиновникам разрешается занять только одну должность по совместительству. При установлении срока должности по совместительству каждый очередной срок должен согласовывать-

ся с партийным (кадровым) отделом, при этом занимать такую должность нельзя более двух сроков подряд. Возрастное ограничение для исполнения должности по совместительству — 70 лет.

Под трудоустройством партийных и административных руководителей в коммерческих организациях понимается не только непосредственная работа руководящих кадров на предприятиях или в компаниях, но и назначение на почетные должности в качестве консультантов, внешних членов правления, независимых членов правления или членов наблюдательного совета. Вышеперечисленные правила и положения запрещают сотрудникам государственной власти получать выгоды для предприятий, компаний или частных организаций за счет служебного влияния. Таким образом, руководителям государственной службы не разрешается одновременно занимать высокие посты и получать высокие доходы.

Кроме строгих регламентов о совмещении должностей партийных и административных руководителей в коммерческих организациях кадровые органы устанавливают правила и ограничения в отношении совместительства чиновников в общественных организациях. В 2007 году Госсоветом КНР выпущен Циркуляр о запрете действующим государственным служащим занимать руководящую должность по совместительству в отраслевых ассоциациях и коллегиях с оговоркой, что в случае необходимости подобного кадрового решения выполняется вся процедура согласования и подтверждения. В 2014 году ЦК КПК распространена служебная документация с требованиями об обязательном согласовании и постановке на учет случаев трудоустройства отставных чиновников в общественных организациях (включая руководящие и почетные должности, членство в постоянном совете и т.п.). Предусмотрено количество совмещаемых должностей — не более одной. При установлении срока совмещения каждый очередной срок должен быть согласован с партийным (кадровым) отделом, при этом занимать такую должность нельзя более двух сроков подряд. Возрастное ограничение для занятия совмещаемой должности — 70 лет.

Статьей 94 Правил КПК о дисциплинарных взысканиях четко регламентировано, что в случае нарушения вышеуказанных правил при работе по совместительству на хозяйственных объектах, в общественных организациях или получения жалования, премии, субсидий и других дополнительных выгод применяются дисциплинарные взыскания. В зависимости от обстоятельств и степени тяжести предусматриваются замечание, строгое замечание, установление испытательного срока с оставлением в партии, исключение из партии.

В случае трудоустройства партийных и административных руководителей после отставки или ухода на пенсию в коммерческие организации, в том числе в регионах, имеющих отношение к их бывшей служебной компетенции, с нарушением вышеперечисленных правил согласно ст. 96 Правил КПК о дисциплинарных взысканиях применяется замечание или строгое замечание при незначительном нарушении, установление испытательного срока с оставлением в партии при серьезном нарушении, исключение из партии при особо серьезном нарушении. Если партийные и административные руководители после отставки или выхода на пенсию назначаются членами правления/наблюдательного совета публичных обществ или фондовых компаний с нарушением вышеперечисленных правил, к ним применяются замечание или строгое замечание при незначительном нарушении, установление испытательного срока с оставлением в партии — при серьезном нарушении, исключение из партии — при особо серьезном нарушении.

7.2.4. Основные положения Правил о предпринимательской деятельности руководящих кадров и их родственников

Правила КПК о дисциплинарных взысканиях строго запрещают партийным руководителям заниматься хозяйственной деятельностью с нарушением правил. Согласно ст. 94 в случае занятия коммерческой деятельностью с нарушением нормативов применяются: замечание или строгое замечание при незначительном нарушении, установление испытательного срока с оставлением в партии при серьезном нарушении, исключение из партии при особо серьезном нарушении. Действуют также строгие ограничения в отношении коммерческой и предпринимательской деятельности супругов и родственников руководящих кадров. В 1985 году ЦК КПК издал 20 декретов по упорядочению коммерческой деятельности супругов и совершеннолетних детей руководящих кадров. В 2015 году в Шанхае разработаны и введены в действие Положения о дальнейшем упорядочении коммерческой и предпринимательской деятельности супругов руководителей, их совершеннолетних детей с супругами (в пробном порядке), предусматривающие единую систему правил коммерческой и предпринимательской деятельности родственников чиновников:

1) супругам руководящих кадров шанхайского муниципалитета (уровень губернатора) запрещается заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью, их совершеннолетним детям с супругами — коммерческой и предпринимательской деятельностью в Шанхае;

2) супругам руководителей партийных и административных органов Шанхая, членов руководящего состава органов общественной безопасности, прокуратуры, судов (публичная власть) запрещается заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью. Совершеннолетним детям и их супругам вышеназванных категорий чиновников запрещается заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью в подведомственных родителям районах или отраслях, а также коммерческой и предпринимательской деятельностью в Шанхае, если это может противоречить общественным интересам;

3) супругам, совершеннолетним детям и их супругам прочих категорий руководящих кадров запрещается заниматься коммерческой и предпринимательской деятельностью в подведомственных супругам (родителям) районах или отраслях, а также коммерческой и предпринимательской деятельностью в Шанхае, если это может противоречить общественным интересам;

4) в отношении руководящих кадров, которые не декларируют коммерческую и предпринимательскую деятельность супругов, совершеннолетних детей и их супругов, действует институт регулярной выборочной проверки порядка 20%. Цель проверки заключается в выявлении неполного и недостоверного декларирования. В случае установления нарушения вышеприведенных правил от родственников чиновников требуется прекратить коммерческую и предпринимательскую деятельность, в противном случае последует отставка самих руководящих кадров.

7.2.5. Запрет участия руководящих кадров в дорогостоящих общественных тренингах и образовательных программах

В 2014 году Организационным отделом ЦК КПК совместно с Министерством образования КНР обнародован Циркуляр о строгом упорядочении участия руководящих кадров в общественных тренингах с однозначным запретом прохождения руководящими кадрами дорогостоящих программ повышения квалификации и тренингов, организованных коммерческими структурами, за счет средств своей организации, выделяемых на соответствующие цели.

Циркуляром предусмотрен запрет руководящим кадрам участвовать в дорогостоящих социальных тренингах и курсах повышения квалификации, замаскированных под развитие компетенции, а по сути представляющих собой клуб общения и знакомств. Участие руководящих чиновников в дорогих общественных образовательных программах финансируется исключительно за счет собственных средств. Не допускается возмещение подобных расходов за счет

бюджетных и служебных средств, а также финансовая помощь со стороны физических и юридических лиц.

До публикации Циркуляра о строгом упорядочении участия руководящих кадров в общественных тренингах участие руководящих кадров в образовательных программах, организованных высшими учебными заведениями или социальными образовательными структурами (ЕМВА, семинар высокого уровня, программа повышения квалификации), в основном финансировалось за счет образовательных и административных средств, заложенных в бюджете обслуживаемой организации, что в определенной степени предоставляло возможность злоупотребления публичными ресурсами. Запрет участия руководящих кадров в дорогостоящих общественных тренингах и образовательных программах за счет бюджетных средств — одно из основных институциональных правил управления государственной службой и один из важных антикоррупционных шагов.

7.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ВЗЫСКАНИЙ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

7.3.1. Как организуется инспекторский осмотр ЦК КПК

Инспекторский осмотр ЦК КПК — уникальный партийный институт контроля на основе Устава КПК и Правил КПК об инспекции. Согласно дополненной редакции Правил КПК об инспекции 2017 г. ЦК КПК, партийные комитеты провинций, автономных районов, городов центрального подчинения осуществляют инспекционный осмотр, создаются инспекционные структуры для инспекционного надзора и проверки руководящего состава нижестоящей партийной организации. 21 марта 2019 г. по санкции ЦК КПК стартовал третий раунд регулярной инспекции ЦК КПК 19-го созыва в отношении партийных органов трех центральных аппаратов и 42 государственных предприятий центрального подчинения, 6 сентября 2019 г. — четвертый раунд в отношении 37 организаций при ЦК КПК и государственных административных аппаратов.

ЦК КПК создает руководящую группу по инспекционной работе, которая несет ответственность и отчетывается перед ЦК. При руководящей группе учреждена канцелярия как рабочий орган при Центральной комиссии по проверке дисциплины КПК. ЦК КПК формирует инспекционные группы для выполнения инспекционных задач, которые несут ответственность перед руководящей группой по инспекционной работе и докладывают ей о проделанной работе.

При ЦК КПК действует база руководителей инспекционных групп, руководящая группа по инспекционной работе выдвигает кандидатуру руководителя очередной инспекционной миссии, полномочия которой определяются каждый раз отдельно.

Основными обязанностями инспекционных групп является исполнение контрольно-надзорных функций в свете укрепления партийности и борьбы с коррупцией. Первоочередная задача инспекционных групп — выявление нарушений и создание атмосферы устрашения. Применяются принципы заблаговременного выявления случаев нарушения дисциплины и правил, докладывается о них. Главным объектом инспектирования является высшее руководство партийных и административных органов. Основное содержание инспектирования: 1) наличие фактов нарушения руководящими кадрами дисциплины и законов, таких как использование служебного положения в корыстных целях, коррупция и взяточничество, моральный упадок и разложение; 2) наличие в стиле работы руководящих кадров формализма, бюрократизма, гедонизма и прочих проявлений, нарушающих антикоррупционные директивы; 3) высказывания руководящих кадров, содержащие открытое отрицание теории, линии, курса, политики Компартии КНР; поведение, нарушающее политическую дисциплину; 4) наличие порочного кадрового стиля и коррупционных действий, в частности покупки и продажа чиновничьих должностей, нечестная конкуренция и подкупы при выборах, повышение кадров с нарушением правил.

Срок инспекционной проверки — в среднем 2–3 месяца. В число стандартных инспекционных действий инспекционной группы ЦК КПК входят: 1) созыв мобилизационного собрания с участием всех коммунистов-руководителей инспектируемой организации; 2) заслушивание общего отчета партийной организации и специальных отчетов операционных департаментов инспектируемой организации; 3) присутствие в качестве наблюдателя на заседаниях инспектируемой организации в случае необходимости, присутствие в качестве наблюдателя на демократических собраниях и отчетных совещаниях о несении службы и борьбе с коррупцией руководящего состава инспектируемой партийной организации; 4) прием и рассмотрение писем, звонков, визитов с жалобами и претензиями к членам инспектируемой партийной организации и членам подчиненной ей партийной организации; 5) созыв совещаний для заслушивания общественного мнения; 6) запрос необходимой документации, включая запрос и копирование файлов, архивных документов, протоколов заседаний; 7) проведение демократической оценки или опроса мнений относительно руководящего состава инспектируемой

партийной организации; 8) изучение ситуации в подведомственных районах, организациях или отделах инспектируемого административного образования (организации); 9) привлечение функциональных органов или специальных учреждений для оказания компетентной помощи по крайне конфиденциальным или серьезным вопросам, при необходимости подача заявки в Организационный отдел ЦК КПК с просьбой о командировании специальной группы для выявления возможных нарушений правил и коррупционного поведения при подборе и назначении кадров.

Инспекционный контроль и проверка главным образом опираются на поддержку и участие рядовых государственных служащих и рядовых членов партии. Предусмотрено соблюдение конфиденциальности и анонимности информатора. После прибытия на место инспекционная группа через СМИ или на официальном сайте инспектируемой организации объявляет свои контакты для удобства связи руководителей и общественности с группой. По просьбе информатора собеседование может быть организовано в формате «один на один» в удобном для обеих сторон месте — вне дислокации инспекционной группы. Для защиты прав и интересов информатора в инспекционной документации для соблюдения принципа конфиденциальности не отражаются сведения о нем.

По окончании инспекционной проверки инспекционная группа докладывает руководящей группе по инспекционной работе при ЦК КПК о результатах проведенной работы, делая акцент на выявленных острых проблемах, вносит рекомендации для их устранения. По санкции руководящей группы по инспекционной работе при ЦК КПК в адрес инспектируемой организации отправляют заключение с перечнем выявленных проблем и предложениями по их устранению. В обратном инспекционном заключении содержится информация двух видов: 1) о нарушениях дисциплины и законов (передается для расследования в органы по проверке дисциплины и надзорные органы); 2) о нарушении правил или ненадлежащем исполнении должностных обязанностей (необходимо исправить и скорректировать). Инспектируемая организация обязуется за определенный срок улучшить работу, устранить полученные замечания, пунктуально и всемерно следуя требованиям и духу ЦК КПК, соблюдая положения устава, правил и дисциплину Компартии КНР в практической работе. Таким образом осуществляются надзорные функции инспекционной работы.

Согласно Положению об инспекционной работе Коммунистической партии Китая инспекционная группа не должна вмешиваться в штатную работу инспектируемой организации. При выявлении

возможных проблем она не занимается непосредственным расследованием, а сообщает о них соответствующим органам наблюдения и контроля. Случаи, подлежащие дальнейшему расследованию, по оценке руководящей группы по инспекционной работе, передаются для рассмотрения и принятия решения в Центральный комитет по проверке дисциплины, Организационный отдел ЦК КПК или функциональные департаменты ЦК согласно полномочиям управления кадрами и принципу подчиненного управления. Инспекционная группа «докладывает, но не расследует» — в этом заключается принцип распределения полномочий надзора внутри партии и эффективное ограничение надзорного права, что свидетельствует о научности и справедливости института контроля и надзора на государственной службе. Система инспекционного осмотра способствует усилению партийного надзора за государственными служащими, особенно за руководящими кадрами.

7.3.2. Выборочная проверка отчета об имущественном положении руководящих кадров и взыскания при нарушении правил¹

В 2008 году в Шанхае в опытный порядок введена беспрецедентная в Китае система целевого декларирования кандидатами в руководящие кадры муниципального подчинения (со статусом руководителя департамента и управления) своего имущественного положения и проверки представляемой информации. В июне 2013 г. в Шанхае были введены стандарты и рабочий механизм по проверке сведений о доходах и имуществе руководящих кадров. С 2014 года в орготделе городского комитета КПК в Шанхае введено правило обязательной проверки кандидатов в руководящие кадры муниципального подчинения на основе Правил выборочной проверки декларируемой руководящими кадрами информации о личных доходах и имуществе (в пробном порядке) от Организационного отдела ЦК КПК. Предусматривается повсеместная выборочная проверка декларации об имущественном положении руководящих кадров, а также целенаправленная сверка декларируемой кандидатами в руководящие кадры муниципального подчинения информации, включая семейное положение, заграничные поездки, недвижимое имущество, акции и капитал, место работы супругов и совершеннолетних детей и т.п. В случае выявления недостоверной информации решение о назначении отменяется.

¹ В Шанхае проведена полномасштабная работа по выборочной проверке деклараций об имущественном положении руководящих кадров // Цзефан Жибао. 2015. 1 февраля.

Руководящие кадры (статус руководителя местного уровня власти и выше) обязуются ежегодно декларировать личное имущество, акции, капитал, облигации. Каждый год проводится выборочная проверка достоверности декларации (10%). В Шанхае особое внимание уделяется применению данного института к кандидатам в руководящие кадры муниципального подчинения в качестве устрашающего, предупреждающего и фильтрующего механизма. При этом проверка распространяется и на родственников чиновника во избежание извлечения ими выгоды за счет его служебного положения.

В 2014 году выборочная проверка в Шанхае проведена в отношении 2369 чиновников в статусе заместителя руководителя местной власти и выше. В отношении 1809 служащих муниципальных управлений и ведомств осуществлена рандомная проверка. В связи со служебной необходимостью проведена специальная проверка в отношении всех 560 кандидатов в кадровый состав муниципального подчинения и членов руководящего состава организации под инспекцией городского парткома Шанхая. Для обеспечения эффективной и упорядоченной проверки согласно директиве Организационного отдела ЦК КПК разработан координирующий механизм выборочной проверки с участием 13 органов власти, включая управление общественной безопасности, гражданскую администрацию, управление промышленности и торговли, жилищное управление, управление по трудовым ресурсам и социальному обеспечению, комитет по контролю над ценными бумагами под началом орготдела городского парткома Шанхая. Все ведомства под единым управлением взаимодействуют друг с другом, каждое отвечает за проверку информации по своему профилю в целях результативной проверки деклараций руководящих кадров.

Система выборочной проверки позволяет не допустить «проблемных» чиновников к ответственной должности. В Шанхае кандидаты в руководящие кадры муниципального подчинения проверяются в обязательном порядке. С начала 2010 г. по июнь 2014 г. девять кандидатов были отстранены от назначения в связи с недостоверным или неполным декларированием. В 2014 году в общей сложности проверено 345 кандидатов, двое из них по причине ненадлежащего декларирования отстранены от назначения. В ходе выборочной проверки выявлен случай сокрытия информации, после подтверждения факта нарушения чиновник был отстранен от занимаемого в партии поста.

С начала 2015 г. в орготделе городского парткома Шанхая по санкции Организационного отдела ЦК КПК совершенствуется работа по выборочной проверке деклараций об имущественном поло-

жении чиновников с распространением проверки на кандидатов на посты руководителей муниципалитета, переведенных на ключевые посты чиновников, на кандидатов в чиновники статусом начальника местной власти. Все префектуры и ведомства обязаны строго проверять декларации кандидатов. Система выборочной проверки деклараций позволяет усилить текущий контроль за руководителями государственной службы, самодисциплину и борьбу с коррупцией на государственной службе.



Литература

1. Разъяснения и дополнения к Закону КНР «О государственной службе». Офис правового регулирования при Госсовете. Пекин: Правовое регулирование, 2018.
2. Положение КПК по выездным проверкам. Положение КПК по внутрипартийному надзору. Положение КПК по привлечению к ответственности. Пекин: Правовое регулирование, 2017.
3. Закон КНР «О государственной службе». Закон КНР «Об административном надзоре и мониторинге». Пекин: Правовое регулирование, 2014.

Глава 8

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Борьба с коррупцией на государственной службе является всемирной проблемой. В течение последних 40 лет реформ и открытости Китая КПК выступает за реформирование и развитие страны и активизацию борьбы с коррупцией. Постоянно углубляя реформы и усиливая открытость, КПК никогда не ослабляла усилий по предотвращению и наказанию коррупции, продолжает нетерпимо относиться к этому явлению и решительно борется с ним. В соответствии с особенностями экономического развития и социальной культуры Китая, принимая во внимание долгосрочный, сложный и трудный характер борьбы с коррупцией, Генеральный секретарь ЦК КПК Си Цзиньпин выдвинул эффективную систему и механизм для содействия борьбе с коррупцией, чтобы государственные служащие не смели, не могли и не хотели совершать коррупционные действия. Что касается наказания за коррупцию, совершенствования правовой системы, а также формирования идеологической культуры, то сформирована система антикоррупционных комплексных мер управления для государственных служащих. Благодаря усилиям партии и государства противодействие коррупции среди государственных служащих постоянно возрастает, а борьба с коррупцией приносит результаты.

8.1. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Принято считать, что коррупция — это злоупотребление публичной властью ради личной выгоды. Коррупция на государственной службе возникает по причине возможности получения незаконных или необоснованных доходов и преимуществ, а ее последствия проявляются в ущербе государству и общественным интересам. Борьба с коррупцией среди государственных служащих — это систематическая работа, которая направлена не только на строгое наказание в соответствии с законом, но и на всестороннее сдерживание, предотвращение и устранение ее социальных и культурных проявлений. Таким образом формируется комплексная система борьбы с коррупцией среди государственных служащих — интегрированный

механизм предотвращения коррупции и борьбы с ней с китайской спецификой, чтобы государственные служащие не смели, не могли и не хотели совершать коррупционные действия.

Формулировка «не сметь, не мочь и не хотеть совершать коррупционные действия» отражает содержание функций сдерживания и наказания, предотвращения и надзора, воспитания и утверждения верховенства закона. «Не сметь» означает усиление наказания, ужесточение дисциплинирующей функции закона; «не мочь» — совершенствование механизма предотвращения, надзора и ограничения, отражение функции регулирования и гарантии верховенства права; «не хотеть» — воспитание членов партии и руководящих кадров в духе уважения правопорядка, культуру честного управления, которое воплощает в себе руководящую функцию права.

8.1.1. Институциональный механизм «не сметь совершать коррупционные действия»

В данном случае акцент делается на суровом наказании. После XVIII Съезда КПК в Китае усилены наказания за коррупционные деяния с позиции абсолютной нетерпимости. Генеральный секретарь Си Цзиньпин отметил, что при наказании за коррупцию следует придерживаться принципов «отсутствия запретной зоны», «полного охвата» и «нулевой терпимости».

Во-первых, необходимо бороться с «тиграми», то есть сосредоточиться на расследовании крупных дел, особенно касающихся руководящих кадров высшего и среднего звена, о нарушении законов и нормативных актов, и на коррупции в процессе силовых операций. После XIX Съезда КПК к концу 2018 г. Центральная комиссия по проверке дисциплины КПК и Национальный комитет по надзору, проведя проверку по 77 кадрам центрального правительства (в основном на уровне провинций и министерств), наложили на 64 человек дисциплинарные и административные взыскания, 15 подозреваемых в совершении преступлений были переданы в судебные органы. Такая эффективная борьба с коррупцией показывает, что Коммунистическая партия Китая выступает за искоренение коррупции.

Во-вторых, следует бороться с «мухами», уделяя особое внимание пресечению частного использования и разбазаривания государственных средств, коррупции, несправедливости в правоохранительных органах, ущемления интересов людей, покупки и продажи государственных должностей, подкупа избирателей в процессе выборов, предоставления «защитного зонтика» мафиозным группировкам

и решению других проблем, связанных с коррупцией. Недопустимо, чтобы даже микрокоррупция разрушала социальную атмосферу. Следует защищать жизненные интересы людей и обеспечивать справедливое функционирование власти. Генеральный секретарь Си Цзиньпин в 2012 г. подчеркнул, что благодаря строгому соблюдению «Правил восьми пунктов» и дисциплинарных правил партии различные ситуации частного использования государственных средств были в основном ликвидированы и привычная ежедневная коррупция была пресечена. Кроме того, с 2018 г. в соответствии с Уведомлением об осуществлении специальной борьбы с мафиозными группировками, опубликованным Центральной комиссией по проверке дисциплины КПК, Национальным комитетом по надзору и Госсоветом, инспекционно-надзорные органы всех уровней сосредоточили внимание на проверке предполагаемых мафиозных группировок, а также на окончательном решении проблемы «защитных зонтиков», выявленной в процессе проведения операции «Выметать грязь, уничтожить зло».

В-третьих, требуется отслеживать беглецов за границей. Генеральный секретарь Си Цзиньпин подчеркнул, что даже те, кто только подозревается в коррупции, должны быть призваны к ответственности, даже если они сбежали на край света. В последние годы Китай предложил ряд инициатив по международному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, чтобы активно содействовать созданию механизмов сотрудничества по борьбе с коррупцией в рамках ООН, G20, АТЭС, ШОС и БРИКС, руководил разработкой Пекинской антикоррупционной декларации и Высших принципов по борьбе с коррупцией, отслеживанию беглецов за границей и возвращению украденного имущества, создал двусторонние механизмы сотрудничества между правоохранительными органами с США, Великобританией, Канадой, Австралией, Новой Зеландией и другими странами. С 2014 года Национальное агентство по борьбе с коррупцией инициировало кампанию «Небесная сеть», повысив интенсивность международного преследования преступников, которые скрылись за границей много лет назад, и активизировав борьбу с коррупцией во всем мире, не допуская, чтобы зарубежные страны стали «раем для коррупционеров».

В-четвертых, необходимо усилить сдерживание и ужесточить суровость наказания. В последние годы высшие законодательные органы страны пересмотрели уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, ужесточив наказания за коррупционные действия, носящие характер должностных преступлений. 29 августа 2015 г. на 16-м заседании Постоянного комитета народных представителей

12-го созыва приняты Поправки к Уголовному кодексу (9) — рассмотрены стандарты осуждения и вынесения приговоров за преступления, связанные с коррупцией и со взяточничеством, исключены положения о конкретной сумме взятки (первоначально было более 5000 юаней), к смертной казни приговариваются те, кто брал взятки в особо крупных размерах и нанес особенно большой ущерб стране и народу. В рамках законодательства усилены наказания за преступления, связанные со взяточничеством, еще более — за преступления, связанные с коррупцией. Ужесточено уголовное наказание за использование влияния национального персонала для получения неправомερных пособий (за использование влияния для получения взяток) и взяток близким родственникам (подкуп влиятельных людей). Поправки сделали наказание гражданских служащих более суровым по закону и способствовали созданию эффективного механизма «не смей совершить коррупционные действия».

8.1.2. Институциональный механизм «не мочь совершить коррупционные действия»

Данный механизм заключается в устранении условий возникновения коррупции системного и институционального характера, чтобы у государственных служащих не было возможности совершить коррупционное преступление. Генеральный секретарь Си Цзиньпин отметил, что «для заключения власти в институциональную клетку необходимо построить такую клетку». Эта «клетка» позволит следовать принципу умеренности: полностью использовать предусмотренные законом полномочия и эффективно предотвращать взяточничество и злоупотребление властью. Действовать целесообразно в следующих направлениях:

1) *пересмотреть партийные законы и правила.* После XIX Съезда КПК Центральный комитет партии внес изменения в Правила наложения дисциплинарных взысканий, Правила партийного надзора, Правила привлечения к ответственности и другие законы и нормативные акты, регулирующие деятельность партии, усовершенствовал систему внутрипартийного надзора и наказания за коррупцию государственных служащих. В то же время с учетом типичных проблем и новых видов нарушений, которые имели место в последние годы, партия должна усилить контроль партийных комитетов за деятельностью руководства, создать еще более авторитетную и эффективную систему борьбы с коррупцией. Для этого необходимо строгое соблюдение правил ежедневного надзора и управления государственными служащими, включая декларирование личной собственности, усиление бдительности центральных и местных партийных комите-

тов, создание центральных дисциплинарных органов в партийных и государственных органах власти и улучшение системы руководства ревизионными комиссиями и надзорными органами всех ступеней — все эти разнообразные, строгие и всеобъемлющие методы предотвращения использования руководящими кадрами своих полномочий или служебного положения для получения личной выгоды оказывают ограничительное влияние на коррупцию;

2) *углубить реформирование системы государственного надзора.* Закон КНР «О надзоре» закрепил достижения реформы государственной системы надзора в форме закона. Были созданы механизм борьбы с коррупцией под руководством партии и централизованная, авторитетная и эффективная национальная система мониторинга, обеспечивающая полный охват всех государственных должностных лиц, осуществляющих государственную власть. Надзорные органы всех уровней выполняют функции государственного надзора за всеми государственными должностными лицами, которые осуществляют государственную власть в соответствии с законом, расследуют нарушения должностных обязанностей и служебные преступления, проводят антикоррупционную работу, а также защищают Конституцию КНР и закон.

Национальный комитет по надзору, созданный ВСНП, является высшим надзорным органом и руководит работой местных надзорных комитетов всех ступеней. Национальная комиссия по надзору стала высшим рабочим органом по борьбе с коррупцией государственных должностных лиц, объединив усилия Министерства надзора, Национального бюро по предупреждению коррупции, Главного управления по борьбе с коррупцией Верховной народной прокуратуры, под непосредственным руководством КПК, сотрудничает с ЦК при проверке дисциплины, проведении антикоррупционной работы, сосредоточившись на решении проблем расширения надзора, децентрализации антикоррупционных сил и взаимодействия различных департаментов. После создания местного комитета по надзору соответствующий рабочий механизм был усовершенствован — налажено взаимодействие между надзорным комитетом, прокуратурой, судом и другими антикоррупционными структурами, в то же время активно проводился реинжиниринг рабочего процесса внутри органов надзора. Преобразование и закрепление дисциплинарных инспекционных и надзорных расследований оптимизированы, что обеспечило эффективное выполнение своих обязанностей надзорным комитетом, трансформировав институциональные преимущества в эффективность управления, оказав содействие со-

зданию и совершенствованию системы «не мочь совершить коррупционные действия»;

3) *создать и развивать систему ежедневного надзора за государственными служащими.* Благодаря пересмотру Положения о подборе и назначении руководящих кадров партии и правительства и системы подотчетности была внедрена система сроков полномочий, увольнения, обмена, ротации и предварительного назначения руководящих кадров, предотвращены рост и развитие коррупции среди государственных служащих в институциональном и процедурном аспектах. В частности, как ответ на возможные взяточничество, покупку и продажу должностей при продвижении был усилен надзор за процессом отбора кадров. В дополнение к усилению ответственности партийных организаций всех ступеней за проверку моральных качеств и способностей продвигаемых кадров была также создана система ответственности за отбор кадров, что препятствует продвижению коррумпированных кадров. Разработана и внедрена система отчетности с китайской спецификой по личным вопросам, связанным с кадрами: проводятся ежегодные выборочные проверки и верификации; государственные служащие, которые скрывают или не декларируют личное имущество и семейное положение, будут подвергаться строгим партийным дисциплинарным и административным взысканиям; доходы неизвестного происхождения будут основанием для уголовного преследования. Кроме того, строго контролируется поведение руководящих кадров, работающих по совместительству в общественных организациях, участвующих в социальном обучении (образовательное или необразовательное обучение, проводимое социальными учреждениями), а также их частичная занятость в корпорациях после выхода на пенсию. На протяжении всей трудовой деятельности государственных служащих (от вступления в должность до выхода на пенсию) действует механизм предотвращения коррупции;

4) *создать и развивать открытую систему исполнения служебных полномочий.* Партийные комитеты всех ступеней должны активно внедрять систему открытости — публиковать перечень полномочий правительства и его рабочих отделов, предоставляя власти возможность работать открыто, а людям — контролировать действия власти. В частности, необходимо использовать Интернет, чтобы гарантировать прозрачность осуществления полномочий, особенно административных проверок, принятия решений, назначения и увольнения кадров и др. Департаменты, ответственные за общественную осведомленность, общественное благосостояние и осуществление общественной власти, должны быть открыты для обществен-

ности, которая имеет право на информацию. Необходимо внедрить транспарентную систему финансовых расходов государственного сектора и систему социальных объявлений результатов аудита, чтобы партийные комитеты и правительственные учреждения сознательно осуществляли социальный контроль в целях предотвращения распространения коррупции. Следует усилить ориентацию на рыночные реформы и сосредоточиться на совершенствовании системы тендеров на проекты, передаче прав на оперативное землепользование, имущественных сделках и государственных закупках, а также интегрировать больше ресурсов в распределение рынка, чтобы избежать взяточничества в отдельных департаментах, которые контролируют общественные ресурсы, таким образом предотвращая коррупцию.

8.1.3. Институциональный механизм «не хотеть совершить коррупционные действия»

Механизм в основном реализуется путем воспитания и целеполагания и заключается в формировании идеологического и морального сознания для предотвращения коррупции, чтобы государственные служащие и члены партии и руководящие кадры были мотивированы на борьбу с коррупцией. Си Цзиньпин на 2-м пленарном заседании Центрального комитета по проверке дисциплины 18-го созыва 22 января 2013 г. отметил необходимость усиления антикоррупционного воспитания и развития культуры «чистого правительства», призыва руководящих кадров к укреплению идеалов и убеждений, поддержания благородного характера и неподкупности коммунистов, повышения их способности противостоять коррупции, а также честности и добросовестности всего общества.

Во-первых, необходимо повышенное внимание к формированию у членов партии и государственных служащих правильных ценностей. ЦК КПК специально разработал Руководство по честности и самодисциплине Коммунистической партии Китая, согласно которому все члены партии и руководящие кадры всех ступеней должны укреплять коммунистические и социалистические идеалы с китайской спецификой, преданно служить народу, развивать традиции и стиль партии и свои моральные качества. Следует активно продвигать традиционные добродетели китайской нации, быть честными и дисциплинированными, сознательно относиться к надзору и поддерживать прогрессивность и чистоту партии. После XIX Съезда Компартии ЦК КПК призвал партию к всестороннему изучению идеи Си Цзиньпина о социализме с китайской спецификой в современных условиях. Необходимо продолжать партийное духовное

воспитание, руководствуясь принципами честности и самодисциплины, призывая государственных служащих, членов партии и кадры оставаться верными КПК, всегда придерживаться основных ценностей коммунистов.

Во-вторых, следует усилить правовое воспитание членов партии и руководящих кадров. Обязательными предметами постоянного обучения и подготовки членов партии и руководящих кадров являются устав партии и партийная дисциплина. В дополнение к толкованию и обучению законодательным положениям парткомы всех ступеней также уделяют особое внимание профилактике коррупции, приводя примеры коррупции из практики, чтобы государственные служащие не нарушали дисциплину и не преступали закон. Изучение законодательства также входит в содержание обучения. ЦК КПК специально разработаны Рекомендации по совершенствованию системы использования и изучения права для государственных служащих. Постоянно совершенствуется система обучения партийных комитетов всех ступеней, повышая осведомленность, улучшая поведение и работу государственных служащих в отношении соблюдения закона путем правового образования. При воспитании в духе законности членов партии и руководящих кадров особое внимание следует уделять пропаганде концепции и духа верховенства права в целях твердого усвоения установленных для них правил и неукоснительного соблюдения законных границ власти.

В-третьих, необходимо раскрывать преимущества традиционной китайской культуры при воспитании. В традиционной китайской культуре и в среде высшего чиновничества всегда ценились такие качества, как высокие стремления, честность и самодисциплина. Основная концепция высшего чиновничества в Древнем Китае — взять на себя ответственность за народ и выполнение социальных обязательств. Культура целостности также является важной частью традиционной китайской культуры. Знаменитые высказывания, такие как «честность и неподкупность могут создать авторитет, привлечь таланты и сердца людей», цитируются на протяжении тысячелетий. Это культурная основа деятельности честного неподкупного правительства для современных государственных служащих. Си Цзиньпин уделяет особое внимание воспитанию и наследованию добропорядочных нравов семьи, поскольку многие коррупционные случаи так или иначе связаны с падением семейных нравов, которое потенциально подталкивало руководящие кадры к коррупционному поведению. Си Цзиньпин указал партийным комитетам (партийным группам) всех ступеней на значимость формирования положительного семейного имиджа ведущих кадров и призвал рассматривать

его как важную составляющую укрепления руководства и партийного формирования ведущих кадров.

8.2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Законодательство по противодействию коррупции на государственной службе достаточно обширно — режимы и правила по предупреждению и борьбе с коррупцией государственных служащих, законы и нормативные акты по надзору и предупреждению коррупции внутри партии, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс. Все они представляют собой правовую и институциональную систему противодействия коррупции государственных служащих. Ряд законов и положений о предотвращении, сдерживании и контроле коррупции государственных служащих рассматривается в предыдущей главе и в начале этой главы, где основное внимание уделено законам и положениям, предусматривающим наказание за коррупцию государственных служащих.

8.2.1. Положения о наказании коррупционного поведения государственных служащих — членов партии во внутренних нормативных актах партии

Правила КПК по дисциплинарным взысканиям закрепляют метод внутрипартийного наказания за коррупционное поведение членов партии, являющихся государственными служащими, и устанавливает различные уровни партийной дисциплины в зависимости от вида коррупционного деяния. Статья 27 предусматривает, что при выявлении партийной организацией коррупционного поведения, взяточничества, злоупотребления служебным положением, халатности при исполнении служебных обязанностей, получении личной выгоды, перенаправлении финансового потока прибыли, корыстных побуждениях, растрате государственного имущества применяется отстранение от партийной должности, оставление в партии с испытательным сроком или исключение из партии.

Наказание внутри партии за нарушение правил, но при отсутствии состава преступления также очень строгое. Статьей 28 установлено, что при выявлении партийной организацией случаев нарушения положений Уголовного кодекса, которые не являются преступлениями, но нарушают дисциплину партии или наносят ущерб интересам партии, государства и народа, следует назначить наказа-

ние в виде предупреждения в соответствии с конкретными обстоятельствами и даже исключить нарушителя из партии. В то же время, если установлено, что член партии серьезно нарушил партийную дисциплину или подозревается в совершении преступления, он в первую очередь должен быть подвергнут дисциплинарному взысканию, а затем административному — согласно правилам он должен быть передан в соответствующие государственные органы для наказания по закону.

8.2.2. Административное наказание государственных служащих за коррупционное поведение

Правила наложения взысканий на государственных служащих административных органов предусматривают разные виды наказания в соответствии с характером нарушения коррупционной дисциплины и коррупционных деяний. Статья 23 устанавливает, что в случае выявления коррупции, вымогательства и получения взятки, посредничества во взяточничестве, использования общественных средств не по назначению, использования служебного положения в личных интересах или для других лиц, неподтвержденных доходов применяется выговор или строгий выговор, понижение в должности или отстранение от должности — при серьезном нарушении, увольнение — при особо серьезном нарушении. Если государственный служащий административного органа подлежит увольнению, его трудовые отношения с подразделением прекращаются со дня вступления в силу дисциплинарного решения и ему запрещается занимать должность государственного служащего.

8.2.3. Наказание государственных служащих за коррупционные деяния согласно Закону «О надзоре»

Статья 45 Закона КНР «О надзоре» предусматривает меры наказания, используемые надзорными органами в борьбе с нарушениями должностных обязанностей на основании результатов надзора и расследования. Государственные должностные лица, которые совершили незаконные действия, но без отягчающих обстоятельств, подвергаются легкому наказанию — руководству напрямую или посредством соответствующих учреждений и сотрудников напоминает им об установленных правилах, воспитывает критикой, проводит проверки, дает рекомендации. На государственных служащих, которые подозреваются в коррупции, противоправных деяниях, накладываются дисциплинарные и административные взыскания — замечание, выговор, строгий выговор, понижение в должности, отстранение от должности, увольнение и т.д. В случае совершения

коррупционного деяния государственным служащим, если надзорный орган считает, что уголовные факты ясны, а доказательства являются убедительными и достаточными после расследования, он должен подготовить заключение и вместе со всеми материалами и доказательствами передать его в народную прокуратуру для рассмотрения и судебного преследования в соответствии с законом — это первый этап возбуждения уголовного дела.

8.2.4. Ограничения деятельности государственных служащих в соответствии с Законом КНР «Об аудите»

Закон КНР «Об аудите» принят для поддержания финансового и экономического порядка в государстве и содействия неподкупности правительства и государственных органов. Под аудитом понимается деятельность аудиторского отдела по надзору за подлинностью, законностью и эффективностью финансовых доходов и расходов различных департаментов Госсовета и органов местного самоуправления всех ступеней, а также финансовых доходов и расходов государственных финансовых учреждений и предприятий в целях предотвращения злоупотребления государственными финансами. Закон был принят на 9-м заседании Постоянного комитета ВСНП 8-го созыва 31 августа 1994 г. По мере углубления реформ и открытости возникали новые обстоятельства и проблемы фискального и экономического управления. 28 февраля 2006 г. на 20-м заседании Постоянного комитета ВСНП 10-го созыва было принято Решение о внесении изменений в Закон КНР «Об аудите», которым были внесены поправки в закон об аудиторской деятельности.

Глава VI Закона КНР «Об аудите» устанавливает юридическую ответственность за нарушение правил аудита. Если аудиторские органы подозреваются в передаче, сокрытии, подделке или уничтожении бухгалтерской документации, бухгалтерских книг, финансовой отчетности и другой информации, связанной с налоговыми доходами и расходами, а также с финансовыми доходами и расходами, или в передаче или сокрытии активов, полученных в нарушение национальных правил, и надзорные органы устанавливают, что ответственное лицо и другие лица, которые несут прямую ответственность, должны быть наказаны в соответствии с законом, надзорные органы должны выработать рекомендации по взысканиям. Если аудиторский орган, его вышестоящий орган или надзорный орган при наложении взыскания в соответствии с законом определяют действия соответствующих лиц как правонарушение, их необходимо привлечь к уголовной ответственности в соответствии с законом.

На основании Закона КНР «Об аудите» в целях усиления надзора за честностью и неподкупностью правительства, основных партийных и правительственных лидеров и руководителей государственных предприятий введены более жесткие наказания за коррупцию, выразившуюся в злоупотреблении государственными финансовыми средствами. В декабре 2010 г. ЦК КПК и Госсовет выпустили Положение об аудите экономической ответственности ведущих партийных и государственных деятелей и руководителей государственных аппаратов. Статья 31 Закона КНР «Об аудите» предусматривает, что если руководящий состав аудиторского отдела подозревается в правонарушении, связанном с бюджетными и финансовыми доходами и расходами, то он будет наказан в соответствии с законом. Аудиторские решения должны приниматься аудиторским органом в пределах их уставных полномочий. Информация о выявленных аудиторскими органами при проверке исполнения экономических обязанностей нарушениях, которыми должны заниматься другие учреждения, должна быть передана им на рассмотрение в соответствии с законодательством.

8.2.5. Наказание государственных служащих за коррупционные деяния согласно Уголовному кодексу КНР

Основным видом преступлений, совершаемых государственными служащими, является коррупция, в том числе взяточничество. Согласно положениям гл. VIII Уголовного кодекса КНР и Поправке к Уголовному кодексу КНР (VIII) в отношении коррупции, в том числе взяточничества, предусмотрено 13 специфических обвинений по двум категориям. К первой категории относятся коррупционные преступления, в том числе использование общественных средств не по назначению, неподтвержденные доходы должностных лиц, сокрытие заграничных вкладов, присвоение государственного имущества и ценностей в виде штрафов, конфискованного имущества. Ко второй категории относятся преступления, связанные с подкупом, включая взяточничество отдельного государственного служащего, взяточничество, совершаемое учреждениями, использование влияния для получения взяток, дача взятки, подкуп влиятельных людей, дача взятки учреждениям и посредничество во взяточничестве.

Преступлениям, связанным с коррупцией, в том числе со взяточничеством, посвящена отдельная глава Уголовного кодекса. Это самостоятельная категория преступлений. Особое внимание к коррупции способствует укреплению безупречной репутации правительства страны, активизации антикоррупционных усилий государ-

ственных служащих и эффективному пресечению служебных преступлений. Большинство коррупционных преступлений — это взяточничество, растрата государственных средств государственными должностными лицами (часть из них тесно связаны с обязанностями государственных служащих, например отказ от объяснения источника дополнительных доходов, сокрытие заграничных депозитов, являясь контрпродуктивными для государственных служащих) и посредничество во взяточничестве.

Для государственных должностных лиц, совершивших коррупционное преступление, Уголовным кодексом (в последней редакции) предусмотрено три уровня наказания по тяжести преступления: если сумма взятки относительно велика или имеются другие серьезные преступления — тюремное заключение на срок до трех лет или арест и наложение штрафа; если сумма взятки велика или имеются другие серьезные преступления — тюремное заключение на срок от трех до 10 лет или арест, наложение штрафа и конфискация всего личного имущества; если сумма взятки очень велика или имеются другие очень серьезные преступления — тюремное заключение на срок не менее 10 лет или арест, наложение штрафа и конфискация всего личного имущества; если сумма взятки очень велика, наносит особенно существенный урон интересам страны и народа — пожизненное заключение или смертная казнь с конфискацией имущества.

Согласно Уголовному кодексу за подкуп государственных служащих предусмотрено три вида наказания в зависимости от степени тяжести: за взяточничество — тюремное заключение или содержание под стражей менее пяти лет и штраф; за серьезный ущерб национальным интересам — тюремное заключение на срок от пяти до 10 лет или арест, штраф и конфискация всего личного имущества; если обстоятельства преступления являются особенно серьезными или государству нанесен особенно серьезный ущерб — тюремное заключение на срок не менее 10 лет или пожизненное заключение, штраф и конфискация всего личного имущества.

В статью 390 последней редакции Уголовного кодекса добавлен новый состав — подкуп влиятельных людей — в связи с некоторой трансформацией коррупционных преступлений: за взятки ближайшим родственникам государственных служащих или другим лицам, имеющим тесные отношения с государственными служащими страны, или их близким родственникам и другим лицам, имеющим близкие отношения с ними, в целях получения незаконной выгоды — тюремное заключение на срок до трех лет, штраф; если обстоятельства преступления являются серьезными или национальным интересам нанесен серьезный ущерб — тюремное заключение на

срок от трех до семи лет, штраф; если обстоятельства преступления являются особенно серьезными или национальным интересам нанесен особенно серьезный ущерб — тюремное заключение на срок от семи до 10 лет, штраф.

С целью пресечения подкупа и незаконного обмена выгодами между чиновниками в ст. 393 Уголовного кодекса была внесена поправка, в которой четко указывается, что за взятку с целью получения ненадлежащих льгот, или неправомерных скидок, или комиссионного сбора государственными служащими нарушающие государственные правила учреждение или организация должны быть оштрафованы, а ответственное лицо и другие лица, несущие прямую ответственность, должны быть приговорены к тюремному заключению на срок менее пяти лет или задержанию, а также к наложению штрафа. Незаконный доход, полученный путем взяточничества, относящийся к личному имуществу, подлежит осуждению и наказанию в соответствии с законодательством.

8.3. ПРИМЕРЫ ИЗ ПРАКТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Типичным наказанием государственных служащих за коррупцию является международный розыск похищенного. После XVIII Съезда ЦК КПК был разработан план международной борьбы с коррупцией, что значительно расширило сферу противодействия этому негативному явлению под руководством партии.

В 2014 году Центральная антикоррупционная координационная группа учредила Международное бюро по преследованию беглецов и возврату похищенного имущества, что ознаменовало начало создания международного координационного механизма розыска преступников или лиц, скрывающихся от правосудия, и похищенного имущества. Центральная антикоррупционная координационная группа отвечает за координацию международного преследования беглецов. Ее основными функциями являются объединение исследований по антикоррупционной политике и рабочих планов по борьбе с коррупцией, всесторонний анализ информации о лицах, скрывающихся от правосудия, организация преследования таких лиц, содействие созданию сети международного сотрудничества для их поимки, координация взаимодействия между разными ведомствами, исследование и решение ключевых проблем преследования беглецов.

Международное бюро по преследованию беглецов и возврату похищенного имущества Международной антикоррупционной ко-

ординационной группы создано под началом Бюро международного сотрудничества Центральной комиссии по проверке дисциплины. В состав бюро входят представители Центрального комитета по проверке дисциплины, Верховного Народного Суда, Верховной народной прокуратуры, Министерства иностранных дел, Министерства общественной безопасности, Министерства национальной безопасности, Министерства юстиции, Народного банка и других подразделений, занимающихся преследованием беглецов. В марте 2015 г. Международное бюро по преследованию беглецов и розыску похищенного имущества Центральной антикоррупционной группы провело совещание, посвященное расширению антикоррупционной международной деятельности, и приняло решение инициировать кампанию «Небесная сеть» — международную операцию по борьбе с коррупцией и возвращению в Китай беглецов и похищенных активов с использованием полиции, прокуратуры, дипломатии, финансовых и других средств¹.

В апреле 2017 г. Центральное бюро преследования объявило о раскрытии и аресте 22 беглецов за границу, которые были включены в «красный циркуляр». Объявление обусловило сильный сдерживающий эффект для планирующих побег за границу коррупционеров. Местные жители, выходцы из Китая, китайцы, легально проживающие за границей, активно помогли в поиске беглецов, установлении их местонахождения и убеждали их вернуться по своей воле. Объявление было издано с целью мобилизовать людей и общественные организации на всеобщее выслеживание беглецов, чтобы у них не было ни малейшей возможности где-либо спрятаться.

23 августа 2018 г. Национальный надзорный комитет совместно с Верховным Народным Судом, Верховной народной прокуратурой, Министерством общественной безопасности и Министерством иностранных дел выпустили Объявление для лиц, скрывающихся от правосудия в связи с совершением служебных преступлений. Эффект был значительным — уже в день публикации объявления двое беглецов добровольно вернулись в страну и сдались в руки властей, и с течением времени поток беглецов, добровольно возвращающихся в Китай, увеличивается. Сюй Чаофан, крупный коррупционер, директор отделения Банка Китая в Кайпине, 17 лет скрывавшийся от правосудия, был репатриирован в страну — это первый случай возвращения коррумпированных элементов из-за рубежа после создания Государственной надзорной комиссии.

¹ Синьхуаван. 2015. 26 марта.

Для Китая также очень важно осуществлять судебное преследование в других странах и принудительную репатриацию после отбытия наказания за границей. 30 ноября 2018 г. Яо Цзиньци, бывший заместитель мэра округа Синьчан г. Шаосин провинции Чжэцзян, подозреваемый в служебном преступлении, который в течение 13 лет скрывался за границей, был экстрадирован из Болгарии, что стало первым случаем успешной экстрадиции из Евросоюза после создания Государственной комиссии по надзору в Китае.

В последние годы Китай активно содействовал созданию механизмов сотрудничества в области борьбы с коррупцией в рамках ООН, G20, АТЭС, ШОС и БРИКС, руководил разработкой Пекинской антикоррупционной декларации и Принципов борьбы с коррупцией и преследования на высоком уровне, создал антикоррупционный исследовательский центр G20, а также координировал создание Сети сотрудничества правоохранительных органов по борьбе с коррупцией в АТЭС, разработал двусторонние механизмы сотрудничества правоохранительных органов с США, Великобританией, Канадой, Австралией, Новой Зеландией и другими странами, а также удобные каналы для совместных расследований, быстрой репатриации и возвращения похищенных активов. Китай присоединился к соответствующим международным организациям по борьбе с коррупцией, участвовал в международных конференциях по борьбе с коррупцией и организовывал их, а также активно содействовал международному сотрудничеству в области борьбы с коррупцией.

Под руководством Центральной антикоррупционной координационной группы Центральное бюро по преследованию беглецов и похищенного имущества решительно осуществляет централизованное принятие решений, усиливает общую координацию различных регионов и департаментов, их активное и тесное сотрудничество. По состоянию на конец ноября 2018 г. были репатрированы 4833 подозреваемых и обвиняемых в коррупции из более чем 120 стран и регионов, в том числе 995 гражданских служащих и 54 человека из «красного циркуляра», а также возвращены похищенные активы на сумму более 10,3 млрд юаней. Китай подписал 50 договоров о выдаче и 61 договор о взаимной правовой помощи по уголовным делам с 71 страной.

Закон КНР «О надзоре» 2018 г. заложил правовую основу для международного сотрудничества в преследовании лиц, скрывающихся от правосудия, и борьбе с коррупцией. Статья 50 предусматривает, что Национальный комитет по надзору организует и коор-

динирует международные обмены и сотрудничество с другими странами, регионами и международными организациями, а также обеспечивает выполнение международных антикоррупционных договоров, способствует укреплению сотрудничества с соответствующими странами, регионами и международными организациями в области антикоррупционного правоприменения, выдачи, взаимной правовой помощи, передачи осужденных лиц, возвращения активов и обмена информацией. Статья 52 закрепляет за Национальным комитетом по надзору функции по организации, координации и надзору за международным сотрудничеством в борьбе с коррупцией, в частности:

1) в случае крупных коррупционных преступлений, взяточничества, неисполнения обязанностей и т.д., когда коррупционер сбежал из страны (региона) и доказательства являются относительно убедительными, следствие ведется с привлечением международного сотрудничества;

2) обращение к странам, куда выведены похищенные активы, за помощью в расследовании, замораживании счетов, аресте, конфискации, возвращении соответствующих активов;

3) контроль за въездом и выездом (границы) и трансграничными потоками капитала государственных должностных лиц и связанного с ними персонала, подозреваемых в служебных преступлениях, и установление процедур по предотвращению побега во время расследования дел. Эти положения Закона КНР «О надзоре» обеспечивают адекватные гарантии противодействия коррупции и возвращения похищенных активов на национальном правовом уровне.

На ВСНП 19-го созыва Коммунистической партии Китая Генеральный секретарь Си Цзиньпин подчеркнул: «Где бы ни скрывались коррупционеры, они должны предстать перед судом». Это полностью отражает твердую решимость ЦК КПК и Правительства Китая бороться с коррупцией на международном уровне. Благодаря достигнутым успехам в международном преследовании коррупционеров и возвращении похищенных активов возможности для побега из страны в связи с совершением коррупционных преступлений значительно сократились. Антикоррупционные усилия КНР получают все более действенную поддержку со стороны зарубежных государств и международных организаций. Это обуславливает эффективное сдерживание преступников. Проведение операций по международному преследованию беглецов и похищенных активов имеет особое значение в общей борьбе с коррупцией, в частности в пресечении коррупции на государственной службе.



Литература

1. Группа по составлению документации при Центральной комиссии по проверке дисциплины ЦК КПК и Государственном комитете по надзору. Трактровка законодательных актов по осуществлению надзора КНР. Пекин: Фанчжэн, 2018.
2. Ли Сюэцин. Практическое строительство системы эффективных механизмов предупреждения коррупции // Цюши. 2017. № 2.
3. Комментарии и толкования к Уголовному кодексу КНР. Пекин: Центр издания законодательных актов при издательстве «Право», 2017.

Раздел II РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Глава 1 СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Государство находится в непрерывном поиске оптимальной модели государственного управления, опирающейся на систему органов государственной власти и систему государственной службы.

Система органов государственной власти должна быть адекватна достигнутому уровню социально-экономического развития общества, обеспечивая оптимальные способы реализации власти господствующих политических институтов. С реформированием этих институтов изменяются и государственные учреждения.

На каждом этапе исторического развития органы и учреждения государственного управления какое-то время обеспечивали эффективное осуществление власти, последовательную адаптацию государственных институтов к непрерывно изменяющимся внешним и внутренним условиям существования и устойчивого развития государства. Смена форм государственного устройства сопровождалась перестройкой государственного аппарата и отражалась на его кадровом составе, способах его формирования, формах и методах подготовки. Проблема качества кадров государственного аппарата, то есть лиц, непосредственно осуществляющих властные полномочия, вытекающие из целей и задач, стоящих перед государством, и принимающих необходимые для этого практические меры, актуальна для любого государства. Указанные факторы способствуют повышению государством эффективности действия своего аппарата, в том числе путем привлечения к осуществлению государственной власти наиболее квалифицированных лиц.

Функционирование государственного аппарата правового государства требует создания целостной системы государственной службы. Поиск наиболее приемлемой для условий России модели госу-

дарственной службы идет с момента образования Российской Федерации как демократического правового государства.

В Конституции РФ закреплены (ст. 5) базовые положения федеративного устройства Российской Федерации: государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Структура органов государственной власти согласно п. 3, 4 ст. 5 Конституции РФ состоит из федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С перечисленными принципами соотносятся и положения Конституции РФ, в соответствии с которыми общие принципы организации системы органов государственной власти (п. «н» ст. 72) и общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти (п. 1 ст. 77) устанавливаются федеральными законами.

Правовая конструкция государственной службы Российской Федерации (далее — государственная служба) также опирается на Конституцию РФ, где закреплены право каждого свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37), право на участие граждан в управлении государством (ч. 1 ст. 32), избирать и быть избранным в органы государственной власти, за исключением граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (соответственно ч. 2 и ч. 3 ст. 32), право равного доступа к государственной службе (ч. 4 ст. 32). Перечисленные права реализуются путем несения гражданами установленной Конституцией РФ государственной службы (п. 4 ст. 32).

Федеральная государственная служба является предметом ведения (п. «т» ст. 71) Российской Федерации и регулируется федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Система государственной службы Российской Федерации — это необходимый инструмент государства, применение которого обеспечивает осуществление государственного управления. Институт государственной службы, являясь, с одной стороны, исторической категорией, непосредственно связанной с судьбами государства, с другой стороны, представляет собой один из основных институтов административного права. В последнем качестве государственная служба рассматривается как совокупность правовых установлений, регламентирующих деятельность работников государственного аппарата.

Административное право при этом в присущих ему правовых формах опосредует государственное управление, которое с точки зрения его организации разделяется на общее и особенное (специальное)¹.

Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267 (далее — Указ № 2267), через 10 дней после принятия Конституции РФ, — это первый правовой акт, очертивший контуры системы государственной службы нового государства.

С принятием предусмотренных Конституцией РФ федеральных законов о государственной службе этот указ утратил силу, однако его позитивная роль в становлении важнейшего института государственной службы несомненна.

Во-первых, Указом № 2267 определено правовое положение всех лиц, занимавших государственные должности в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства РФ, аппарате Совета Безопасности РФ, в аппаратах палат Федерального Собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ², Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, в федеральных органах государственной власти, в системе государственной службы. В соответствии с Указом № 2267 все перечисленные лица получили статус граждан, находящихся на федеральной государственной службе.

Во-вторых, Совет по кадровой политике при Президенте РФ, образованный Указом Президента РФ от 3 июня 1993 г. № 848 «О первоочередных мерах по организации системы государственной службы в Российской Федерации» (далее — Указ № 848)³, получил полномочие представлять на решение Президенту РФ предложения по отнесению к федеральной государственной службе работы на штатных должностях в федеральных государственных организациях и учреждениях, не относящихся к перечисленным выше государственным организациям.

В-третьих, Указом № 2267 выделен особый круг лиц, в отношении которых вопросы прохождения государственной службы и за-

¹ См.: Советское административное право / отв. ред. А.В. Лунев, М., 1960. С. 91; Советское административное право (общая часть) / под ред. Ю.М. Козлова, М., 1962. С. 124; Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 17.

² В настоящее время согласно Закону РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и внесенным им изменениям в Конституцию РФ полномочия Суда переданы Верховному Суду РФ.

³ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2108.

нения государственных должностей урегулированы законами Российской Федерации, принятыми до его вступления в силу, и на которых его действие не распространяется.

В-четвертых, особо оговорен статус лиц, проходящих службу на государственных должностях, замещаемых в порядке назначения для обеспечения деятельности лиц, избранных или назначенных на должности, предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами; на указанных государственных служащих действие ряда пунктов Указа № 2267 не распространялось.

В-пятых, Указ № 2267 сохранил действие установленных ранее в государственных органах уставов о дисциплине, а также чины и звания для отдельных видов государственной службы, обеспечив тем самым преемственность и стабильность работы всего государственного аппарата.

В-шестых, Правительству РФ предписывалось разработать и представить проекты актов Президента РФ, необходимость в принятии которых вытекает из Положения о федеральной государственной службе, а также на основе анализа применения указанного положения — проект закона Российской Федерации о федеральной государственной службе.

Указом № 2267 определялись принципы организации государственной службы, содержание понятия «государственная должность»¹, группы должностей, квалификационные требования к гражданам, претендующим на государственную должность, статус федерального государственного служащего, порядок прохождения государственной службы; вводилась система классов чинов на федеральной государственной службе; закреплялся механизм отбора для замещения должностей государственной службы, допускавшего как конкурсный отбор граждан на государственную службу, так и прием в порядке назначения на должность.

Таким образом, дальнейшее совершенствование государственной службы должно было происходить на законодательной основе, что соответствовало положениям Конституции РФ. Следует отметить, что в Указе № 2267, как и в самом Положении, еще не идет речь о системе государственной службы.

¹ Государственной должности как особому правовому явлению в науке административного права уделяется большое внимание. Рассматривая понятие «государственная должность», А.Д. Градовский, опираясь на мнение ряда иностранных юристов своего времени, подчеркивал, что государственная должность есть постоянное установление, предназначенное к непрерывному осуществлению определенных целей государства (см.: Градовский А.Д. Начала русского права: в 2 т. Т. 2. М., 2006. С. 3–5).

Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы»¹ (далее — Закон № 119-ФЗ) закрепил на законодательном уровне правовые основы организации государственной службы и основы правового положения государственных служащих². Он стал первым законодательным актом, системообразующим для института государственной службы и направленным на обеспечение эффективности государственного аппарата.

Во-первых, ст. 26 Закона № 119-ФЗ вводился институт федерального органа по вопросам государственной службы, статус которого получил сформированный Указом № 848 Совет по вопросам государственной службы при Президенте РФ (далее — Совет), состоявший из равного числа представителей Президента РФ, палат Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, высших органов судебной власти Российской Федерации.

Совет в ходе своей деятельности должен был:

- анализировать состояние и эффективность государственной службы в органах государственной власти;
- координировать разработку проектов нормативных актов по вопросам организации государственной службы;
- организовывать совместно с соответствующими государственными органами работу по формированию конкурсных (государственных конкурсных) комиссий, проведению аттестаций и государственных квалификационных экзаменов;
- информировать граждан о проведении конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы;
- координировать методическую работу органов по вопросам государственной службы и кадровых служб государственных органов;
- разрабатывать предложения по формированию Реестра государственных должностей в Российской Федерации и внесению в него изменений;
- вести федеральный реестр государственных служащих;
- осуществлять методическое руководство профессиональной подготовкой, переподготовкой (переквалификацией) и повышением квалификации государственных служащих, а также формированием резерва на выдвижение на вышестоящие государственные должности государственной службы.

Во-вторых, важным моментом в развитии государственной службы стало закрепленное в ст. 27 Закона № 119-ФЗ предписание, согласно которому органы по вопросам государственной службы

¹ СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

² В настоящее время закон утратил силу.

субъектов Российской Федерации создаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Получил законодательное закрепление институт кадровых служб государственных органов. Предписания ст. 28 Закона № 119-ФЗ обязывали кадровую службу государственного органа:

1) обеспечивать проведение конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, аттестаций, прохождение государственными служащими испытания при замещении государственных должностей государственной службы;

2) оформлять решения государственных органов, связанные с прохождением государственными служащими государственной службы, вести личные дела государственных служащих, вносить необходимые записи в трудовые книжки государственных служащих;

3) консультировать государственных служащих по вопросам их правового положения, соблюдения ограничений, связанных с государственной службой;

4) анализировать уровень профессиональной подготовки государственных служащих, организовывать переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации государственных служащих.

Анализ накопленного за период действия Закона № 119-ФЗ опыта функционирования института государственной службы привел к необходимости реформирования государственной службы. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1997 г. «Порядок во власти — порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)», оценивая порядок работы власти, Президент РФ выдвинул требования о наведении порядка в государственной службе и пересмотре кадровой политики, которые должны были осуществляться во взаимосвязи с реформированием государственного управления. Президент РФ обозначил программу необходимых практических действий, указав, в частности, на следующие направления: выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества; строгое разделение функций и полномочий названных органов; определение форм и методов эффективного взаимодействия исполнительной власти с иными ветвями государственной власти; установление обратной связи с институтами гражданского общества; создание благоприятных условий для общественного контроля за деятельностью государственного аппарата; создание современного института государственной службы и ограничение численности государственного аппарата; введение действенных антикоррупционных механизмов¹.

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36355>

Концептуальная проработка назревших проблем реформирования государственной службы нашла отражение в Концепции реформирования системы государственной службы, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-1496¹, где были обозначены проблемы системного характера:

- отсутствие целостной системы государственной службы — государственная служба и на федеральном уровне, и на уровне субъекта Российской Федерации осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти;
- наличие противоречий в законодательстве о государственной службе;
- недостаточная эффективность деятельности органов государственной власти и их аппаратов;
- снижение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;
- ограниченное использование современных технологий государственного управления, в том числе информационных, отвечающих задачам реализации масштабных общегосударственных программ и проектов;
- непоследовательность кадровой политики в сфере государственной службы;
- низкая эффективность механизма профилактики коррупции и борьбы с ней, а также правовых и организационных мер контроля деятельности органов государственной власти и их аппаратов со стороны гражданского общества;
- несоответствие социального и правового положения государственного служащего степени возлагаемой на него ответственности и уровню законодательных ограничений, существующих на государственной службе;
- отсутствие надлежащей регламентации деятельности органов государственной власти, их аппаратов и государственных служащих, что способствует бюрократизации отношений между органами государственной власти, структурными подразделениями аппарата органа государственной власти, а также между органами государственной власти, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества;
- информационная закрытость деятельности органов государственной власти;
- неразработанность механизмов взаимосвязи государственной службы с муниципальной службой.

¹ URL: <http://www.zakonprost.ru/content/base/59119>

Концептуальными целями реформирования государственной службы были объявлены кардинальное повышение ее эффективности в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, создание целостной системы государственной службы с учетом исторических, культурных, национальных и иных особенностей Российской Федерации.

Концепция содержала специальный раздел, посвященный кадровой политике в системе государственной службы. Кадровая политика была названа одним из основных средств повышения эффективности функционирования системы государственной службы. Она реализуется путем формирования кадрового состава профессиональных государственных служащих, обладающих необходимыми качествами государственного и общественного служения.

Приоритетными направлениями кадровой политики в системе государственной службы были названы:

- формирование эффективного механизма подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним;
- повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;
- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Реализацию указанных приоритетных направлений предполагалось осуществить решением ряда задач, в том числе:

- управление развитием профессиональных качеств государственных служащих;
- обновление и ротация кадрового состава государственных служащих;
- формирование кадрового резерва и обеспечение его эффективного использования;
- объективная оценка результатов деятельности государственных служащих, в первую очередь при проведении аттестации или квалификационного экзамена.

Целесообразно отметить ряд положений Концепции.

Кадровая политика в системе государственной службы реализуется путем применения современных кадровых технологий и механизмов при возрастании роли и ответственности кадровых служб государственных органов.

В целях замещения должностей государственной службы в порядке должностного (служебного) роста государственными органами формируется кадровый резерв для замещения должностей руководителей на конкурсной основе. Лица, включенные в названный кадровый резерв, проходят комплексное обучение, обеспечивающее

качественное исполнение ими должностных (служебных) обязанностей по новой должности государственной службы.

В кадровый резерв для замещения вакантной должности государственной службы включаются государственные служащие, высвобождаемые в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа. Государственные служащие при необходимости осуществляют повышение квалификации или профессиональную переподготовку, и им предоставляется преимущественное право на замещение указанной должности.

Планомерное обновление кадрового состава государственных служащих также обеспечивается путем привлечения на государственную службу квалифицированных специалистов, а ротация кадрового состава государственных служащих осуществляется путем их перевода с одной должности на другую в пределах одного государственного органа либо перевода из одного государственного органа в другой как на федеральном, так и на региональном уровне.

Важнейшим направлением кадровой политики на государственной службе является подготовка государственных служащих и обеспечение получения ими дополнительного профессионального образования (профессиональная переподготовка, повышение квалификации). Содержание, продолжительность подготовки государственных служащих, получения ими дополнительного профессионального образования, а также образовательные технологии приводятся в соответствие с современными требованиями.

Дальнейшее развитие получит конкурсный отбор учебных заведений и научных центров, осуществляющих подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

Конкурсный отбор учебных заведений и научных центров будет носить вневедомственный характер. Это позволит повысить качество образовательных услуг, а также эффективность использования финансовых ресурсов.

Важнейшей характеристикой российской реформы государственной службы является применение программно-целевого метода разработки и осуществления мероприятий реформирования¹. Первая федеральная программа реформирования государственной службы была утверждена Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование системы государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»², срок

¹ URL: https://www.hse.ru/data/2011/11/24/1271332463/Глава%206_Ref.doc

² СЗ РФ. 2002. № 47. Ст. 4664.

действия которой был продлен Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 на 2006–2007 гг.¹

Программно-целевой метод реформирования государственной службы стал основным методом и в последующих федеральных целевых программах.

Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»² (далее — Закон № 58-ФЗ) в отличие от утратившего силу Закона № 119-ФЗ определяются правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации.

Исследователями НИУ «Высшая школа экономики» отмечается возникшее с конца 2003 г. разделение реформы государственной службы и административной реформы, которое привело в дальнейшем к разделению их содержательных траекторий, возникновению проблем их взаимодействия³. Среди наиболее значимых проблем можно выделить следующие:

— отсутствие унификации организационных механизмов проведения реформ — организации проведения административной реформы и реформы государственной службы сильно различаются как по ответственным исполнителям (комиссиям, рабочим группам, органам власти), так и по механизмам реализации реформ;

— несогласованность оптимизации административных процессов в рамках административной реформы (внедрение административных регламентов и стандартов государственных услуг) и оптимизации служебных процессов в рамках реформы государственной службы (внедрение взаимосвязанных между собой должностных регламентов, индивидуальных планов развития государственных служащих и служебных контрактов);

— внедрение технологий управления по результатам в органах исполнительной власти (направление административной и бюджетной реформ) без их доведения до уровня оценки и стимулирования результативности и эффективности служебной деятельности государственных гражданских служащих; отсутствие законодательной и методической поддержки системы оплаты труда государственных гражданских служащих по результатам (performance pay), предусмотренной в законодательстве о государственной службе;

¹ URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/23177>

² СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

³ См. подробнее: Барабашев А.Г., Клименко А.В. Административная реформа и реформа государственной службы в России: вопросы реализации и координации. URL: https://docplayer.ru/47829091-A-g-barabashev-a-v-klimenko.html#show_full_text

– значительные нестыковки механизмов регулирования конфликта интересов (реформа государственной службы) и противодействия коррупции (административная реформа в расширительном смысле)¹.

Государственная служба в соответствии с п. 1 ст. 1 Закона № 58-ФЗ представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации (далее — граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее — федеральные государственные органы); субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — государственные органы субъектов Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее — лица, замещающие государственные должности Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее — лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Современная система государственной службы Российской Федерации определена в ст. 2 Закона № 58-ФЗ как совокупность видов государственной службы, установленных федеральными законами, структура которой раскрыта в ч. 2 указанной статьи. Видами государственной службы являются:

- государственная гражданская служба, которая разделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъекта Российской Федерации;
- военная служба;
- государственная служба иных видов, устанавливаемых федеральными законами.

Таким образом, перечень видов государственной службы является открытым.

Государственная служба субъекта Российской Федерации регулируется федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации. При этом предметы ведения в сфере государственной службы п. 4 ст. 2 Закона № 58-ФЗ разделены

¹ URL: https://www.hse.ru/data/2011/11/24/1271332463/Глава%206_Ref.doc

следующим образом: правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации. Другими словами, организация государственной службы в каждом субъекте Российской Федерации — это предмет исключительного ведения соответствующего субъекта Российской Федерации. По всем иным вопросам государственной службы субъекта Российской Федерации могут приниматься законы субъекта Российской Федерации, нормы которых не могут противоречить федеральным законам.

Позитивным результатом реформирования государственной службы следует считать возрождение в Российской Федерации института государственной гражданской службы. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 79-ФЗ) на новом нормативном уровне продолжил традиции этого вида российской государственной службы. Законом № 79-ФЗ вводится понятие государственной гражданской службы, определяется ее структура, устанавливается классификация должностей гражданской службы, система реестров таких должностей, а также восстанавливаются классные чины для гражданских служащих.

Гражданские служащие по численности представляют значительный отряд государственных служащих, обеспечивающих реализацию многочисленных задач государственного управления как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

Законодательство о государственной гражданской службе призвано обеспечить стимулирование к инициативному и добросовестному исполнению своих служебных обязанностей, введение запретов и ограничений, установление правил вознаграждения за труд, которое будет адекватным затраченным усилиям.

Должности государственной гражданской службы образуют иерархическую систему, структурными элементами которой являются сами должности, классифицируемые по группам и категориям. Существует четыре категории должностей: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Допускаются следующие группы должностей гражданской службы: высшая, главная, ведущая, старшая и младшая.

Для каждой категории нормативно определен состав входящих в нее групп. В категориях «руководители» и «помощники (советники)»

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

могут быть установлены должности только высших, главных и ведущих групп. Для должностей категории «специалисты» могут учреждаться должности высшей, главной, ведущей и старшей группы должностей гражданской службы. В категории «обеспечивающие специалисты» могут быть должности главной, ведущей, старшей и младшей групп. Таким образом, каждая должность гражданской службы принадлежит к строго определенным группе и категории должностей.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, включаются в перечни, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, юридическое значение которого заключается в том, что он, являясь источником систематизации должностей федеральной государственной гражданской службы, обязателен для всех федеральных государственных органов. Штатное расписание федеральных государственных органов должно формироваться с учетом классификации, установленной реестром. Приведенное соотношение реестра и штата означает, что обретение правового статуса учреждаемой должности федеральной государственной гражданской службы возникает не с момента ее включения в реестр, а с момента утверждения ее в штатном расписании соответствующего государственного органа.

Системы должностей гражданской службы в каждом субъекте Российской Федерации построены аналогично.

Важное значение для гражданской службы имеют классные чины гражданской службы. Классные чины присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы. Система классных чинов гражданской службы разделяется на две группы: классные чины федеральной гражданской службы и классные чины гражданской службы субъектов Российской Федерации. Состав групп по структуре состоит из классных чинов следующих видов и классов:

— «действительный государственный советник Российской Федерации» (действительный государственный советник гражданской службы субъекта Российской Федерации) первого, второго или третьего класса — может быть присвоен государственному гражданскому служащему высшей группы;

— «государственный советник Российской Федерации» (государственный советник гражданской службы субъекта Российской Федерации) первого, второго или третьего класса — может быть присвоен государственному гражданскому служащему главной группы;

– «советник государственной гражданской службы Российской Федерации» (советник гражданской службы субъекта Российской Федерации) первого, второго или третьего класса — может быть присвоен государственному гражданскому служащему ведущей группы;

– «референт государственной гражданской службы Российской Федерации» (референт государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации) первого, второго или третьего класса — может быть присвоен государственному гражданскому служащему старшей группы;

– «секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации» (секретарь государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации) первого, второго или третьего класса — может быть присвоен государственному гражданскому служащему младшей группы.

Присвоение классных чинов осуществляется должностными лицами в пределах полномочий, закрепленных законом: федеральным гражданским служащим — федеральным законом о государственной гражданской службе, гражданским служащим государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации — законом о гражданской службе соответствующего субъекта Российской Федерации.

Так, например, классный чин гражданской службы «действительный государственный советник Российской Федерации» первого, второго или третьего класса может быть присвоен Президентом РФ. Аналогичные правила в отношении классных чинов действительно государственного советника Российской Федерации первого, второго или третьего класса действуют в субъектах Российской Федерации. Указанные классные чины присваиваются высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

Замещение должностей государственной службы обусловлено соответствием кандидата установленным требованиям.

Для возможности замещения определенных должностей гражданской службы установлен общий состав квалификационных требований, предъявляемых к кандидатам. Состав квалификационных требований, которые предъявляются к замещению должностей гражданской службы, является обязательным и единым как для федеральной гражданской службы, так и для гражданской службы субъектов Российской Федерации. Под квалификационными требованиями понимаются требования, которые предъявляются:

– к наличию определенного уровня профессионального образования;

- наличию определенного стажа гражданской службы или работы по специальности;
- направлению подготовки;
- умениям и знаниям, необходимым для выполнения должностных обязанностей.

Статья 13 Закона № 79-ФЗ закрепляет содержание статуса гражданского служащего. Таким субъектом может быть только гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Осуществлять профессиональную деятельность и получать денежное содержание из средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации гражданский служащий может только в соответствии с актом о назначении на должность и после заключения служебного контракта.

Независимо от занимаемой должности государственные гражданские служащие наделены определенными правами и обязанностями. Отличительной особенностью субъективных прав, предоставляемых гражданским служащим, служит сочетание специфических прав с общими трудовыми правами, которые связаны с прохождением службы. В частности, гражданскому служащему предоставлено право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, которые необходимы для исполнения им должностных обязанностей. Условиями труда на основании ст. 209 Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ) можно признать совокупность определенных факторов трудового процесса и производственной среды, которые оказывают влияние на здоровье работника, а также на его работоспособность.

Организационные и технические условия, которые необходимы для исполнения гражданским служащим его должностных обязанностей, включают в себя право на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда (ст. 209 ТК РФ). Применительно к государственной службе гражданский служащий имеет право на рабочее место, отвечающее требованиям охраны труда, то есть гигиеническим нормативам, требованиям к травмобезопасности рабочих мест, обеспеченности работников средствами индивидуальной защиты. Гражданскому служащему предоставлено право на ознакомление с должностным регламентом и иными локальными нормативными актами, регламентирующими его деятельность. Ему гарантировано право на отдых, включая нерабочие праздничные дни, оплату труда, профессиональное развитие, защиту своих прав и законных интересов, рассмотрение индивидуальных служебных споров, государственную защиту жизни и здоровья, жизни и здоровья членов его

семьи и государственное пенсионное обеспечение. Государственным гражданским служащим на добровольной основе после прохождения соответствующих проверочных мероприятий предоставляется возможность доступа к сведениям, составляющим государственную тайну, а также к иным сведениям ограниченного доступа.

Наряду с правами гражданский служащий наделен обязанностями, такими как: соблюдать Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты Российской Федерации; добросовестно выполнять свои должностные обязанности; повышать уровень своей квалификации, который необходим для надлежащего исполнения должностных обязанностей; не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну; бережно относиться к государственному имуществу; сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации и информировать представителя нанимателя о личной заинтересованности при исполнении своих обязанностей, что может приводить к конфликту интересов, а также принимать необходимые меры по предотвращению такого конфликта.

Из обязанностей гражданского служащего вытекают определенные ограничения и запреты, связанные с гражданской службой. Ограничения связаны как со здоровьем гражданского служащего (признание недееспособным гражданского служащего, наличие заболевания, препятствующего поступлению на службу), так и с наличием других обстоятельств, препятствующих замещению должности гражданского служащего (осуждение к наказанию; близкое родство или свойство с гражданским служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью; наличие гражданства другого государства; предоставление подложных документов при поступлении на гражданскую службу; утрата доверия и др.).

Ограничения представляют собой обстоятельства, не зависящие от воли гражданина, отличаются своей правовой природой от запретов, которые устанавливаются законом в отношении граждан, находящихся на гражданской службе. Запрет — это один из способов правового регулирования, который направлен на государственно-властное веление и закрепляет недопустимость определенного поведения под угрозой наступления ответственности. Под запретами следует понимать нормативно установленные требования, которые связаны с гражданской службой и предъявляются к гражданским служащим, в целях недопущения совершения определенных действий и (или) ведения определенной деятельности, обеспеченные возможностью применения мер юридической ответственности.

Устанавливается невозможность совмещения должности гражданской службы с несколькими категориями должностей: замещать выборную должность при избрании в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, которая создана в государственном органе, и в случае избрания на выборную должность в органе местного самоуправления. Также запреты связаны с невозможностью занятия предпринимательской деятельностью как лично, так и через доверенных лиц, участия в управлении коммерческой организации, с приобретением ценных бумаг, с получением в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц, публичных высказываний, осуждения в средствах массовой информации деятельности государственных органов, покидания пределов территории Российской Федерации в связи с исполнением должностных обязанностей за счет средств физических и юридических лиц без письменного разрешения представителя нанимателя, осуществления оплачиваемой деятельности, которая финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства и др. Запреты могут распространяться как на самого гражданского служащего, так и на его семью. Запреты действуют и в отношении семьи гражданского служащего: как ему самому, так и его супругу или супруге и детям (несовершеннолетним) запрещено иметь вклады (счета) и открывать, а также хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, которые расположены за пределами территории Российской Федерации, владеть иностранными финансовыми инструментами и использовать их.

При обстоятельствах, когда у гражданского служащего возникает личная заинтересованность, приводящая к конфликту интересов, такие случаи должны предотвращаться в целях недопущения причинения вреда, в первую очередь законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. При возникновении конфликта интересов любую ситуацию можно квалифицировать как возможность получения лицом, замещающим должность, какого-либо дохода, косвенно или прямо влияющего на объективное, надлежащее и беспристрастное исполнение им служебных обязанностей. Степень влияния личной заинтересованности не установлена. Это свидетельствует о широком понимании термина «конфликт интересов», что не позволяет однозначно представить совокупность возможных ситуаций и отграничить их от таких, как иные дисциплинарные проступки и

коррупционные правонарушения. Проблемное нормативное правовое определение термина «конфликт интересов» может быть источником конфликтного потенциала в системе государственного управления. Конфликт интересов можно определить как обмен властными полномочиями на доходы в виде денежных средств и (или) ценностей, а также имущества и (или) услуг имущественного характера и других имущественных прав как для себя, так и (или) для третьих лиц.

Новеллой российского законодательства о государственной гражданской службе является принятие нормы, в соответствии с которой гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, либо гражданский служащий предоставляет сведения об адресах страниц сайтов и сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых им размещалась общедоступная информация, а также данные, которые позволяют его идентифицировать представителю нанимателя.

Гражданин Российской Федерации может вступить в государственно-служебные отношения только на основаниях, прямо установленных соответствующим законодательством о виде государственной службы. Таким основанием на гражданской службе является служебный контракт. Следует отметить, что военная служба может осуществляться не только на основании контракта о прохождении военной службы, но и по призыву на военную службу.

Служебный контракт в первую очередь — это соглашение между гражданином, который поступает на гражданскую службу, и представителем нанимателя или гражданским служащим, уже проходящим гражданскую службу и замещающим должность гражданской службы.

В служебном контракте, в отличие от трудового договора, указывается нормативный правовой акт, закрепляющий полномочия представителя нанимателя за конкретным должностным лицом, заключающим контракт от имени государства.

Административно-правовая природа служебного контракта состоит в том, что при его заключении у гражданского служащего возникает особый социально-правовой статус. В служебный контракт включаются существенные и дополнительные условия, в отличие от трудового договора, условия которого подразделяются на обязательные и дополнительные. Существенными условиями являются: наименование замещаемой должности, дата начала службы, права и обязанности гражданского служащего, режим служебного времени и времени отдыха, условия оплаты труда, условия медицинского страхования и др. К дополнительным условиям законода-

тельство относит условие об испытании, неразглашение сведений, составляющих государственную тайну, показатели результативности деятельности и иные условия, не ухудшающие положение служащего по сравнению с действующим законодательством.

Служебный контракт подразделяется на два вида: заключаемый на неопределенный срок и срочный. Срочный контракт заключается с гражданским служащим на срок от одного до пяти лет, когда замещаются должности категорий «руководитель» и «помощник»; на время отсутствия служащего, за которым сохраняется должность; при замещении должности гражданской службы в дипломатических представительствах Российской Федерации; в государственном органе, если он создан на определенный срок; при достижении предельного возраста пребывания на службе и в других случаях.

Предельный возраст замещения должностей гражданской службы — 65 лет, но данный возраст может быть увеличен до 70 лет назначившим его на должность государственным органом для должности категории «руководитель» высшей группы. Для остальных категорий должностей с достижением предельного возраста служебный контракт прекращает свое действие, а лицо освобождается от замещения соответствующей должности гражданской службы.

Общими основаниями для расторжения служебного контракта являются: соглашение сторон; истечение срока; инициатива одной из сторон служебного контракта; перевод служащего в другой государственный орган; обстоятельства, не зависящие от воли сторон; выход из гражданства Российской Федерации; нарушение запретов, связанных с гражданской службой, и др. Рассмотрим более подробно некоторые из них. В отличие от расторжения срочного трудового договора, где работник должен быть уведомлен работодателем в письменной форме не позднее чем за три дня, для гражданского служащего предусмотрен больший срок предупреждения — не позднее чем за семь дней до освобождения от должности. По собственному желанию гражданский служащий может расторгнуть контракт, предупредив об этом представителя нанимателя не позднее чем за две недели в письменной форме.

Важным условием защиты прав гражданского служащего является охрана личной информации о гражданине, который поступает на государственную службу, проходит ее или прекращает данные правоотношения. На уровне законодательного регулирования совокупность личной информации о гражданине получила название «персональные данные», которые по степени приватности имеют несколько уровней и, соответственно, несколько режимов обращения с такой информацией.

В первом из положений ст. 42 Закона № 79-ФЗ определяются цели обработки персональных данных гражданского служащего. К ним относятся:

- обеспечение соблюдения Конституции РФ, Закона № 79-ФЗ, законодательства Российской Федерации в области персональных данных, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;
- содействие гражданскому служащему в прохождении гражданской службы, обучении и должностном росте;
- обеспечение личной безопасности гражданского служащего и членов его семьи;
- обеспечение сохранности принадлежащего гражданскому служащему имущества, учета результатов исполнения им должностных обязанностей и обеспечение сохранности имущества государственного органа.

Согласно законодательству о персональных данных сведения о политических взглядах, религиозных или философских убеждениях, состоянии здоровья, интимной жизни относятся к специальной категории персональных данных, сбор и обработка которых осуществляются в исключительных случаях. Данное положение в полной мере распространяется и на гражданских служащих. Положения рассматриваемого закона дополняют вышеуказанный перечень любыми иными убеждениями гражданина, его членством в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах. Тем самым подчеркивается требование о правовой охране внутреннего мира гражданского служащего, уважение к его личности, взглядам и убеждениям.

Важным условием функционирования системы оборота персональных данных гражданских служащих является то, что бремя защиты такой информации возлагается на государственные органы, где гражданский служащий осуществляет свою деятельность. Порядок осуществления мероприятий по защите и их финансирование должны определяться на законодательном уровне.

Необходимым правовым механизмом обеспечения реализации вышеуказанных законодательных положений является правило, согласно которому гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих обработку персональных данных другого гражданского служащего, должен нести соответствующую юридическую ответственность. Такой ответственностью в настоящее время является дисциплинарная, гражданско-правовая или административно-правовая ответственность гражданского служащего. Применение определенного вида юридической ответственности

обуславливается характером допущенного правонарушения и его тяжестью.

Одним из ключевых условий прохождения гражданской службы является установление денежного содержания, которое обеспечивает жизнедеятельность гражданского служащего, а также стимулирует его профессиональную деятельность в соответствии с замещаемой должностью. Денежное содержание включает в себя месячный оклад в соответствии с замещаемой должностью, присвоенным классным чином, а также ежемесячные и дополнительные надбавки. К дополнительным надбавкам законодательство о гражданской службе относит ежемесячные надбавки: за выслугу лет; за особые условия гражданской службы; за работу, связанную со сведениями, составляющими государственную тайну; премии за выполнение важных и сложных заданий; материальную помощь и единовременную выплату за ежегодный оплачиваемый отпуск.

Для повышения мотивации и эффективности труда гражданских служащих, правовой и социальной защищенности, укрепления стабильности службы законом определены государственные гарантии. Гражданским служащим гарантировано: установление равных условий оплаты труда; получение своевременно денежного содержания; медицинское страхование как его самого, так и членов его семьи; защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Одним из способов повышения мотивации гражданского служащего являются различные виды поощрений и вознаграждений. Законодательством о государственной службе предусмотрен перечень поощрений, который не является исчерпывающим. Вознаграждения и поощрения могут быть применены за эффективную и безупречную службу. Критерий «безупречность» можно определить как честность, профессионализм и дисциплинированность гражданских служащих, а «эффективность» — как определенные достижения гражданского служащего с минимальными издержками при имеющихся возможностях, а также рациональное использование собственных и материально-технических ресурсов.

Подводя итог, можно утверждать, что цель создания системы государственной службы Российской Федерации в основном достигнута. Многолетняя целенаправленная деятельность государственных органов, политических сил и научного сообщества принесла позитивные результаты. Государственная служба как правовая система достойно работает на благо Отечества, выступая главным механизмом функционирования государственного аппарата.

Построение новой России в условиях непростой политической ситуации, необходимости развития новых экономических отношений, повышения активности гражданского общества, усложнения управленческих процессов требует тщательного учета всех обстоятельств, влияющих на повышение эффективности института государственной службы. Сбалансированное совершенствование этого института во всем его видовом многообразии, нацеленность на следование принципам плановости, постепенности, программирования реально достигаемых целей в программах развития государственной службы являются залогом успешного развития России.

Глава 2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституция РФ устанавливает, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, создание системы федеральных органов законодательной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов государственной власти, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного развития Российской Федерации, а также федеральная государственная служба находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; административное и трудовое законодательство; социальная защита, включая социальное обеспечение; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 72). Кроме того, по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации; по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения (ст. 76). Следует также отметить, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77). Все изложенные выше конституционные положения имеют непосредственное отношение к правовому регулированию государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ содержит несколько положений о государственной службе, развивающих конституционные положения. В статье 4 определены основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в ст. 5 — основные полномочия этого органа, в числе которых установление структуры исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В статье 17 указывается, что в субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти. Статья 18 посвящена правовому статусу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). В статье 20 закреплены основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в ст. 21 — основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Глава IV закона содержит положения об общих принципах разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, в ст. 26³ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе оплата труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также предоставление служебных жилых помещений для государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации.

Более детально полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования государственной гражданской службы определены в Законе № 58-ФЗ и Законе № 79-ФЗ, а также в подзаконных актах федеральных органов государственной власти, в законах и иных нормативных правовых актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В статье 1 Закона № 58-ФЗ установлено, что государственная служба Российской Федерации — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению испол-

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

нения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации. Статья 2 Закона № 58-ФЗ закрепляет систему государственной службы Российской Федерации, которая включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и государственную службу иных видов. В свою очередь, государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации. Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации, правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации — в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации. В статье 3 Закона № 58-ФЗ уточняется, что принцип единства правовых и организационных основ государственной службы предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Поэтому нельзя согласиться с В.П. Мироновым, который считает, что правовое регулирование государственной службы субъектов Российской Федерации следует отнести к их ведению¹.

В связи с этим важно понять, что означает «правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации», какая его часть находится в ведении Российской Федерации, а какая в ведении ее субъектов². Здесь необходимо, прежде всего, руководствоваться п. «в» ст. 71 Конституции РФ, согласно которому регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации, а также п. «б» ч. 1

¹ См.: Миронов В.П. Разграничение полномочий в сфере государственной службы между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 17.

² См.: Шайхатдинов В.Ш. Новые федеральные законы о государственной службе Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2004. № 4. С. 20.

ст. 72, в соответствии с которым в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится защита прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Из изложенного выше можно сделать следующие выводы: «регулирование» в данном случае означает, что делом Федерации является определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление конституционных и иных гарантий, механизма и процедур их реализации, ответственности за их нарушение; субъекты Федерации при этом правомочны регулировать переданные им вопросы, конкретизировать условия реализации и соблюдения прав, однако их акты должны соответствовать установленным федеральными законами общим принципам и не могут придать им смысл, который означает по сути изменение содержания либо ограничение прав и свобод¹. В пункте 4 ст. 10 Закона № 58-ФЗ сделана попытка уточнить содержание правового регулирования отношений в сфере государственной гражданской службы. В нем указано, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров, устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Следовательно, на уровне субъекта Федерации не могут быть отменены или изменены основные требования, предъявляемые к государственному служащему соответствующим федеральным законом. Таким федеральным законом в данном случае является Закон № 79-ФЗ. В нем нормы о правовом положении (статусе) содержатся в гл. 3 (ст. 13–20.2)².

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 395–396; Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: монография. Екатеринбург, 2005. С. 237.

² Речь идет о понятии гражданского служащего (ст. 13), основных правах служащего (ст. 14), основных обязанностях служащего (ст. 15), ограничениях (ст. 16), запретах (ст. 17), требованиях к служебному поведению гражданского служащего (ст. 18), урегулировании конфликта интересов (ст. 19), представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 20), представлении сведений о расходах (ст. 20.1), представлении сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст. 20.2).

В предмет ведения Российской Федерации также входят: порядок поступления на гражданскую службу (п. 1 ст. 12 Закона № 58-ФЗ, ст. 21 Закона № 79-ФЗ), порядок проведения конкурса (п. 2 ст. 12 Закона № 58-ФЗ, ст. 22 Закона № 79-ФЗ); определение понятия и сторон служебного контракта, его содержания и формы, сроки и порядок его заключения, предельный возраст пребывания на гражданской службе; испытание на гражданской службе; перевод на иную должность гражданской службы или перемещение; изменение существенных условий служебного контракта; временное замещение иной должности гражданской службы; отношения, связанные с гражданской службой, при сокращении должностей гражданской службы или упразднении государственного органа; отстранение от замещаемой должности гражданской службы (ст. 23–32 Закона № 79-ФЗ); основания и последствия прекращения служебного контракта (ст. 33–41 Закона № 79-ФЗ); персональные данные гражданского служащего (ст. 42–44.1 Закона № 79-ФЗ).

Федеральным законом № 79-ФЗ регулируются все основные вопросы служебного времени и времени отдыха на гражданской службе (ст. 45–46), основное содержание должностного регламента (ст. 47), основные положения об аттестации гражданских служащих (ст. 48), в области оплаты труда гражданских служащих — структура и виды оплаты труда, размеры дополнительных выплат (ст. 50), правила формирования фонда оплаты труда (ст. 5¹), а также государственные гарантии на гражданской службе (ст. 52–53) и стаж гражданской службы (ст. 54). Глава 12 посвящена поощрениям и награждениям на гражданской службе, служебной дисциплине, дисциплинарным взысканиям, увольнению в связи с утратой доверия и порядку применения взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 55–59.3).

Основные вопросы формирования кадрового состава на гражданской службе регулируются нормами ст. 11–15, 16–18 Закона № 58-ФЗ, а также ст. 60–64 Закона № 79-ФЗ.

Федеральное регулирование отношений на гражданской службе по предметам совместного ведения осуществляется указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

В соответствии с Законом № 79-ФЗ Президент РФ утверждает Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (ст. 22), примерную форму служебного контракта (ст. 24), Положение о персональных данных государственного гражданского служащего (ст. 42), Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих (ст. 48), порядок сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими

ми служащими (ст. 49), порядок исчисления стажа гражданской службы (ст. 54), порядок осуществления профессионального развития гражданского служащего (ст. 62). В полномочия Правительства РФ по предметам совместного ведения согласно Закону № 79-ФЗ входит установление форм сведений об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, гражданский служащий размещали общедоступную информацию (ст. 20.2), и Порядка предоставления сертификата, формы сертификата на дополнительное профессиональное образование гражданского служащего, правил подачи заявления о выдаче сертификата и правил выдачи сертификата (его дубликата).

Федеральное законодательство определяет полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования гражданской службы следующим образом: согласно ст. 12 Закона № 58-ФЗ законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту. Ряд полномочий региональных органов власти содержит Закон № 79-ФЗ. Так, в соответствии с нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации устанавливаются размеры должностных окладов и окладов за классный чин гражданских служащих субъектов Российской Федерации, в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации производится ежегодная индексация должностных окладов (ст. 50), а также единовременная выплата при предоставлении гражданскому служащему ежегодного оплачиваемого отпуска (ст. 46), устанавливается порядок формирования фонда оплаты труда гражданских служащих (ст. 51). В сфере государственных гарантий на гражданской службе Закон № 79-ФЗ предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Во-первых, порядок и условия командирования гражданского служащего, а также возмещения расходов, связанных со служебными командировками, устанавливаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (ст. 52). Во-вторых, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливаются порядок и условия обеспечения гражданских служащих служебными жилыми помещениями, а также порядок и размеры возмещения гражданским служащим расходов за наем (поднаем) жилого помещения (ст. 52). В-третьих, нормативным правовым актом субъекта Федерации определяются порядок и условия выплаты единовременной субсидии на приобретение жилого помещения (ст. 53).

Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданским служащим (ст. 55 Закона № 79-ФЗ).

Выше уже отмечалось, что согласно ст. 2 Закона № 58-ФЗ организация гражданской службы субъекта Федерации находится в его ведении.

В то же время исходя из содержания ст. 3 указанного закона одним из основных принципов построения и функционирования системы государственной службы является единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

А в статье 4 Закона № 79-ФЗ закреплён принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Федерации. Такое единство обеспечивается установленной в указанном законе системой органов государственной службы и общими задачами¹. На наш взгляд, речь должна идти об органах по управлению государственной службой. В части 8 ст. 12, ч. 2 ст. 64 закона содержатся положения о федеральном органе по управлению государственной службой, в ч. 3 ст. 64 — о государственном органе по управлению государственной службой субъекта Российской Федерации, а в ч. 2 ст. 44 — о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров.

Анализ положений Закона № 58-ФЗ и Закона № 79-ФЗ показывает, что организация гражданской службы субъектов Федерации включает: 1) учреждение должностей гражданской службы (ст. 8 Закона № 58-ФЗ, ст. 8 Закона № 79-ФЗ); 2) распределение должностей гражданской службы по группам и категориям (ст. 8 Закона № 58-ФЗ); 3) утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Федерации (ст. 9 Закона № 58-ФЗ, ст. 10 Закона № 79-ФЗ); 4) установление порядка присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Федерации (ст. 13 Закона № 58-ФЗ, ст. 11 Закона № 79-ФЗ); 5) установление квалификационных требований к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должности гражданской службы субъекта Федерации (ст. 8 Закона № 58-ФЗ, ст. 12 Закона № 79-ФЗ);

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2005. С. 25.

б) утверждение Положения о представлении гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи (ст. 20 Закона № 79-ФЗ); 7) утверждение перечня должностей гражданской службы субъекта Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и плана проведения ротации (ст. 60 Закона № 79-ФЗ); 8) утверждение мероприятий по профессиональному развитию гражданских служащих (ст. 62 Закона № 79-ФЗ); 9) утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих субъекта Федерации (ст. 63 Закона № 79-ФЗ); 10) утверждение Положения о кадровом резерве на гражданской службе субъекта Федерации (п. 12 ст. 64 Закона № 79-ФЗ); 11) осуществление финансирования государственной гражданской службы субъектов Федерации (ст. 18 Закона № 58-ФЗ, ст. 65 Закона № 79-ФЗ); 12) принятие нормативных правовых актов о ведении и хранении личных дел и документов учета гражданских служащих (ст. 14 Закона № 58-ФЗ); 13) принятие и реализацию программ реформирования и развития гражданской службы субъекта Федерации (ст. 18 Закона № 58-ФЗ, ст. 66 Закона № 79-ФЗ); 14) осуществление вневедомственного контроля за соблюдением законодательства о гражданской службе (ст. 16 Закона № 58-ФЗ, ст. 67 Закона № 79-ФЗ); 15) создание системы управления государственной службой субъекта Федерации (ст. 16 Закона № 58-ФЗ).

Выявление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в сфере гражданской службы позволяет перейти к анализу нормативных правовых актов субъектов Федерации с целью определения основных направлений развития в них гражданской службы.

В нормативных правовых актах ряда субъектов Российской Федерации имеет место определение понятия гражданской службы. Так, в Законе г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» государственная служба определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности г. Москвы (ст. 2).

Такое же определение понятия гражданской службы субъекта Федерации содержится в Законе Санкт-Петербурга от 1 июля 2005 г. № 392-3 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» (ст. 2), Законе Республики Татарстан от 16 января 2003 г. № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Та-

тарстан» (ст. 2), Законе Астраханской области от 9 сентября 2005 г. № 48/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Астраханской области» (ст. 2), Законе Новосибирской области от 11 февраля 2005 г. № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области» (ст. 2), Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 марта 2005 г. № 26-ЗАО «О государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа» (ст. 3).

В Законе Московской области от 11 февраля 2005 г. № 5/126-П «О государственной гражданской службе Московской области» (ст. 2), Законе Республики Башкортостан от 18 июля 2005 г. № 206-З «О государственной гражданской службе Республики Башкортостан» (ст. 1), Законе Республики Дагестан от 12 октября 2005 г. № 32 «О государственной гражданской службе Республики Дагестан» (ст. 2), Законе Челябинской области от 29 марта 2007 г. № 104-ЗО «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области» (ст. 2) государственная гражданская служба определяется как вид государственной службы.

В Кодексе о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ определение понятия гражданской службы отсутствует. Вместе с тем значительная его часть посвящена вопросам правового статуса лиц, замещающих государственные должности области (ст. 10–25).

Из изученных нами законов субъектов Федерации о гражданской службе наиболее оптимальное определение понятия гражданской службы субъекта Федерации, по нашему мнению, содержится в ст. 2 Закона Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области»: «Государственная гражданская служба Свердловской области в соответствии с федеральным законодательством является частью государственной гражданской службы Российской Федерации и входит в систему государственной службы Российской Федерации».

Переходя к вопросу о соотношении законов субъектов Российской Федерации о гражданской службе с соответствующим федеральным законодательством, необходимо отметить следующее: законами субъектов Федерации согласно положениям Закона № 58-ФЗ и Закона № 79-ФЗ могут регулироваться следующие отношения в сфере гражданской службы: 1) учреждение должностей гражданской службы; 2) распределение должностей гражданской службы по группам и (или) категориям; 3) установление квалификационных требований к стажу гражданской службы или работы по специальности,

направлению подготовки к гражданам для замещения должностей гражданской службы; 4) утверждение реестра должностей гражданской службы субъекта Федерации; 5) установление дополнительных требований к гражданам при поступлении на гражданскую службу по контракту; 6) регулирование отношений в связи с назначением на должности гражданской службы, присвоением классного чина; 7) исчисление стажа (общей продолжительности) гражданской службы; 8) правила ведения и хранения личных дел и документов учета гражданских служащих; 9) определение формы и порядка ведения, учета и хранения документов, подтверждающих профессиональную служебную деятельность гражданских служащих; 10) отнесение сведений, внесенных в реестры гражданских служащих субъектов Федерации в государственных органах субъектов Федерации, к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях — к сведениям конфиденциального характера; 11) порядок финансирования гражданской службы субъекта Федерации; 12) установление случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию; 13) порядок формирования оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; 14) особый порядок оплаты труда для определенных гражданских служащих; создание информационной системы в области гражданской службы, совместимой с федеральной; формирование кадрового резерва государственного органа субъекта Российской Федерации; 15) создание информационной системы; 16) формирование кадрового резерва и др.

Весьма важным является вопрос о пенсионном обеспечении гражданских служащих субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 52 Закона № 79-ФЗ гражданским служащим гарантируется государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом. Федеральный закон о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и членов их семей в настоящее время еще не принят. Что касается Федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 166-ФЗ), то он регулирует пенсионное обеспечение федеральных гражданских служащих за выслугу лет и не распространяется на членов их семей. О пенсионном обеспечении гражданских служащих субъектов Фе-

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

дерации в данном законе содержится лишь несколько положений. Так, в п. 4 ст. 7 указано, что условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Право на пенсию за выслугу лет гражданские служащие субъектов Федерации приобретают при наличии стажа гражданской службы, минимальная продолжительность которого в соответствующем году определена в приложении к Закону № 166-ФЗ. Пенсия за выслугу лет гражданским служащим устанавливается к страховой пенсии по старости (инвалидности). Страховая пенсия по старости назначается лицам, достигшим возраста, указанного в приложении 5 к Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ «О страховых пенсиях». Размеры пенсий за выслугу лет гражданским служащим субъекта Федерации определяются законами субъектов Федерации и различаются в отдельных субъектах Российской Федерации.

Согласно ст. 56 Закона Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» пенсия устанавливается в следующих размерах: 1) при наличии стажа гражданской службы не менее стажа, продолжительность которого для назначения пенсии за выслугу лет в соответствующем году определена федеральным законом и не более 20 лет, — в размере 65% должностного оклада по соответствующей должности; 2) при наличии стажа гражданской службы от 20 до 25 лет включительно — в размере 100% должностного оклада; 3) при наличии стажа гражданской службы свыше 25 лет — в размере 135% должностного оклада.

Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 марта 2005 г. № 26-ЗАО «О государственной гражданской службе Ямало-Ненецкого автономного округа» в ст. 60 устанавливает, что размер пенсии за выслугу лет гражданским служащим исчисляется не из должностного оклада, как в Свердловской области, а из месячного денежного содержания, которое включает месячный оклад и ежемесячные надбавки. Пенсия составляет 45% месячного денежного содержания служащего. За каждый год стажа свыше необходимого размер пенсии увеличивается на 3% месячного содержания, но не более 75%. В отличие от Свердловской области, выплата пенсии производится за вычетом страховой пенсии по старости (инвалидности).

Законом Московской области от 28 декабря 2016 г. № 193/2016-ОЗ «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Московской области, должности государственной граждан-

данской службы Московской области» определены особые по сравнению с законами других субъектов Федерации правила исчисления размеров пенсий за выслугу лет. Так, при стаже гражданской службы, установленном в Законе № 166-ФЗ, размер пенсии за выслугу лет составляет 55% должностного оклада с оплатой за классный чин и выслугу лет. За каждый год стажа сверх установленного размер пенсии увеличивается на 3% среднемесячного заработка. Общая сумма пенсии за выслугу лет и страховой пенсии по старости (инвалидности) не может превышать 80% заработка.

Кроме различных подходов к исчислению размеров пенсий за выслугу лет гражданским служащим субъектов Федерации следует обратить внимание и на финансирование этих пенсий. Согласно ст. 7, 8, 34, 65, 85 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ) субъекты Федерации могут осуществлять дополнительные меры социальной защиты лишь за счет собственных бюджетных средств, а не за счет средств федерального бюджета. Об этом речь идет, в частности, в определении Верховного Суда РФ от 2 декабря 2015 г. № 83-АПГ 15-15.

Все изложенное выше позволяет перейти к вопросам о наименовании, структуре и содержании законов субъектов Федерации о государственной службе. Следует отметить, что, кроме Кодекса о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области и Закона Республики Хакасии от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасии и государственной гражданской службе Республики Хакасии», Закона Челябинской области «О регулировании государственной гражданской службы Челябинской области», а также Закона Свердловской области «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области», практически во всех остальных субъектах Федерации эти акты называются законами о государственной службе. По структуре и содержанию региональные законы можно распределить на те, в которых высока степень дублирования, и те, в которых она незначительна. К числу первых можно отнести законы Республики Дагестан (17 глав, 72 статьи), Республики Татарстан (7 глав, 46 статей), г. Москвы (16 глав, 63 статьи), Хабаровского края (12 глав, 42 статьи), Ямало-Ненецкого автономного округа (17 глав, 68 статей).

Законы субъектов Федерации о гражданской службе, в которых в незначительной степени дублируются положения соответствующих федеральных законов, представлены законами Астраханской области (нет глав, 22 статьи), Республики Башкортостан (нет глав, 30 статей), Московской области (нет глав, 27 статей), Новосибирской области (нет глав, 17 статей), Пермского края (нет глав, 23 статьи), Челя-

Раздел II. Российская Федерация

бинской области (4 главы, 16 статей). В то же время законы некоторых субъектов Федерации, на наш взгляд, чрезмерно кратки по содержанию. При таком разбросе в области правотворчества по вопросам гражданской службы субъектов Федерации, полагаем, следует подумать о возможности разработки проекта модельного закона о государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации.

Глава 3

РЕЗЕРВЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ КАДРОВОГО СОСТАВА СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Резервы управленческих кадров являются разновидностью кадровых резервов, формируемых органами государственной власти в Российской Федерации для замещения управленческих должностей на разных уровнях государственного управления. Резервы управленческих кадров в современном виде появились в 2008 г. В соответствии с поручением Президента РФ от 1 августа 2008 г. № Пр-1573 осуществляется формирование федерального резерва управленческих кадров трех уровней: высшего, базового и перспективного. Вслед за этим стали формироваться резервы управленческих кадров в субъектах Российской Федерации и даже в некоторых федеральных округах. Функционирование резервов управленческих кадров субъектов Российской Федерации регулируется региональным законодательством. На уровне муниципальных образований — в городах и муниципальных районах — также предпринимаются попытки формирования подобных резервов. Однако их создание и функционирование не регулируются федеральным законодательством и являются исключительно местной инициативой. Резервом управленческих кадров наиболее высокого уровня является резерв, формируемый под патронажем Президента РФ, — президентский.

Следует различать резервы управленческих кадров и кадровые резервы на государственной гражданской службе (кадровые резервы государственных органов). Так формирование кадровых резервов на государственной гражданской службе регулируется законодательством о государственной гражданской службе. Закон № 79-ФЗ устанавливает основные положения по формированию кадрового резерва на гражданской службе. Согласно ст. 64 «Кадровый резерв на гражданской службе» «для замещения вакантных должностей гражданской службы из числа гражданских служащих (граждан) формируются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв субъекта Российской Федерации, кадровый резерв федерального государственного органа и кадровый резерв государственного органа субъекта Российской Федерации». В 2013 году была значительно усовершенствована законодательная база в отношении этих кадровых резервов. Федеральным законом от 7 июня 2013 г. № 116-ФЗ «О вне-

сении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ были внесены изменения в Закон № 79-ФЗ. Поправки затронули положения, касающиеся формирования кадрового резерва.

Основное отличие резервов управленческих кадров и кадровых резервов на государственной гражданской службе заключается в регулировании разными нормативными актами, хотя их предназначение и является схожим. И те и другие предназначены для повышения обеспеченности кадрами сферы государственного управления.

Лица, включенные в кадровый резерв на государственной гражданской службе, могут быть включены в резерв как на управленческие должности (в терминологии законодательства о государственной гражданской службе, как правило, — «должности категории «руководитель»»), так и на иные — неуправленческие. Следует отметить, что данный вид резерва предназначен для замещения должностей исключительно государственной гражданской службы. После включения в такой резерв гражданину нет необходимости принимать участие в конкурсах на замещение вакантных должностей, так как он может быть назначен на данную должность непосредственно из резерва.

В отличие от кадровых резервов на государственной службе, резервы управленческих кадров это резервы: а) только на управленческие должности (следует из их названия и существующей практики) — резервы не формируются для замещения неуправленческих должностей; б) на управленческие должности, занимающие особое место в системе государственного управления, имеющие, как правило, высокий статус (например, на региональном уровне — региональные министры и их заместители); в) на должности не только в системе государственной службы, но и на муниципальном уровне (например, главы муниципальных районов и их заместители); г) на должности за пределами государственной или муниципальной службы, но имеющие важное значение для сферы государственного управления, включая муниципальный уровень (руководители предприятий и организаций как бюджетного сектора, так и коммерческого сектора с высокой долей государственной собственности). Однако включение гражданина в резерв управленческих кадров не означает возможности его автоматического назначения на соответствующие должности. Для занятия должности он должен будет пройти процедуры назначения, конкурса, избрания или выборов —

¹ СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2874.

в зависимости от специфики той должности, на которую претендует, и в соответствии с действующим федеральным, ведомственным, региональным или местным законодательством.

Ниже будет рассмотрена специфика функционирования именно резервов управленческих кадров.

Федеральный резерв управленческих кадров — база данных высокопрофессиональных и перспективных сотрудников федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также государственных корпораций и организаций, перечень которых определяется Правительством РФ, рекомендованных в установленном порядке руководителем («первым лицом») соответствующего государственного органа и организации.

Федеральный резерв управленческих кадров имеет трехуровневую структуру:

- высший уровень — руководящий состав государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций в возрасте до 50 лет с управленческим стажем не менее пяти лет;

- базовый уровень — руководители среднего уровня государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций в возрасте до 45 лет, имеющие управленческий стаж не менее трех лет;

- перспективный уровень — государственные гражданские служащие, а также сотрудники государственных корпораций и организаций в возрасте до 35 лет без требований к управленческому стажу.

По состоянию на 1 ноября 2018 г. количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляло 1601 человек: 333 — на высшем уровне резерва, 607 — на базовом, 661 — на перспективном. Состав данного резерва формируется по представлению государственных органов субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, а также государственных корпораций.

В соответствии с указанным выше перечнем поручений Президента РФ в целях выработки методик отбора, подготовки и переподготовки участников федерального резерва управленческих кадров реализуется федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2015 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22 апреля 2010 г. № 636-р. С учетом востребованности указанной федеральной программы и заинтересованности государственных органов в дальнейшей подготовке управленческих кадров федеральная программа была продлена распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2775-р

до 2018 г. Основной целью программы является повышение профессиональной и управленческой компетентности лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров (с учетом уровня резерва управленческих кадров). Ежегодно в рамках данной программы проходят обучение и подготовку около 40 представителей высшего резерва управленческих кадров и президентского резерва, а также порядка 80–120 представителей базового и перспективного уровня резервов.

Как указывалось, отдельным уровнем резерва управленческих кадров является резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ, формируемый по представлению высших должностных лиц Российской Федерации. Предельная численность президентского резерва составляет 150 человек, он ежегодно обновляется. По состоянию на январь 2019 г. в президентском резерве числится 142 человека.

С 2014 года при формировании резерва управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ, применяется практика лично-профессиональной диагностики кандидатов. Применение диагностики основано на решении Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резервов управленческих кадров (протокол от 29 мая 2013 г.) о проведении независимой оценки лично-профессиональных качеств кандидатов перед принятием решения об их зачислении в резерв. Лично-профессиональная диагностика осуществляется факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС. Диагностика кандидатов в резерв построена на использовании специально разработанной технологии, включающей психобиографические и личностные опросники, глубинное биографическое интервью, выполнение кандидатами кейсов, творческих заданий, заполнение анкет, изучение документов, сети «Интернет», и проводится в индивидуальном формате. Уровень текущей управленческой готовности кандидатов определяется по 10-балльной шкале (с десятными долями) и зависит от соотношения оценок по девяти метакомпетенциям:

1) управленческая компетентность (управленческий опыт; готовность к реализации менеджерских функций; готовность к административной деятельности; способность к планированию, организации, контролю, координации деятельности больших организационных структур; готовность к принятию самостоятельных управленческих решений);

2) стратегическое лидерство (способность развивать и поддерживать энергетический и психологический потенциал сотрудников,

«заражать» их своими идеями, формулировать стратегические цели организации, видеть стратегические перспективы деятельности и развития организационно-управленческих структур);

3) масштабность мышления (способность видеть и анализировать проблемы не только с позиции занимаемой должности, но и в более широком организационном и социальном контексте);

4) готовность к саморазвитию (потенциал развития) (готовность к личностно-профессиональному росту, обучению и саморазвитию; ориентация на профессиональное и личное совершенствование; способность эффективно действовать в условиях изменений);

5) готовность к командной работе (ориентация на командное взаимодействие; готовность к внутреннему принятию поставленных организационных целей и задач);

6) настойчивость, целеустремленность и сила личности (способность к преодолению сопротивления внешней среды при выполнении профессиональной и управленческой деятельности; способность «держаться цель»);

7) компетентность межличностного и социального взаимодействия (коммуникативная компетентность; готовность к конструктивному межличностному и социальному взаимодействию; владение умениями и навыками эффективных социальных коммуникаций; активность в социальных контактах);

8) компетентность самоуправления (стрессоустойчивость, выдержка; самообладание, уравновешенность; готовность к компромиссу);

9) экспертно-аналитическая компетентность (способность на основе имеющегося профессионального опыта и знаний к глубокому разностороннему и системному анализу профессиональных и управленческих проблем).

Десятая метакомпетенция, по которой в текущий момент может быть получена только качественная оценка (без приведения к числовому значению), — социальная направленность.

Эта же модель управленческой готовности была взята на вооружение при организации подготовки и переподготовки участников федерального резерва управленческих кадров в рамках упомянутой выше федеральной программы (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2775-р).

В настоящее время происходит перенос и адаптация данной модели, которая подтвердила свою практическую ценность и является научно обоснованной, в работу с региональными резервами управленческих кадров.

Региональный резерв управленческих кадров в субъектах Российской Федерации с 2013 г. формируется по трем целевым группам:

резерв на руководящие должности в исполнительных органах государственной власти; резерв выборных должностных лиц в представительные органы власти и руководителей органов местного самоуправления; резерв на должности руководителей государственных предприятий и учреждений, предприятий и организаций регионального значения с долей собственности региона 25% и более по отраслям. Внутри каждой из групп резервы рекомендовано делить также на три уровня:

- высший — опыт, компетенции и общий уровень подготовки резервиста достаточны для назначения на вышестоящую управленческую должность;

- базовый — после прохождения дополнительной профессиональной подготовки по итогам и с учетом тестирования резервист может претендовать на занятие вышестоящей управленческой должности;

- перспективный — перспективные (в том числе молодые) руководители, которые после получения дополнительного профессионального образования, профессиональной подготовки, стажировки в профильных органах исполнительной власти и структурах по итогам и с учетом сдачи соответствующих экзаменов и тестирования могут претендовать на занятие управленческих должностей, в том числе в порядке должностного роста.

Как видно, при той же трехъярусной системе резервов, что и на федеральном уровне, каждый из этих ярусов в регионах — высший, базовый и перспективный — значительно отличаются от федерального подхода, в том числе и содержательно.

В Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации, одобренной решением Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резервов управленческих кадров 29 ноября 2017 г. (протокол № 5), было дано следующее общее определение резервов управленческих кадров: резервы управленческих кадров в Российской Федерации — это сформированные в установленном порядке группы граждан Российской Федерации, обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения.

Общей концепцией были закреплены описанные выше уровни резервов управленческих кадров — резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента РФ; федеральный резерв

управленческих кадров; резервы управленческих кадров субъектов Российской Федерации; муниципальные резервы управленческих кадров. В федеральных округах могут создаваться окружные резервы управленческих кадров.

Провозглашено создание единой системы резервов управленческих кадров — совокупность всех резервов управленческих кадров в Российской Федерации, сформированных на единых принципах, с использованием единых подходов, на основе сопоставимых результатов оценки личностно-профессиональных ресурсов.

Полномочиями по формированию резервов управленческих кадров обладают субъекты формирования и использования резерва управленческих кадров — органы власти, обладающие соответствующими полномочиями и компетенциями по формированию и использованию того или иного уровня резерва управленческих кадров.

При формировании резервов управленческих кадров рекомендовано определять целевые управленческие должности и номенклатуру должностей, для замещения которых формируется резерв. Целевые управленческие должности — должности, назначение на которые осуществляется преимущественно из резерва управленческих кадров, непосредственно связанные с выполнением таких функций, как: стратегическая функция, функция планирования, административно-организационная функция, коммуникативно-регулирующая функция, мотивационная функция, контрольная функция. Номенклатура должностей — перечень должностей, для замещения которых формируется резерв управленческих кадров, назначение на которые осуществляется в зависимости от уровня резерва управленческих кадров (номенклатура должностей Президента РФ, номенклатура должностей Правительства РФ, номенклатура должностей высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, номенклатура регионального министра и др.). Таким образом, целевые управленческие должности — это все должности, для потенциального назначения на которые формируется резерв, а номенклатура должностей — это уровень должностей, на которые сформирован резерв, курируемых тем или иным руководителем.

При формировании резерва управленческих кадров предлагается определять рейтинг кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, — список кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, составленный по результатам изучения и оценки их личностно-профессиональных ресурсов, с присвоением рейтингового балла, отражающего уровень личностной и профессионально-управленческой готовности и определяющего степень соответствия конкретному уровню резерва управленческих кадров.

Оценка кандидатов и построение рейтинга должны производиться на основе общих подходов. Для обеспечения этой работы факультетом оценки и развития управленческих кадров ВШГУ РАНХиГС подготовлены Методические рекомендации по работе с резервами управленческих кадров, которые размещены на официальном портале в Единой информационной системе управления кадровым составом государственной службы (ЕИСУКС). Методические рекомендации разработаны в целях реализации общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации, содержат описание основных процессов и процедур при формировании резервов управленческих кадров в Российской Федерации и носят рекомендательный характер для субъектов их формирования.

В методических рекомендациях содержится описание алгоритма формирования резервов управленческих кадров с учетом изложенных в Общей концепции принципов, описание критериев и показателей отбора лиц, включенных в резервы управленческих кадров, обеспечивающих единство подходов к оценке и сопоставимость получаемых результатов, а также подходы к планированию резерва, подготовке резерва и оценке эффективности работы с ним. Особое внимание уделено описанию возможных путей организации и проведения мероприятий по оценке лично-профессиональных и управленческих ресурсов кандидатов в резерв управленческих кадров на основе уже существующей практики применения лично-профессиональной диагностики.

Заслуживающие внимания наработки и благоприятные условия для развития резерва управленческих кадров созданы в Республике Башкирия, Республике Коми, Республике Татарстан, Удмуртской Республике, в Пермском и Красноярском краях, Воронежской, Вологодской, Иркутской, Ивановской, Калининградской, Калужской, Курской, Ленинградской, Нижегородской, Ростовской, Рязанской, Тверской областях и в ряде других регионов. В этих регионах разработаны и действуют долгосрочные региональные программы формирования и подготовки резерва, приняты необходимые нормативные правовые акты и организационно-распорядительные документы, регулирующие деятельность в этой сфере, созданы специализированные центры оценки и обучения, используются проектные подходы к работе с резервистами, проводятся мероприятия регионального и межрегионального уровня с их участием.

Появляются и принципиально новые практики формирования резервов управленческих кадров, основанные на сочетании меритократических принципов обновления кадрового состава, запущенных

национальным управленческим конкурсом «Лидеры России», и системности и единства подхода к оценке кандидатов в резервы на основе Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров. Формирование единых резервов управленческих кадров в Калининградской, Воронежской, Рязанской, Нижегородской областях может привести к созданию единой системы резервов с общей базой данных кандидатов и возможностью более активного перемещения кандидатов из одного субъекта Российской Федерации в другой.

Так, по состоянию на 1 января 2018 г. количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляло 8615 человек. При использовании единых подходов к оценке для получения сопоставимых результатов при условии ведения единой базы данных, при применении понятных и удобных механизмов ее использования и перемещения участников резервов качество формирования кадрового состава государственной сферы будет значительно улучшено.

Глава 4

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

4.1. ПРАКТИКА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В последние годы в юридической, социологической и управленческой науке все чаще механизм реализации государственной кадровой политики связывают с кадровыми технологиями. В управлении персоналом их применение позволяет решать задачи кадрового обеспечения государственной службы.

Кадровая технология — это средство управления количественными характеристиками персонала, обеспечивающее достижение целей организации, ее эффективное функционирование; совокупность последовательно производимых действий, приемов, операций, которые позволяют либо получать информацию о возможностях человека, либо формировать требуемые для организации условия, либо изменять условия реализации¹.

Кадровые технологии по сути нововведение, призванное оптимизировать определенные процессы. При этом они с неизбежностью влекут за собой необходимость тех или иных изменений в состоянии, развитии или функционировании объектов технологизации. Следовательно, изменение правового регулирования профессионального развития и повышения квалификации государственных служащих является совершенствованием правового обеспечения кадровых технологий.

Применение кадровых технологий на государственной службе должно осуществляться на нормативной правовой основе, это придает им легитимность и означает, что:

— действия руководителя и специалистов кадровых служб по применению и использованию результатов кадровых технологий строго регламентируются;

¹ См.: Байков Н.М. Кадровый потенциал органов власти: опыт социологического анализа. Хабаровск, 2005.

- содержание кадровых технологий должно быть доступно и понятно тем, по отношению к кому они применяются;
- кадровые технологии не должны нарушать права человека, ущемлять личное достоинство, приводить к получению и разглашению информации, не имеющей отношения к выполнению его обязанностей, в том числе и к состоянию здоровья;
- право на применение кадровых технологий должны иметь те, кому это вменяется в обязанность и кто обладает для этого достаточной квалификацией¹.

Рассмотрим подробнее правовое обеспечение кадровых технологий в сфере профессионального развития государственных служащих.

Профессиональное развитие в сфере государственной гражданской службы играет ключевую роль в реализации административной реформы и занимает центральное место в системе подготовки профессиональных кадров государственного управления.

Согласно ст. 62 Закона № 79-ФЗ профессиональное развитие гражданского служащего направлено на поддержание и повышение уровня его квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, и включает в себя дополнительное профессиональное образование и иные мероприятия по профессиональному развитию.

Значительную роль в профессиональном развитии государственных гражданских служащих играют кадровые технологии: определение потребности в профессиональном развитии; программы профессионального развития органов власти; индивидуальные планы профессионального развития; дополнительное профессиональное образование, в том числе в форме стажировки; планирование профессионального и должностного роста; работа с резервом кадров; наставничество; оценка деятельности гражданских служащих, в том числе при аттестации и присвоении классных чинов.

Положение о том, что развитие профессиональных качеств государственных служащих является необходимым условием формирования кадрового резерва государственной службы, закреплено в п. 1 ст. 11 Закона № 58-ФЗ. Это положение в полной мере относится к государственным гражданским служащим и подкрепляется ч. 2 ст. 60 Закона № 79-ФЗ, определившей среди приоритетных направлений формирования кадрового состава гражданской службы профессиональное развитие гражданских служащих.

Конкретизация вышеназванных требований осуществлена в Указе Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнитель-

¹ См.: Управление персоналом: учебник / общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2002.

ном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹.

Новая редакция ст. 62 Закона № 79-ФЗ, которая вступила в силу с 10 августа 2017 г., меняет подход к профессиональному развитию государственных гражданских служащих, предусматривая постоянное получение ими новых и обновление имеющихся знаний, умений и навыков в течение всего периода прохождения государственной гражданской службы. С этой целью гражданские служащие помимо получения дополнительного профессионального образования, которое, потеряв обязательную периодичность (не менее одного раза в три года), включает в себя повышение квалификации и профессиональную переподготовку, должны участвовать и в иных мероприятиях по профессиональному развитию. В качестве иных мероприятий по профессиональному развитию могут проводиться организованные групповые обучающие мероприятия, мероприятия по обмену опытом и адаптационные мероприятия.

Очевидно, что перечисленными средствами профессиональное развитие гражданских служащих не ограничивается. Чтобы оно было действительно непрерывным, гражданские служащие должны определенное время уделять самостоятельному обучению, в том числе посредством интернет-сервисов, выступающих в качестве информационного ресурса для профессионального развития гражданских служащих.

Закон № 79-ФЗ определяет также основания для направления гражданского служащего для участия в мероприятиях по профессиональному развитию, средства и формы реализации мероприятий по профессиональному развитию гражданского служащего. Гражданскому служащему, участвующему в мероприятиях по профессиональному развитию, представителем нанимателя, образовательной организацией, государственным органом или иной организацией создаются условия для профессионального развития.

Государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих на очередной год включает в себя:

- 1) государственный заказ на дополнительное профессиональное образование гражданских служащих, в том числе за пределами территории Российской Федерации;
- 2) государственный заказ на иные мероприятия по профессиональному развитию гражданских служащих.

Формирование указанного государственного заказа осуществляется соответствующим органом по управлению государственной службой на основе заявок государственных органов с учетом функций государственных органов и их специализации, а также с учетом

¹ СПС «КонсультантПлюс».

профессионального образования по должностям гражданской службы, замещаемым в этих государственных органах.

Еще одним правовым документом, регламентирующим профессиональное развитие гражданских служащих федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, является постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 (в ред. от 2 июня 2016 г.) «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских служащих Российской Федерации»¹.

Во-первых, в указанном документе сформулировано определение и названы виды дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих Российской Федерации (п. 1). Дополнительным профессиональным образованием является образование на базе среднего профессионального и (или) высшего образования, получаемое в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, направленное на непрерывное профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации. Оно включает в себя профессиональную переподготовку и повышение квалификации.

Профессиональная переподготовка гражданских служащих осуществляется в целях получения гражданскими служащими компетенции, необходимой им для выполнения нового вида профессиональной служебной деятельности, приобретения новой квалификации.

Необходимость в прохождении профессиональной переподготовки гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы категории «руководители», «помощники (советники)» или «специалисты», относящиеся к высшей и главной группам должностей, а также должности гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты», относящиеся к главной группе должностей, с присвоением им дополнительной квалификации определяется руководителем государственного органа, лицом, замещающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, либо представителем указанных руководителя или лица, осуществляющих полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

Минимально допустимый срок освоения программы профессиональной переподготовки для гражданских служащих не может быть менее 500 часов.

¹ СЗ РФ. 2008. № 19. Ст. 2194.

Повышением квалификации гражданских служащих является совершенствование и (или) получение гражданскими служащими новой компетенции, необходимой им для профессиональной служебной деятельности и (или) повышения профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации. Повышение квалификации особо необходимо, например, в случаях комплексного изменения законодательства, влекущего установление нового порядка управленческой деятельности и принятия решений, изменения направлений деятельности государственного органа и его структурных подразделений, а также должностных обязанностей гражданских служащих. Срок освоения программ повышения квалификации не может быть менее 16 часов.

Во-вторых, изложены формы осуществления дополнительного профессионального образования государственных служащих: с отрывом (обучение в пределах нормальной продолжительности служебного времени) или без отрыва (обучение вне пределов нормальной продолжительности служебного времени — вечерние группы) от государственной гражданской службы Российской Федерации, в том числе с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих вне пределов нормальной продолжительности служебного времени осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации осуществляются с отрывом от гражданской службы.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации гражданских служащих в форме стажировки осуществляются с отрывом от гражданской службы.

В-третьих, установлено, что объем лекционных занятий не должен превышать 30% общего объема аудиторных занятий (п. 5).

В-четвертых, сформулированы определения и требования к профессиональной переподготовке (п. 9, 11, 12, 13, 16) и повышению квалификации (п. 17–19) гражданских служащих.

В-пятых, изложены особенности организации дополнительного профессионального образования гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации (п. 26–37).

Дополнительное профессиональное образование гражданских служащих за пределами территории Российской Федерации организуется в целях приобретения ими знаний о зарубежном опыте государственного управления и овладения новыми профессиональ-

ными умениями и навыками, необходимыми для выполнения служебных обязанностей на высоком уровне (п. 26).

Обучение за рубежом осуществляется в соответствии с международными договорами и на основе договоров, заключаемых государственным органом по управлению государственной службой или с определенной в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд организацией, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам, с иностранными государственными органами и организациями, в том числе с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, а также с международными организациями (п. 27).

Необходимость в обучении за рубежом определяется представителем нанимателя исходя:

а) из перспективных направлений деятельности государственного органа и его структурных подразделений;

б) должностных обязанностей, выполняемых кандидатом, направляемым на обучение за рубежом (п. 28).

Преимуществом при направлении на обучение за рубежом пользуются гражданские служащие, имеющие стаж гражданской службы более двух лет, при этом более одного года — в замещаемой должности (п. 29).

Образовательные программы обучения за рубежом могут предусматривать предварительную подготовку гражданских служащих (п. 34).

Продолжительность обучения за рубежом устанавливается по согласованию с зарубежными партнерами исходя из целей и содержания обучения и не может превышать продолжительности обучения, установленной для соответствующих видов дополнительного профессионального образования (включая предварительное обучение и итоговую аттестацию) (п. 35).

Гражданские служащие, осуществляющие повышение квалификации за рубежом, обучаются как индивидуально, так и в группах численностью не более 10 человек. Профессиональная переподготовка за рубежом осуществляется индивидуально (п. 36).

Гражданским служащим, обучающимся в составе групп, при необходимости предоставляются услуги переводчика. Для гражданских служащих, направляемых индивидуально на обучение за рубежом, знание иностранного языка, на котором осуществляется преподавание, является обязательным условием (п. 37).

Прохождение гражданским служащим профессиональной переподготовки и повышения квалификации подтверждается соответ-

ствующим документом государственного образца и является преимущественным основанием для включения гражданского служащего в кадровый резерв на конкурсной основе или продолжения замещения гражданским служащим должности гражданской службы.

Неотъемлемой составной частью профессионального развития государственных служащих является программа профессионального развития, которая разрабатывается и реализуется в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Она представляет собой официальный управленческий документ государственного органа, на основе которого планируется, организуется и осуществляется комплекс мероприятий по дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих. Это взаимоувязанный по содержанию, целям, задачам, исполнителям, срокам осуществления и необходимому объему финансирования, рассчитанный на трехлетнюю перспективу комплекс мероприятий различного характера, направленных на повышение уровня профессионализма гражданских служащих в интересах повышения эффективности и результативности функционирования государственного органа.

Специфика содержания конкретной программы каждого государственного органа, порядка ее подготовки и реализации определяется рядом документов, к которым, прежде всего, относятся:

- Федеральный закон от 27 мая 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации»;
- постановление Правительства РФ от 15 января 2014 г. № 26 (в ред. от 15 марта 2016 г.) «Об определении стоимости образовательных услуг в области дополнительного профессионального образования федеральных государственных гражданских служащих и размера ежегодных отчислений на его научно-методическое, учебно-методическое и информационно-аналитическое обеспечение» (вместе с Экономическими нормативами стоимости образовательных услуг по профессиональной переподготовке и повышению квалификации федеральных государственных гражданских служащих);

- положение о государственном органе;
- регламент внутренней организации государственного органа;
- административные регламенты исполнения государственных функций;
- административные регламенты предоставления государственных услуг;
- положения о структурных подразделениях государственного органа;
- положение об аттестации государственных гражданских служащих государственного органа;
- должностные регламенты государственных гражданских служащих государственного органа;
- индивидуальные планы профессионального развития государственных гражданских служащих государственного органа.

Основой для разработки программы является также перечень проблем профессионального развития кадрового состава государственного органа, требующих решения программно-целевым методом.

В работе по подготовке и реализации программы государственного органа может и должен принимать участие достаточно широкий круг должностных лиц. К ним относятся: руководитель и заместитель руководителя государственного органа, руководители структурных подразделений и территориальных органов, а также персонал подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров. Их совокупность, выстроенная в соответствии с должностной иерархией, представляет собой не что иное, как организационный механизм подготовки и реализации указанной программы.

Особое внимание в практике использования социальных механизмов управления персоналом государственной гражданской службы необходимо уделять развитию технологии управления карьерой (должностным ростом) гражданских служащих. Это особая задача для кадровых технологий — должностной рост государственных гражданских служащих должен соответствовать и системным потребностям государственной гражданской службы, и личностным ожиданиям работника государственного органа, и все это должно базироваться на реализации гражданским служащим своих профессиональных возможностей, опыта, личных и деловых качеств, профессиональной компетенции и т.п.¹

Наставничество на гражданской службе, соответственно, является малым (частным) институтом, сложившейся социальной практи-

¹ См.: Свирина И. Кадровые технологии в управлении персоналом государственной гражданской службы // *Власть*. 2011. № 7. С. 122–125.

кой и представляет собой целенаправленную деятельность руководителей и наиболее опытных сотрудников государственного органа по подготовке к самостоятельному, качественному и инициативному выполнению служебных обязанностей гражданскими служащими, впервые принятыми на государственную службу, включенными в кадровый резерв или получившими назначение на новую должность.

По своей основной функции институт наставничества на гражданской службе следует отнести к группе институтов социализации, осуществляющих воспитание и передачу индивидам образцов поведения и способов деятельности, принятых в данном обществе (профессионально-функциональной группе).

Институт наставничества на гражданской службе — это относительно устойчивые типы и формы социальной практики по передаче профессиональных знаний, умений и навыков, культурных ценностей и способов поведения гражданских служащих для обеспечения их интеграции в деятельность государственного органа.

К основным задачам института наставничества на гражданской службе относятся:

- обучение гражданских служащих, а также граждан, включенных в кадровый резерв, эффективным формам и методам работы; развитие их способности самостоятельно и качественно выполнять возложенные на них служебные обязанности и повышать свой профессиональный уровень;

- освоение ценностей и норм организационной культуры и профессиональной этики; формирование позитивного отношения к работе и, как следствие, лояльности к государственному органу;

- внедрение стандартов поведения гражданского служащего и обеспечение их преемственности путем демонстрации личного примера наставников;

- стимулирование позитивных сторон процесса освоения гражданскими служащими, в отношении которых осуществляется наставничество, их профессиональной роли; снижение текучести персонала государственного органа и связанных с этим процессом финансовых проблем;

- оказание помощи в адаптации и ускорение процесса профессионального становления и развития гражданских служащих, а также граждан, включенных в кадровый резерв;

- формирование грамотного сплоченного коллектива гражданских служащих за счет включения в адаптационный процесс опытных сотрудников государственного органа;

- нравственная и психологическая поддержка гражданских служащих, в том числе гражданских служащих, включенных в кадровый

резерв, в преодолении профессиональных трудностей, возникающих при выполнении служебных обязанностей;

– обеспечение наставникам возможностей карьерного роста; мотивация их профессиональной служебной деятельности; снижение риска профессионального выгорания ключевых, наиболее опытных сотрудников, носителей знаний, навыков и системы организационных ценностей;

– развитие ответственного и сознательного отношения гражданских служащих к службе; формирование у них активной гражданской и жизненной позиции;

– повышение результативности и эффективности труда гражданских служащих; формирование у них необходимых морально-психологических качеств, приверженности службе, доброжелательного и уважительного отношения к сослуживцам, гражданам Российской Федерации и другим лицам.

В органах государственной власти России в последнее десятилетие наставничеству уделяется все большее внимание, что свидетельствует не только об осознании потребности в нем как в институте социализации, но и о начале работы по созданию его организационных основ. Следует, однако, заметить, что предпринятые до недавнего времени шаги по разработке и принятию нормативных актов о наставничестве не имели под собой какой-либо законодательной основы. Следствием этого стало большое разнообразие содержания принятых документов, что может быть одновременно и их достоинством, и недостатком.

Организационной основой внедрения наставничества в настоящее время являются положения о наставничестве, принимаемые в государственных органах Российской Федерации. Эти документы определяют формы наставничества, ответственность, права и обязанности, а также функции различных участников процесса наставничества в государственном органах¹.

¹ См. приказ Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 1 октября 2008 г. № 322 «Об утверждении положения об организации наставничества в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1139 «Об утверждении Положения об организации наставничества в органах внутренних дел Российской Федерации», приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 20 июля 2009 г. № 416 «Об организации наставничества в системе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», приказ ФАС России от 11 марта 2011 г. № 166 «Об утверждении Программы наставничества в Федеральной антимонопольной службе», приказ Следственного комитета РФ от 29 марта 2011 г. № 42 «Об утверждении положения об

Существенный вклад в развитие института наставничества на гражданской службе внесла реализация пилотного проекта по внедрению в отдельных федеральных государственных органах наставничества на государственной гражданской службе Российской Федерации. Проект осуществлялся в соответствии с п. 7 Плана выполнения мероприятий по внедрению в 2012–2016 годах новых принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы в рамках реализации подпункта «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», утвержденного заместителем Председателя Правительства РФ — Руководителем Аппарата Правительства РФ от 1 октября 2012 г. № 5378п-П17, подпунктом «р» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», а также в рамках мероприятий федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденной Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261¹.

Работа по формированию кадрового резерва в федеральных государственных органах осуществляется в соответствии с Законом № 79-ФЗ, указами Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы», от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», от 31 декабря 2005 г. № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы», от 1 марта 2017 г. № 96 (в ред. от 10 сентября 2017 г.) «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа», а также с положениями о кадровом резерве, принятыми в некоторых федеральных государственных органах.

организации наставничества в системе Следственного комитета Российской Федерации», приказ Следственного комитета РФ от 4 мая 2011 г. № 75 «Об утверждении положения о консультантах-наставниках Следственного комитета Российской Федерации» и др.

¹ См.: Материалы по реализации пилотных проектов по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе // Федеральный портал управленческих кадров: rezerv.gov.ru

Согласно Указу Президента РФ «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа» кадровый резерв формируется, в частности, с целью «содействия формированию высокопрофессионального кадрового состава федеральной гражданской службы».

Профессиональное развитие гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве федерального государственного органа, осуществляется этим органом на основе утверждаемого им индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего.

Информация о мероприятиях по профессиональному развитию гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве, отражается в справке, содержащей сведения о федеральном государственном гражданском служащем (гражданине Российской Федерации), включаемом в кадровый резерв федерального государственного органа, в частности информацию о дополнительном профессиональном образовании — профессиональной переподготовке и повышении квалификации, наименовании образовательных программ, где получения дополнительного профессионального образования, объеме учебных часов, дипломах, удостоверениях, справках, а также об иных мероприятиях по профессиональному развитию, где их проведения, полученных документах (при наличии).

4.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА К ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ РАЗВИТИЮ И ПОВЫШЕНИЮ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В Российской Федерации разработка и реализация механизмов обеспечения государственной службы высококвалифицированными кадрами, способными эффективно выполнять поставленные задачи, рассматривается в качестве одного из основных приоритетов. Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» было предложено уделить особое внимание формированию перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода — в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам¹.

В дальнейшем Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской

¹ Система ГАРАНТ.

службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» было предписано «совершенствование системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышение их профессионализма и компетентности», создание условий для самостоятельного профессионального развития гражданских служащих и внедрении новых форм профессионального развития гражданских служащих, обеспечивающих повышение эффективности их профессиональной служебной деятельности, и дополнительных механизмов финансирования профессионального развития федеральных гражданских служащих исходя из потребности федеральных государственных органов¹.

Преимущественно созданию условий для профессионального развития гражданских служащих была посвящена и дорожная карта Правительства РФ от 12 сентября 2016 г. № 1919-р по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403².

Для совершенствования системы профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации, повышения их профессионализма необходимо создание качественных моделей профессиональных компетенций их деятельности, включающих в себя перечень конкретных показателей с учетом специфики работы государственных органов власти. Использование новых кадровых инструментов позволит повысить объективность оценки соответствия каждого государственного служащего квалификационным требованиям к должностям, а также придать новый импульс работе по формированию государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных служащих с учетом развития необходимых им конкретных профессиональных компетенций.

Внедрение компетентностного подхода в сферу профессионального развития обусловлено также необходимостью раскрытия личностного потенциала государственных служащих, обеспечения их профессиональной готовности к социальным изменениям, реализации мероприятий действующих программ реформирования и развития государственной службы.

Существенное значение приобретают позитивные изменения в системе оценки результативности и эффективности профессиональ-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 12 сентября 2016 г. № 1919-р «Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

ной служебной деятельности государственных служащих, которые становятся естественным следствием функционирования элементов, составляющих модель компетенций.

4.3. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОМПЕТЕНТНОСТНОГО ПОДХОДА В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ РАЗВИТИИ И ПОВЫШЕНИИ КВАЛИФИКАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Несмотря на то что компетентностный подход является основой кадровой политики в системе государственной службы многих стран, определения его основных понятий сохраняют дискуссионный характер. При обсуждении темы компетентностного подхода на государственной и муниципальной службе со студентами чаще всего они демонстрируют абсолютную уверенность в том, что он уже давно в этой сфере применяется. Преподавателями в первую очередь обсуждается вопрос терминологии: что такое компетентностный подход, «компетенция» и «компетентность». Сразу же обнаруживается, с одной стороны, многозначность этих понятий, а с другой — ощущение неудовлетворенности качеством и полнотой приводимых характеристик.

Как свидетельствует анализ литературы, одни исследователи применяют только термин «компетенция», считая, что термин «компетентность» используется в тех же значениях, другие употребляют оба термина как синонимы, третьи разделяют эти понятия, придавая каждому из них разные смыслы.

Многие исследователи соглашаются с тем, что понятие «компетенция» ближе к понятийному полю «знаю как», чем к полю «знаю что». Осмысление возможности, с одной стороны, разграничения этих двух полей, а с другой — их взаимосвязи создает условия для появления вариантов формулирования понятий «компетенция» и «компетентность».

Так, И.А. Зимняя разграничивает понятия «компетенция» и «компетентность» по основанию «потенциальное — актуальное». Если «компетенция» выполняет функцию «потенциального», то «компетентность» понимается ею как актуальное, формируемое личностное качество, как основывающаяся на знаниях, интеллектуально и личностно обусловленная социально-профессиональная характеристика человека¹.

¹ См.: Зимняя И.А. Единая социально-профессиональная компетентность выпускника университета: понятие, подходы к формированию и оценке. М., 2008. С. 30.

А.А. Вербицкий для различения понятий «компетенция» и «компетентность» использует потенциал объективных и субъективных условий профессиональной деятельности. Объективные условия составляют компетенции, то есть сферу прав, обязанностей и ответственности конкретного специалиста, а в качестве субъективных условий (компетентностей) выступают его профессиональные мотивы, личностные качества, психофизиологические способности, знания, умения, навыки¹.

Оба исследователя считают, что компетентностный подход в решении образовательных задач должен основываться на компетентности, понимаемой как социальное качество личности, и обеспечивать направленность образования на развитие личности обучающегося в результате формирования у него таких личностных качеств, как компетентность, средствами решения профессиональных и социальных задач в образовательном процессе.

Из вышеприведенных определений становится также очевидной еще одна общая позиция, разделяемая авторами: сотрудник становится компетентным на основе наличия и развития у него компетенций; компетенция имеет статус первичного фактора, а компетентность следует рассматривать как ее производную.

Авторы монографии, в которой представлены содержание, структура и более детальное описание компетентности как социального качества личности, полагают, что применительно к управлению персоналом представляется правомочным использовать интегрированный подход к компетенциям, соединяющий поведенческий и функциональный подходы в единых многомерных моделях, предполагающих включение функциональных, когнитивных и поведенческих компетенций в целостную структуру². Модель построенной таким образом общей профессиональной компетентности позволяет авторам позиционировать ее составляющие по двум уровням: 1) уровень компетенции; 2) уровень квалификации.

Интерес представляет следующее наблюдение авторов: составляющие компетенции уровня квалификации при всей значимости теоретических и прикладных знаний, функциональных умений и профессиональных навыков трактуются как поверхностные компетенции, поскольку они достаточно легко поддаются развитию. Их можно также рассматривать в качестве пороговых компетенций,

¹ См.: Вербицкий А.А., Ларионова О.Г. Личностный и компетентностный подходы в образовании: проблемы интеграции. М., 2009. С. 113–114.

² См.: Кибанов А.Я., Митрофанова Е.А., Коновалова В.Г., Чуланова О.Л. Концепция компетентностного подхода в управлении персоналом: монография. М., 2014. С. 9–13.

без которых эффективность невозможна, однако она и не гарантирована.

В качестве компетенций, выступающих своеобразными гарантиями профессиональной эффективности личности, авторами выделяются глубинные качества личности, составляющие фундамент уровня компетенции:

– мотивы, то есть то, что нацеливает и придает знаниям и опыту действенный характер;

– психофизиологические свойства или особенности, являющиеся основой для наиболее качественного выполнения той или иной работы (например, эмоциональная устойчивость для руководителя);

– установки и ценностные ориентации личности, составляющие Я-концепцию.

Если в этом контексте представить состав компетентности, то он будет включать такие компоненты, как:

а) готовность к проявлению компетентности (мотивационный аспект), где готовность рассматривается как мобилизация субъектных сил;

б) владение знанием содержания компетентности (когнитивный аспект);

в) опыт проявления компетентности в разнообразных стандартных и нестандартных ситуациях (поведенческий аспект);

г) отношение к содержанию компетентности и объекту ее приложения (ценностно-смысловой аспект, выступающий и как мотивационный);

д) эмоционально-волевая регуляция процесса и результата проявления компетентности.

Теоретические разработки исследователей способствуют формированию научных взглядов и постепенному формированию представлений о возможных вариантах построения модели компетенций российского государственного служащего, заданной функционалом замещаемой должности и актуальными потребностями работодателя. В ее состав могут быть включены: уровень образования государственного служащего; направление подготовки (специальности); стаж (опыт) работы на государственной службе или опыт работы по специальности (направлению подготовки); уровень профессиональных знаний и навыков, которые соответствуют области и виду профессиональной деятельности и позволяют ему быть компетентным при исполнении должностных обязанностей. Вероятно, кроме профессиональной части модель компетенций государственного служащего может включать и другие составляющие,

представленные, например, в базовых квалификационных требованиях¹.

Современная практика показывает, что уровень профессиональных знаний, умений и навыков, который должен соответствовать содержанию дифференцированной компетентности должности, замещаемой государственным служащим, является наиболее трудно определяемой величиной. Его можно характеризовать и как актуальную (проявленную), и как потенциальную оценку профессиональной деятельности государственного служащего. Обе оценки можно рассматривать важными критериями для принятия кадровых решений по отношению к государственному служащему, поскольку они носят динамический (изменчивый) характер при реальном использовании модели компетенций в оценочной деятельности.

4.4. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ МЕНЕДЖМЕНТА КОМПЕТЕНЦИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Зарубежные специалисты в области компетентностного подхода тоже понимают и трактуют компетенции по-разному, некоторые из них не видят существенных различий между понятиями «компетенция» и «компетентность». Под компетенциями (компетентностями) понимаются или имманентные характеристики субъекта, определяющие его модели поведения (позиция, характерная для России), или наблюдаемое поведение, фиксируемое внешними экспертами (Австралия, Бельгия, Канада, Южная Корея, Нидерланды, США).

Большое значение для российских исследователей и практиков имеет то, что компетенции интерпретируются за рубежом как ключевое понятие современного управления, как свидетельство перехода области кадрового менеджмента к новому пониманию, к новой социальной парадигме. По мнению Е. Лоулера, необходимость введения менеджмента компетенций вызвало действие четырех ключевых сил:

- изменение характера деятельности во всех сферах от создания массового типового продукта (услуги) к развитию индивидуализации в обслуживании потребителей во всех сферах;
- рост глобализации как проявление борьбы за человеческие ресурсы, воспринимаемые как ключевые факторы успеха;

¹ См.: Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы. Версия 3.1. URL: <http://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1>

– обострение конкуренции вследствие невозможности удержания «тайнства ресурсов»;

– появление новых разновидностей организационных структур, изменяющих возможные маршруты профессиональной карьеры¹.

Возможность использования убедительной силы идеи компетенций и придаваемый ей статус аттрактора, способного вывести управление на уровень требований постиндустриального (информационного) общества XXI в., стали основными доводами в пользу ее применения в системе зарубежной государственной службы. Особую ценность для населения и государственных служащих получила трактовка компетенции как средства постепенного преодоления традиционных барьеров между государством и обществом, государственными служащими и гражданами, профессионалами в области административного менеджмента и профессионалами других областей. Компетентностный подход оказывается способным перенести акцент восприятия государственной службы из области юридических норм и политических установок в область конкретного поведения людей, осуществляющих государственные функции.

Практика внедрения менеджмента компетенций делает явной еще одну ценную для государственной службы функцию: она повышает значение качественных характеристик профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, которые достаточно сложно оценить с помощью традиционных подходов, ориентированных на количественные измерения.

Упор исключительно на количественные показатели оценки эффективности привел, по мнению специалистов, к появлению нескольких проблем. Одну из них эксперты называют развитой практикой «игры», при которой государственные служащие (особенно высокого должностного ранга) стремятся к манипулированию конкретными данными, свидетельствующими о результатах деятельности, с целью управления собственными вознаграждениями и компенсациями. Это явление выражается в искажении отчетности, сокрытии данных, увеличении размера фактических показателей, подмене показателей и прочих формах маскировки эффективности. В связи с тем, что возможностями подобной «игры в эффективность» обладают преимущественно носители должностей высокого уровня, в последнее время страны Организации экономического сотрудничества и развития особое внимание уделяют управлению эффективностью именно этих государственных служащих. Создание новых механизмов развития

¹ Цит. по: Кудрявцева Е.И. Менеджмент компетенций в системе государственной гражданской службы // Управленческое консультирование. 2013. № 6. С. 22–23.

эффективности государственных служащих высокого уровня делает возможным решение сразу нескольких проблем, в том числе:

- формирование новых ориентиров для государственных служащих, находящихся на высших должностях, развитие добровольности и ответственности в зоне ключевых полномочий;
- создание областей развития позитивной практики за счет поступательного переноса новых ценностей от носителей старших должностей к носителям младших для создания стратегического единства внутри органов государственного управления;
- удержание государственных служащих, обладающих высоким потенциалом, в сфере государственной службы и общее развитие качества персонала государственной службы за счет отбора, осуществляемого представителями высших должностей¹.

Зарубежный опыт показывает, что модели компетенций государственных служащих направлены на сближение представлений о сущности профессионализма в разных сферах, что проявляется, в частности, в несущественном отличии моделей компетенций государственных служащих от моделей компетенций менеджеров коммерческого сектора. Некоторые компетенции, специфичные для государственной службы, призваны лишь привлечь дополнительное внимание к тем сторонам деятельности государственного служащего, которые касаются поддержания положительного имиджа государственной службы в глазах общества. При этом каждая страна ищет и находит небольшое число (1–3) специфических отличий в деятельности государственных служащих относительно профессионалов иных сфер, чтобы через эти отличия развить механизмы идентификации государственного служащего с областью своей деятельности.

Анализ существующих вариантов моделей компетенций в системах государственной службы дает основание для выделения ключевых компетенций, зафиксированных в моделях для государственных служащих, выступающих как рефлексия потребностей ближайшего будущего. К ним относятся творческое мышление, гибкость, стратегическое мышление и сотрудничество. Именно эти ориентиры в государственной службе позволят развить ее как демократический и профессиональный институт, направленный на поддержание социального благополучия.

¹ Там же. С. 24.

Глава 5

ОТКРЫТОСТЬ И ОГРАНИЧЕНИЯ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К РЕЖИМУ ИНФОРМАЦИИ, ЦИРКУЛИРУЮЩЕЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Информационные технологии широко применяются в государственном управлении. Они позволяют обеспечить его качественно новый уровень. При этом речь идет не только об использовании информационных технологий, направленных на обеспечение служебной деятельности государственных служащих, но и об использовании информационных технологий при реализации и обеспечении прав граждан и юридических лиц в отношениях с государственными органами. Деятельность государственных служащих не может быть эффективной без получения необходимой для принятия решений информации, без использования информационных систем, базирующихся на современных информационных технологиях.

Использование современных информационных технологий в государственном управлении существенным образом позволило изменить реализацию возложенных на государственные органы функций, обеспечить открытость их деятельности. Информационные технологии позволяют поднять на новый уровень отношения между должностными лицами государственных органов и гражданами, обеспечить доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, снять ограничения, связанные с удаленностью поселений от органов исполнительной власти, получить государственные услуги в электронной форме.

В любом государственном органе формируется большой объем информации, имеющей различный правовой режим. Эту информацию с точки зрения доступа к ней можно разделить на две большие группы: открытая информация и информация ограниченного доступа.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ под информацией о деятельности государственных органов и органов

¹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

местного самоуправления понимается информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные правовые акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления — муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

Статьей 20 указанного закона установлены случаи, в которых информация не предоставляется:

- содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

- в запросе не указан почтовый адрес, адрес электронной почты или номер факса для направления ответа на запрос либо номер телефона, по которому можно связаться с направившим запрос пользователем информацией;

- запрашиваемая информация не относится к деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, в который поступил запрос;

- запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа;

- запрашиваемая информация ранее предоставлялась пользователю;

- в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, о проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или о проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией;

- запрашиваемая информация может не предоставляться, если она опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети «Интернет».

Как видим, перечень установленных оснований для отказа в предоставлении информации, относящейся к деятельности государственных и муниципальных органов, носит закрытый характер.

Такое законодательное регулирование обеспечивает максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание тот факт, что в последнем указанном в перечне основании заложена возможность принятия решения как об отказе в предоставлении информации, так и о ее предоставлении. При этом выбор решения оставлен за должностным лицом государственного органа или органа местного самоуправления.

Закон также закрепляет перечень способов доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 6), причем этот перечень носит открытый характер. В статье перечислено шесть основных способов доступа к информации:

- обнародование (опубликование) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в средствах массовой информации;

- размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет»;

- размещение государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

- ознакомление пользователей информацией с информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в помещениях, занимаемых указанными органами, а также через библиотечные и архивные фонды;

- присутствие граждан (физических лиц), в том числе представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления, на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления, а также на заседаниях коллегиальных органов государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления;

- предоставление пользователям информацией по их запросу информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Наряду с указанными способами доведения информации ст. 6 прямо предусматривает возможность использования иных способов, которые могут быть предусмотрены законами или иными нормативными правовыми актами, в том числе муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления.

Закон не ограничивается только перечислением способов доведения информации, а регламентирует каждый из перечисленных способов. Наиболее подробно законодатель регулирует порядок размещения государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в сети «Интернет». При этом обращается внимание на организацию доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» (ст. 10). На государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности возложена обязанность создавать официальные сайты в сети «Интернет» с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. Предусмотрен порядок действий в случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети «Интернет»: указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.

Наряду с организационными мерами по размещению информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в сети «Интернет» закон регламентирует и вопросы содержательного характера (ст. 13). Приводится перечень информации, которую государственные органы, органы местного самоуправления обязаны размещать в сети «Интернет» с учетом сферы деятельности государственного органа, органа местного самоуправления.

В Перечень включен широкий круг информации, состоящей из нескольких блоков:

- 1) общая информация о государственном органе, об органе местного самоуправления;
- 2) информация о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;
- 3) информация об участии государственного органа, органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Российской Федерации, а также о мероприятиях, проводимых государственным органом, органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах

и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа, органа местного самоуправления;

4) информация о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иная информация, подлежащая доведению государственным органом, органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

5) информация о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе, его территориальных органах, органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

6) тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления;

7) статистическая информация о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;

8) информация о кадровом обеспечении государственного органа, органа местного самоуправления;

9) информация о работе государственного органа, органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления.

С позиции юридической техники данный перечень сформулирован исчерпывающим образом. Однако в ч. 2 ст. 13 законодатель установил право государственных органов, органов местного самоуправления наряду с указанной информацией размещать в сети «Интернет» иную информацию о своей деятельности. Таким образом, можно выделить две группы размещаемой в сети «Интернет» информации государственных органов, органов местного самоуправления: обязательная группа и группа, наполнение которой зависит от усмотрения соответствующего органа.

Состав общедоступной информации, обязательной к размещению государственными органами и органами местного самоуправления в сети «Интернет», определяется соответствующими перечнями информации, порядок утверждения которых зависит от вида органа власти, его подчиненности. Так, перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятель-

ностью которых осуществляет Президент РФ, и подведомственных им федеральных государственных органов утверждаются Президентом РФ; перечни информации о деятельности федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, и подведомственных им федеральных государственных органов утверждаются Правительством РФ; перечни информации о деятельности Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думы Федерального Собрания РФ утверждаются соответственно Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думой Федерального Собрания РФ и т.п.

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ к числу принципов, на которых основывается правовое регулирование отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, отнесены, в частности, открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Как отметил Конституционный Суд РФ, такое законодательное регулирование направлено на создание условий (гарантий), обеспечивающих максимальную информационную открытость государственных органов и органов местного самоуправления для граждан и иных субъектов гражданского общества, и согласуется с принятой Советом Европы 27 ноября 2008 г. Конвенцией о доступе к официальным документам (преамбула, ст. 3), в которой подчеркивается особое значение прозрачности деятельности государственных органов в плюралистическом и демократическом обществе и которая вместе с тем не исключает ограничений права на доступ к официальным документам при условии, что эти ограничения четко установлены законом, являются необходимыми и соразмерными целям защиты общепризнанных в демократическом обществе ценностей².

Такие ограничения установлены и российским законодательством. Различные ограничения в отношении информации связаны, прежде всего, с ее содержанием, необходимостью защиты прав и законных интересов общества, государства, личности. Сочетание

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

² См. определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О «По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны, Морозова Филиппа Владиславовича и других на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

открытости информации и ограничений, четко установленных законом, позволяет обеспечить баланс публичных интересов в открытости информации, с одной стороны, и права субъектов на сохранение конфиденциальности, с другой. На государственных служащих лежит обязанность соблюдать установленный режим информации независимо от того, имеет ли информация открытый доступ или ограниченный.

Большой объем информации, создаваемой и получаемой государственными служащими, отнесен к информации ограниченного доступа. Прежде всего, это государственная и служебная тайны. Кроме того, в отдельную группу выделены сведения, составляющие налоговую тайну, а также следует упомянуть персональные данные, причем это могут быть персональные данные как самих государственных служащих, так и лиц, обратившихся в государственный орган.

Ограничения в доступе к информации, находящейся у органов исполнительной власти, устанавливаются в том случае, когда иные меры регулирования не могут обеспечить должный правовой порядок, в первую очередь безопасность. Это достигается при помощи следующих средств:

- установление дополнительных запретов и обязываний, ограничение определенных действий;
- принятие специальных мер, направленных на установление и поддержание режимных правил;
- разрешительный способ и тип реализации прав и свобод;
- система контроля и надзора за выполнением режимных требований;
- установление ответственности за нарушение специального правового режима.

Основная часть запретов и ограничений регламентируется в федеральных законах путем введения специальных правовых режимов определенных видов информации, в первую очередь посредством установления режима тайны.

Среди различных видов тайн, свойственных государственной службе, особое место занимает государственная тайна. Вопросы правового регулирования обращения сведений, составляющих государственную тайну, требуют четкой правовой регламентации. Это особенно важно для обеспечения безопасности государства, общества в целом при условии обязательного соблюдения конституционных прав и свобод граждан, открытости и прозрачности деятельности государственного аппарата.

К государственной тайне относятся защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономиче-

ской, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Основным законодательный акт в этой области — Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

Установлено три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, которые должны соответствовать степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений, и соответствующие этим степеням грифы секретности для носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно».

Отнесение сведений к государственной тайне осуществляется в соответствии с Перечнем сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти в соответствии с Перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утверждаемым Президентом РФ. Указанные должностные лица несут персональную ответственность за принятые ими решения о целесообразности отнесения конкретных сведений к государственной тайне.

Органы государственной власти обязаны создать условия, обеспечивающие защиту сведений, составляющих государственную тайну. Ответственность за организацию защиты сведений в органах государственной власти возлагается на их руководителей. Для должностных лиц, допущенных к государственной тайне на постоянной основе, устанавливаются социальные гарантии, а также определенные ограничения.

Наряду с государственной тайной в органах государственной власти в отношении создаваемой и поступившей из других структур информации используется режим служебной тайны. В отличие от государственной тайны служебная тайна не урегулирована на уровне закона. Основным нормативным правовым актом является постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности», в соответствии с которым «к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная инфор-

мация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами».

Руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного органа управления использованием атомной энергии, уполномоченного органа по космической деятельности в пределах своей компетенции определяет:

- категории должностных лиц, уполномоченных относить служебную информацию к разряду ограниченного распространения;
- порядок передачи служебной информации ограниченного распространения другим органам и организациям;
- организацию защиты служебной информации ограниченного распространения.

Должностные лица, принявшие решение об отнесении служебной информации к разряду ограниченного распространения, несут персональную ответственность за обоснованность принятого решения и соблюдение установленных ограничений. Служебная информация ограниченного распространения без санкции соответствующего должностного лица не подлежит разглашению. За разглашение служебной информации ограниченного распространения, а также за нарушение порядка обращения с документами, содержащими такую информацию, государственный служащий может быть привлечен к ответственности.

Если в отношении государственной и служебной тайн установленный режим определен достаточно четко, то такая информация, как персональные данные, в государственных органах может иметь различные правовые режимы. Так, если речь идет о персональных данных заявителей или иных лицах, чьи персональные данные поступили в государственные органы, то они относятся к категории конфиденциальной информации и должны охраняться в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹.

Что касается персональных данных государственных служащих, то они могут иметь различный режим. К персональным данным гражданского служащего относятся сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в его личном деле либо подлежащие включению в его личное дело. Установлено, что персональные данные, внесенные в личные дела гражданских служащих, иные сведения, содержащиеся в личных делах гражданских служащих, относятся к сведениям конфиденциального характера.

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451.

Исключение составляют сведения, которые в установленных федеральными законами случаях могут быть опубликованы в средствах массовой информации, а также сведения, которые в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

Основным законодательным актом, устанавливающим основы правового режима персональных данных государственных служащих, является Закон № 79-ФЗ, гл. 7 которого посвящена персональным данным государственных служащих. По общему правилу персональные данные следует получать лично у гражданского служащего. Запрещается обрабатывать и приобщать к личному делу гражданского служащего не установленные законодательством персональные данные о его политических, религиозных и иных убеждениях и частной жизни, о членстве в общественных объединениях, в том числе в профессиональных союзах. Передача персональных данных гражданского служащего третьей стороне не допускается без письменного согласия гражданского служащего, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации в области персональных данных. Гражданский служащий, виновный в нарушении норм, регулирующих обработку персональных данных другого гражданского служащего, несет ответственность в соответствии с указанным федеральным законом и другими федеральными законами.

Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 утверждено Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, которым определен порядок получения, обработки, хранения, передачи и любого другого использования персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации.

В целях обеспечения защиты персональных данных, хранящихся в личных делах гражданских служащих, гражданские служащие имеют право:

- а) получать полную информацию о своих персональных данных и обработке этих данных (в том числе автоматизированной);
- б) осуществлять свободный бесплатный доступ к своим персональным данным, включая право получать копии любой записи, содержащей персональные данные гражданского служащего, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;
- в) требовать исключения или исправления неверных или неполных персональных данных, а также данных, обработанных с нарушением федерального закона;

г) требовать от представителя нанимателя или уполномоченного им лица уведомления всех лиц, которым ранее были сообщены неверные или неполные персональные данные гражданского служащего, обо всех произведенных в них изменениях или исключениях из них;

д) обжаловать в суд любые неправомерные действия или бездействие представителя нанимателя или уполномоченного им лица при обработке и защите персональных данных гражданского служащего.

Особые требования установлены к информации о доходах государственных служащих. Сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера федеральных гражданских служащих, назначение на должность и освобождение от должности которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ, предоставляются для опубликования общероссийским средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих, а сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера соответствующих гражданских служащих субъекта Российской Федерации предоставляются для опубликования общероссийским и региональным средствам массовой информации по их обращениям с одновременным информированием об этом указанных гражданских служащих. Иными словами, указанные сведения являются общедоступными.

Средствам массовой информации по их обращениям предоставляются следующие сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера гражданских служащих:

а) декларированный годовой доход;

б) перечень объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;

в) перечень транспортных средств и суммарная декларированная стоимость ценных бумаг, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности.

При этом в предоставляемых средствам массовой информации сведениях запрещается указывать: данные о супруге, детях и иных членах семьи гражданского служащего; данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации гражданского служащего, а также его супруги (ее супруга), детей и иных членов его семьи; данные, позволяющие определить местонахождение объектов недвижимости, принадлежащих гражданскому служащему на праве собственности

или находящихся в его пользовании; информацию, отнесенную к государственной тайне.

В отношении информации, циркулирующей в органах государственной власти, установлены меры по обеспечению информационной безопасности, что предполагает, прежде всего, правильное определение угроз безопасности соответствующего субъекта, в том числе угроз государственным органам в информационной сфере, а также адекватный выбор и применение адекватных средств защиты от этих угроз, что может быть достигнуто только комплексным использованием средств защиты по каждому виду угроз в рамках единой государственной политики, учитывающей федеральный и региональный уровни, которые должны быть взаимосвязаны.

Для гарантирования информационной безопасности органы исполнительной власти, их должностные лица обязаны выполнять требования о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах, которые устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В целях обеспечения информационной безопасности Российской Федерации при осуществлении международного информационного обмена посредством информационных систем, информационных сетей и сетей связи, включая международную компьютерную сеть «Интернет», субъектам международного информационного обмена в Российской Федерации предписано не осуществлять включение информационных систем, сетей связи и автономных персональных компьютеров, в которых обрабатывается информация, содержащая сведения, составляющие государственную тайну, служебную тайну, в состав средств международного информационного обмена, в том числе в международную компьютерную сеть «Интернет».

Глава 6

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПООЩРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективное функционирование системы государственной службы в Российской Федерации на основе таких принципов, как законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, профессионализм и компетентность государственных служащих, обеспечивается в том числе посредством правового института ответственности специальных субъектов права — государственных служащих. Исследование проблем юридической ответственности государственных служащих, совершенствование механизма ее реализации имеет теоретическое и практическое значение в условиях осуществления экономических и административных реформ. В настоящей главе рассматриваются теоретико-правовые аспекты ответственности государственных служащих, законодательные и иные нормативные акты, устанавливающие различные виды юридической ответственности государственных служащих, а также практические проблемы правового регулирования, механизм реализации и совершенствования ответственности государственных служащих.

Государственные служащие, призванные непосредственно осуществлять функции государственного управления, как субъекты права подлежат общей для всех граждан Российской Федерации юридической ответственности, а также в силу своего статуса несут специальную ответственность, которая предусмотрена законодательством. Понятие «юридическая ответственность» в связи с отсутствием единообразного определения с учетом различных подходов трактуется как мера государственного принуждения в виде ограничений личного или имущественного порядка¹, обязанность субъекта претерпевать меры государственно-принудительного воздействия². Так, например, юридическая ответственность в государственном управлении означает, что «субъект управления, кому поручено выполнение соответствующих функций, претерпевает неблагоприятные последствия за принятие им противоправных решений, не-

¹ См.: Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С. 314.

² См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 180.

надлежащее осуществление возложенных на него задач и функций»¹. Юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями; наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов юридической ответственности, а его признаки, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности; при этом общепризнанным принципом привлечения к юридической ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, то есть закреплено непосредственно в законе².

Единство системы государственной службы, закрепленное на законодательном уровне, обуславливает возможность комплексного сравнительного исследования ответственности государственных служащих применительно к видам государственной службы — государственной гражданской службе, военной службе, государственной службе иных видов. К иным видам, в частности, относятся служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации, служба в Следственном комитете РФ, служба в органах внутренних дел, служба в таможенных органах.

В соответствии с п. 4 ст. 10 Закона № 58-ФЗ правовое положение (статус) федерального государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. В настоящей главе на основе анализа таких законодательных актов рассмотрена правовая регламентация ответственности государственных служащих применительно к государственной гражданской службе, военной службе, службе в органах внутренних дел и службе в таможенных органах.

¹ Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право. 2008. № 9. С. 14.

² См., например, постановления Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. № 1-П, от 27 апреля 2001 г. № 7-П, от 17 июля 2002 г. № 13-П, от 18 мая 2012 г. № 12-П, содержащие данный вывод исходя из смысла основанных на общепризнанных принципах справедливости и гуманизма положений ч. 2 ст. 54 Конституции РФ.

К государственным служащим может применяться дисциплинарная, материальная, административная и уголовная ответственность.

Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации предусмотрена ст. 68 Закона № 79-ФЗ, в соответствии с которой лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации, привлекаются к ответственности в порядке, установленном указанным федеральным законом и другими федеральными законами.

Так как профессиональная служебная деятельность государственного гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом¹, в данный документ в обязательном порядке включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы.

Как форма государственного принуждения дисциплинарная ответственность государственных служащих имеет общие для всех видов ответственности черты, а также специфические особенности, которые отличают данный вид ответственности от уголовной, административной и материальной. Рассматриваемый вид ответственности является основным видом ответственности государственных служащих «в силу ее непосредственности, оперативности и возможности учета конкретной обстановки правонарушения совершенно компетентным в ситуации лицом — вышестоящим начальником государственного служащего»².

Понятие дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего можно рассматривать как «ответственность государственного гражданского служащего перед конкретным гражданином, обществом и государством за совершение проступка как на государственной гражданской службе, так и вне ее, по результатам рассмотрения которого в определенном законом порядке представителем нанимателя на государственного служащего налагаются особые санкции в результате государственного принуждения»³.

¹ Должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа.

² Демин А.А. Государственная служба. М., 2002. С. 100.

³ Княгинина О.Н. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих Российской Федерации: проблемы административной теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

Дисциплинарная ответственность традиционно доминирует в системе видов ответственности, применяемых на государственной службе с учетом таких ее преимуществ, как простота и оперативность применения, гибкость используемых мер воздействия на нарушителя. Кроме того, необходимо учитывать превентивную функцию дисциплинарной ответственности, свойственную и другим видам ответственности, что обеспечивает предупреждение совершения новых нарушений служебной дисциплины как самим правонарушителем, так и другими государственными служащими.

Существуют различные подходы к классификации дисциплинарных проступков, например в зависимости от вида обязанности, которая не исполняется¹. Выделяются проступки гражданских служащих, за совершение которых наступает дисциплинарная ответственность: внутриорганизационные; должностные; нарушающие требования служебного поведения; нарушающие установленные ограничения и запреты².

Служебная дисциплина подразумевает обязательное соблюдение государственным служащим должностного регламента, установленного в соответствии с законодательством о государственной службе. Как показывает судебная практика, применение к государственно-му гражданскому служащему дисциплинарного взыскания за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него служебных обязанностей при отсутствии на момент привлечения гражданского служащего к дисциплинарной ответственности должностного регламента по занимаемой им должности гражданской службы возможно, если на эту должность он был перемещен с иной должности без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом³.

На основе анализа судебной практики, связанной с привлечением государственных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков⁴, можно сделать вывод,

¹ См.: Бабелюк Е.Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005.

² См.: Княгинина О.Н. Указ. соч.

³ См.: Обзор судебной практики по спорам, связанным с прохождением службы государственными гражданскими служащими и муниципальными служащими (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 22 июня 2016 г.) // БВС РФ. 2016. № 10.

⁴ См.: Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2014. № 9.

что причинами применения дисциплинарных взысканий к государственным служащим, как правило, являлись:

– непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий;

– осуществление предпринимательской деятельности;

– непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений.

Анализ практики государственных органов по применению дисциплинарных взысканий в случаях несоблюдения государственных служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов и (или) неисполнении ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции¹, показывает, что не влечет применения взысканий, поскольку не образует коррупционного проступка:

а) ненадлежащее соблюдение запрета, неисполнение обязанности вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (пожар, наводнение, военные действия и т.д.), которые объективно препятствуют представлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера в установленный законодательством срок или получению информации (документов), необходимых для достоверного и полного отражения данных сведений, соблюдению ограничения, запрета, требования о предотвращении или урегулировании конфликта интересов;

б) ошибочное (неточное) указание сведений в справке о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера (далее — справка)² вследствие ошибок и неточностей, допущенных государственным органом или иной организацией в выданных служащему документах (выписках), на основании которых им заполнялась справка (ошибка в справке 2-НДФЛ, выписке по счету, выданной кредитной организацией, и т.п.), а также иных обстоя-

¹ См.: Письмо Министерства труда РФ от 21 марта 2016 г. № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2016. № 5.

² Указанная справка представляется в кадровое подразделение федерального государственного органа, иного органа или организации лицами, претендующими на замещение должностей и замещающими должности, осуществление полномочий по которым влечет за собой обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

тельств, когда неточность в представленных сведениях возникла по причинам, не зависящим от служащего¹;

в) заполнение служащим справки в ином, не общепринятом, орфографическом порядке, при котором сохраняется смысловое содержание данных в справке, либо когда заполнены разделы, графы справки, не подлежащие заполнению;

г) представление служащим в установленный законодательством срок уточненных и достоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при условии, что служащий самостоятельно обнаружил в представленных им справках не отраженные или не полностью отраженные сведения.

Кроме того, исходя из рассматриваемой практики привлечения к ответственности государственных служащих можно отметить, что взыскание в виде увольнения служащего с государственной службы в связи с утратой доверия применялось, к примеру, в случаях: сокрытия доходов, имущества, источники происхождения которых служащий не мог пояснить или стоимость которых не соответствовала его доходам; значительного завышения служащим общей суммы доходов, вкладов в банках и иных кредитных организациях либо полученных кредитов с целью финансового обоснования сделок по приобретению земельных участков, объектов недвижимого имущества, транспортных средств, ценных бумаг; указания недостоверной цены сделки в разд. 2 справки для придания видимости соответствия расходов служащего его доходам; сокрытия факта наличия банковских счетов, движение денежных средств по которым в течение отчетного года не могло быть объяснено исходя из доходов служащего; сокрытия информации о фактах получения доходов от продажи имущества по цене существенно выше рыночной; сокрытия информации о фактах получения кредитов на льготных условиях от банков и иных кредитных организаций, в отношении которых служащий выполнял функции государственного управления; иных обстоятельств, наличие которых вызвало объективные сомнения в правомерности полученных доходов или приобретении на законные доходы имущества, информация о которых была неполной либо недостоверной².

¹ При этом обстоятельства, указанные в п. «а» и «б», отражаются в письменных пояснениях служащего, представляемых в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений, или подтверждаются иными документами.

² См. подробнее: Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2016. № 5.

Ответственность военнослужащих предусмотрена Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее — Закон № 76-ФЗ)¹. В соответствии с ч. 1 ст. 28 указанного закона и другими федеральными законами военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в зависимости от характера и тяжести совершенного им правонарушения привлекается к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. В качестве отдельных видов преступлений Уголовный кодекс РФ (далее — УК РФ) выделяет преступления против военной службы, то есть преступления против установленного порядка прохождения военной службы, совершенные военнослужащими.

Военнослужащие, а также имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность. Исключение из данного правила составляют административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), за совершение которых указанные лица несут административную ответственность на общих основаниях². При этом к военнослужащим не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, исправительных работ. Виды дисциплинарных взысканий и поощрений, права командиров (начальников) по их применению определяет Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ³. Обстоятельства, смягчающие, отягчающие дисциплинарную ответственность военнослужащих и исключающие ее, а также учитываемые при назначении дисциплинарного взыскания, определяются Законом № 76-ФЗ.

Рассматривая вопросы, связанные с ответственностью военнослужащих, следует обратить внимание на то, что принципы органи-

¹ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

² Правонарушения в области охраны окружающей среды; дорожного движения; финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг; таможенного дела и др.

³ См.: Указ Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 47 (ч. 1). Ст. 5749.

зации и функционирования военной службы, специфика деятельности военнослужащих обуславливают повышенную ответственность указанных лиц за ненадлежащее выполнение обязанностей военной службы. Последствия невыполнения военнослужащим установленных требований должны определяться таким образом, чтобы обеспечивалась возможность учета характера нарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, причин и условий совершения, а также личности военнослужащего и степени его вины и тем самым гарантировалась соразмерность неблагоприятных для военнослужащего правовых последствий степени тяжести допущенного им нарушения¹.

Как отмечает Конституционный Суд РФ, «федеральный законодатель, воплощая в правовом регулировании предписания статьи 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, обеспечивает надлежащее выполнение гражданином обязанностей, обусловленных несением военной службы. При этом, поскольку особенности правового статуса военнослужащего предполагают определенные ограничения конституционных прав и свобод лиц, несущих военную службу, федеральный законодатель при введении таких ограничений должен обеспечивать их соразмерность (пропорциональность) целям и конституционному предназначению военной службы как таковой и учету характера и объективных условий ее прохождения»².

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — Закон № 342-ФЗ) предусмотрена ответственность сотрудника органов внутренних дел. Закон раскрывает понятие служебной дисциплины в ч. 1 ст. 47 как соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации⁴, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосред-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. № 6-П // Вестник КС РФ. 2013. № 5.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 20 апреля 2009 г. № 7-П // Вестник КС РФ. 2009. № 3.

³ СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. I). Ст. 7020.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5808.

ственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав. В соответствии со ст. 15 указанного закона за совершение преступления сотрудник органов внутренних дел несет уголовную ответственность.

Ответственность сотрудников полиции предусмотрена ст. 33 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее — Закон № 3-ФЗ), в соответствии с которой сотрудник полиции независимо от замещаемой должности несет ответственность за свои действия (бездействие) и отдаваемые приказы и распоряжения. За противоправные действия (бездействие) сотрудник полиции может быть привлечен к уголовной, дисциплинарной, административной и гражданско-правовой ответственности. Сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел и которому в установленном порядке присвоено специальное звание². При этом к сотрудникам полиции не относятся рядовые, офицеры и генералы внутренних войск³, сотрудники следственного аппарата органов внутренних дел, сотрудники органов внутренних дел, имеющие специальные звания внутренней службы⁴.

За совершение административного правонарушения сотрудник органов внутренних дел несет дисциплинарную ответственность в соответствии с Законом о полиции, Дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации⁵. В качестве дисциплинарного проступка рассматривается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должност-

¹ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Законом № 3-ФЗ предусмотрены специальные звания сотрудников полиции для рядового состава, а также для младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава.

³ В связи с преобразованием внутренних войск Министерства внутренних дел РФ в войска национальной гвардии Российской Федерации военнослужащие внутренних войск продолжают проходить военную службу (службу) в войсках национальной гвардии в соответствии со ст. 34 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (СЗ РФ. 2016. № 27 (ч. I). Ст. 4159).

⁴ См. подробнее: Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 2–10.

⁵ Исключение — административное правонарушение, за совершение которого сотрудник подлежит административной ответственности на общих основаниях в соответствии с КоАП РФ.

ного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел¹, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации определяет: сущность служебной дисциплины в органах внутренних дел²; обязанности сотрудников по соблюдению и поддержанию служебной дисциплины; обязанности и права руководителей (начальников) по поддержанию служебной дисциплины; обязательность исполнения приказов и распоряжений руководителя (начальника); порядок применения мер поощрения; порядок наложения и исполнения дисциплинарных взысканий; порядок учета мер поощрения и дисциплинарных взысканий; порядок обжалования дисциплинарных взысканий.

Далее рассмотрена правовая регламентация ответственности сотрудников таможенной службы как особого вида государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов³. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в тамо-

¹ Режим служебного времени и время отдыха сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, проходящих службу в подразделениях центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ регламентированы Правилами внутреннего служебного распорядка центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденными приказом МВД России от 23 августа 2012 г. № 800 (Российская газета. 2012. № 218).

² Рассматриваемый нормативный акт определяет понятие служебной дисциплины в органах внутренних дел аналогично ст. 47 Закона № 342-ФЗ как соблюдение сотрудником установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом, контрактом, а также приказами и распоряжениями Министра внутренних дел РФ, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных сотруднику прав.

³ См. об организации системы таможенных органов: Ноздрачев А.Ф. Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов: состояние и задачи дальнейшего совершенствования // Законодательство и экономика. 2005. № 2, 3; Его же. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. № 7, 8.

женных органах Российской Федерации» (далее — Закон № 114-ФЗ)¹, определяющий порядок прохождения службы в таможенных органах и организациях Федеральной таможенной службы и основы правового положения должностных лиц таможенных органов, в отличие от Закона № 342-ФЗ, не раскрывает содержание таких понятий, как «служебная дисциплина», «дисциплинарный проступок». Статья 29 Закона № 114-ФЗ содержит перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на сотрудников таможенных органов за нарушение служебной дисциплины (замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, увольнение из таможенных органов).

Сущность служебной дисциплины в таможенных органах, права и обязанности начальников таможенных органов, связанные с ее поддержанием, а также порядок применения поощрений и наложения дисциплинарных взысканий определены Дисциплинарным уставом таможенной службы Российской Федерации², распространяющимся на сотрудников таможенных органов Российской Федерации. Данный акт определяет понятие служебной дисциплины как строгое выполнение всеми сотрудниками таможенных органов должностных обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами Федеральной таможенной службы, правилами внутреннего распорядка в таможенном органе, должностными инструкциями сотрудников, приказами начальников таможенных органов, а также условиями контракта о службе в таможенных органах. В соответствии с п. 17 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации дисциплинарный проступок — виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение сотрудником возложенных на него должностных обязанностей.

Необходимость формализации оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих, установления связи между отнесением дисциплинарного проступка к той или иной категории и налагаемыми за их совершение дисциплинарными взысканиями, а также порядком их назначения обуславливает выработку подходов к классификации дисциплинарных проступков по степени тяжести на грубые, незначительные и значительные³. Сле-

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

² См.: Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. № 47. 1998. Ст. 5742.

³ См. подробнее: Добробаба М.Б. Формализация оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. 2017. № 5. С. 17–21.

дует рассмотреть грубые дисциплинарные проступки как особый вид нарушения служебной дисциплины, за которое предусмотрена повышенная дисциплинарная ответственность государственных служащих. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 37 Закона № 79-ФЗ служебный контракт может быть расторгнут представителем нанимателя, а гражданский служащий — освобожден от замещаемой должности гражданской службы и уволен с гражданской службы в случае однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей.

К таким нарушениям относятся, в частности: прогул; появление на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения; разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации; нарушение требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если оно повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, аварию, катастрофу) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

Таким образом, по смыслу рассматриваемого положения ст. 37 Закона № 79-ФЗ можно сделать вывод о том, что грубые проступки являются особым видом дисциплинарных проступков государственных служащих, ответственность за которые предусматривает санкции в виде увольнения в порядке дисциплинарного взыскания. К грубым также относятся коррупционные правонарушения (дисциплинарные коррупционные проступки), за совершение которых в соответствии с п. 1.1 ч. 1 указанной статьи предусматривается безальтернативное дисциплинарное взыскание — увольнение в связи с утратой доверия.

Рассматриваемый вид дисциплинарных проступков предусмотрен служебным законодательством применительно ко всем видам государственной службы. При этом перечни грубых проступков имеют некоторые отличия с учетом определенных видовых особенностей службы¹.

Так, например, перечень грубых нарушений служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел, содержащийся в ч. 2 ст. 49 Закона № 342-ФЗ, довольно широк и включает в том числе: совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражда-

¹ См., например: Павленко К.А. Служебная дисциплина в системе правоохранительной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 21.

нина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечет за собой уголовную ответственность; разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечет уголовную ответственность; небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечет уголовную ответственность; сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения.

Как вид дисциплинарного взыскания в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания может применяться перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел. Перевод на нижестоящую должность в качестве вида дисциплинарного взыскания в случае совершения грубого нарушения служебной дисциплины предусмотрен для сотрудников, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органах Российской Федерации. При этом в соответствии с п. 3 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, п. 3 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² единовременное пособие не выплачивается гражданам, уволенным со службы в связи с отказом сотрудника от перевода на нижестоящую должность в порядке исполнения дисциплинарного взыскания.

В соответствии с п. 18 Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации к грубым нарушениям служебной дисциплины относятся: невыполнение сотрудником обязанностей,

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4595.

² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I). Ст. 7608.

установленных подп. 1, 3, 7 п. 1 ст. 17 Закона № 114-ФЗ¹; утрата сотрудником документов, предоставляющих право перемещения товаров или транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза, а также товаров, обращенных в федеральную собственность, товаров и документов, задержанных и (или) изъятых при проведении таможенного контроля, личной номерной печати, боевого оружия; несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников ст. 7 Закона № 114-ФЗ².

Исчерпывающий перечень грубых дисциплинарных проступков содержится в п. 2 ст. 28.5 Закона № 76-ФЗ и приложении № 7 к Дисциплинарному уставу Вооруженных Сил РФ³.

В отношении привлечения государственного служащего к административной или уголовной ответственности как должностного лица необходимо установить, является ли он представителем власти, выполняет ли организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, то есть соответствует ли его служебное положение определению должностного лица. Что касается во-

¹ В соответствии с указанными требованиями Закона № 114-ФЗ сотрудник таможенного органа обязан: обеспечивать соблюдение Конституции РФ, исполнение федеральных конституционных законов и федеральных законов; выполнять приказы и распоряжения начальников таможенных органов, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением заведомо незаконных; хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, в том числе затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

² К грубым нарушениям, связанным с несоблюдением указанных ограничений, в частности, относятся: занятие другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; совмещение службы в таможенных органах с исполнением обязанностей депутата федерального органа законодательной власти, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; членство в органе управления коммерческой организации; получение от физических и юридических лиц подарков, денежных вознаграждений, ссуд, услуг, средств на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иных вознаграждений, связанных с исполнением должностных обязанностей; использование своего служебного положения в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним.

³ К указанным проступкам относятся: нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими; самовольное оставление воинской части или установленного за пределами воинской части места военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, или гражданином, призванным на военные сборы; уклонение от исполнения обязанностей военной службы; уничтожение или повреждение по неосторожности военного имущества; административное правонарушение, за которое военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, в соответствии с КоАП РФ несет дисциплинарную ответственность.

проса о возможности отнесения лица к числу лиц, осуществляющих организационно-распорядительные функции в государственных органах и учреждениях, то необходимо определить понятие полномочий по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих юридические последствия. Под такими полномочиями нужно понимать права и обязанности по совершению при возникновении предусмотренных в законе или подзаконном акте обстоятельств действий, способных порождать, изменять и прекращать правовые отношения¹. Организационно-распорядительными, помимо полномочий по управлению подчиненными в самом государственном органе или учреждении, являются полномочия работника государственного органа или учреждения по наделению иных лиц, включая юридические, правами и обязанностями, а равно по изменению объема этих прав и обязанностей или их прекращению².

Нормы об ответственности государственных служащих содержит законодательство о противодействии экстремизму. Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»³ предусмотрена ответственность должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности. В соответствии со ст. 14 указанного закона высказывания должностного лица, а также иного лица, состоящего на государственной или муниципальной службе, о необходимости, допустимости, возможности или желательности осуществления экстремистской деятельности, сделанные публично, либо при исполнении должностных обязанностей, либо с указанием занимаемой должности, а равно непринятие должностным лицом в соответствии с его компетенцией мер по пресечению экстремистской деятельности влечет за собой установленную законодательством Российской Федерации ответственность. При этом соответствующие государственные органы и вышестоящие должностные лица обязаны незамедлительно принять необходимые меры по привлечению к ответственности лиц, допустивших такие действия, которые могут образовывать состав преступления или административного правонарушения.

В зависимости от характера совершенного противоправного деяния (действия, бездействия) государственные служащие могут быть привлечены к различным видам ответственности, субъектом которой

¹ См.: Волженкин Б.В. Служебные преступления. СПб., 2005.

² См.: Бриллиантов А.В., Яни П.С. Должностное лицо: организационно-распорядительные функции // Законность. 2010. № 6.

³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

выступает лицо, обладающее статусом должностного лица или представителя власти.

Средством укрепления служебной дисциплины является поощрение государственных служащих. Законодательство о государственной службе предусматривает широкий спектр мер поощрения. За безупречную и эффективную гражданскую службу в соответствии со ст. 55 Закона № 79-ФЗ к государственным гражданским служащим применяются определенные виды поощрения и награждения: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; поощрение Правительства РФ; поощрение Президента РФ; присвоение почетных званий Российской Федерации; награждение знаками отличия Российской Федерации; награждение орденами и медалями Российской Федерации. Кроме того, данный перечень предусматривает применение к государственным гражданским служащим иных видов поощрения и награждения государственного органа.

В качестве меры поощрения ст. 13 Закона № 58-ФЗ предусмотрено досрочное присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания либо присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания на одну ступень выше классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы.

К дополнительным выплатам относятся ежемесячное денежное поощрение, размеры которого устанавливаются по федеральным государственным органам дифференцированно указами Президента РФ. Указом Президента РФ от 25 июля 2006 г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих»¹ установлены размеры ежемесячного денежного поощрения федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с замещаемыми ими должностями федеральной государственной гражданской службы.

Поощрения являются важным средством воспитания военнослужащих и укрепления воинской дисциплины. В соответствии с Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ к офицерам применяются следующие поощрения: снятие ранее примененного дисципли-

¹ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3459.

плинарного взыскания; объявление благодарности; награждение грамотой, ценным (в том числе именным) подарком или деньгами; занесение в книгу почета воинской части (корабля) фамилий отличившихся офицеров; досрочное присвоение очередного воинского звания, но не выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой воинской должности; присвоение очередного воинского звания на одну ступень выше воинского звания, предусмотренного штатом для занимаемой воинской должности, но не выше воинского звания майора, капитана 3 ранга, а военному служащему, имеющему ученую степень и (или) ученое звание, занимающему воинскую должность профессорско-преподавательского состава в военной образовательной организации, не выше воинского звания полковника, капитана 1 ранга; награждение именным холодным и огнестрельным оружием.

Закон № 342-ФЗ предусматривает применение к сотруднику органов внутренних дел за добросовестное выполнение служебных обязанностей, достижение высоких результатов в служебной деятельности, а также за успешное выполнение задач повышенной сложности следующих мер поощрения: объявление благодарности; выплата денежной премии; награждение ценным подарком; награждение почетной грамотой федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; занесение фамилии сотрудника в книгу почета или на доску почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения; награждение ведомственными наградами; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение очередного специального звания на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел; награждение огнестрельным или холодным оружием. Кроме того, в качестве меры поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного на сотрудника органов внутренних дел дисциплинарного взыскания.

Предусмотренные законодательством Российской Федерации о государственной службе меры ответственности и поощрения способствуют повышению эффективности функционирования государственных служащих и органов государственной власти в целом.

Глава 7

О ЛУЧШИХ КАДРОВЫХ ПРАКТИКАХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

7.1. ЛУЧШИЕ КАДРОВЫЕ ПРАКТИКИ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

В целях обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе, реализации положений ч. 2 ст. 60 Закона № 79-ФЗ, определяющих приоритетные направления формирования кадрового состава гражданской службы, государственными органами на федеральном и региональном уровнях реализуются кадровые практики, направленные на внедрение эффективных, современных и передовых кадровых технологий на гражданской службе.

Представленные к рассмотрению кадровые практики государственных органов признаны лучшими по итогам конкурса лучших кадровых практик, ежегодно проводимого Министерством труда и социальной защиты РФ.

Имеющийся опыт реализации государственными органами лучших кадровых технологий в части обеспечения системы привлечения кадров и работы с молодежью, в том числе организации молодежных практик и стажировок, формирования кадровых резервов, установления квалификационных требований и оценки кандидатов на замещение должностей гражданской службы, профессиональной адаптации и профессионального развития кадров, оценки и мотивации государственных гражданских служащих (далее — гражданские служащие), информатизации кадровых процессов и применения иных кадровых практик можно использовать в целях обеспече-

¹ При подготовке информации о лучших кадровых практиках, применяемых на государственной гражданской службе Российской Федерации, использованы сведения о кадровых практиках, представленные федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации на конкурсы лучших кадровых практик, проведенные Министерством труда и социальной защиты РФ в 2015–2017 гг.

ния формирования комплексной системы управления кадрами посредством реализации на гражданской службе полного кадрового цикла.

7.2. СИСТЕМА ПРИВЛЕЧЕНИЯ КАДРОВ И РАБОТА С МОЛОДЕЖЬЮ

Государственными органами в целях обеспечения формирования эффективной системы привлечения на гражданскую службу перспективной молодежи успешно применяются лучшие кадровые технологии, реализуются кадровые проекты и отдельные мероприятия, направленные на выстраивание отношений с профильными образовательными организациями, а также на взаимодействие со студентами и выпускниками образовательных организаций по вопросам обеспечения их профессиональной ориентации и привлечения на гражданскую службу, в том числе посредством участия в образовательных проектах, организации прохождения молодежных практик и стажировок.

В частности, Администрацией Санкт-Петербурга в целях информирования граждан о возможностях поступления на гражданскую службу реализована кадровая практика «Позиционирование органа власти как работодателя», в рамках которой проведены мероприятия, направленные на визуализацию бренда, обеспечение доступности и простоты информации о прохождении гражданской службы для различных целевых аудиторий, а также использованы современные подходы к привлечению на гражданскую службу перспективных и высокопрофессиональных кадров.

В целях обеспечения привлечения кадров, открытости и прозрачности механизмов конкурсного отбора кандидатов на замещение должностей гражданской службы в Ленинградской области создан и используется в кадровой работе демонстрационный видеofilm о поступлении на гражданскую службу, пошагово иллюстрирующий процедуру поступления в органы исполнительной власти Ленинградской области.

К лучшим кадровым практикам, направленным на формирование системы привлечения кадров на гражданскую службу и обеспечение работы с молодежью, относятся:

– проект Вологодской области «Команда Губернатора: Ваше будущее», в рамках которого проводятся областной факультатив «Я выбираю профессию государственного служащего», направленный на ознакомление молодежи с основами профессии государст-

венного служащего, получение знаний о современном государственном управлении, развитие лидерских и нравственных качеств участников проекта, дни открытых дверей и областная олимпиада по основам знаний о государственном управлении и гражданской службе, целями которых являются формирование интереса молодежи к сфере государственного управления и повышение престижа гражданской службы.

Для обеспечения привлечения талантливой молодежи на гражданскую службу в Вологодской области организована целевая подготовка, ориентированная на студентов 1–3 курсов образовательных организаций. Следует отметить, что в рамках отбора для прохождения целевой подготовки студенты предлагают к реализации инициативы, направленные на развитие и совершенствование соответствующих сфер жизни и деятельности общества. В рамках целевой подготовки студентов органом государственной власти Вологодской области с участником проекта заключается договор о целевом обучении, разрабатывается индивидуальный план его развития, определяется наставник и составляется график прохождения стажировки. По итогам прохождения целевой подготовки с выпускниками проекта заключаются срочные служебные контракты на период прохождения гражданской службы сроком от одного года до 3,5 лет;

– региональный кадровый проект Ивановской области «Команда Губернатора: Будущее за нами!», предусматривающий проведение мероприятий по профессиональной подготовке участников проекта, направленной на формирование базовых знаний и умений, культуры поведения и ценностных ориентиров, необходимых для решения задач государственного управления в рамках профессиональной служебной деятельности на должностях гражданской службы. Одной из задач реализации проекта является формирование из числа его участников молодежного кадрового резерва, а также пула профессиональных наставников и экспертов для обучения специалистов в сфере государственного управления;

– республиканская деловая игра «Молодежь — инновационно-стратегический ресурс развития Республики Саха (Якутия)», в ходе которой формируются команды, представляющие молодежный, инновационный взгляд на социально-экономическое развитие региона. Задачами команд являются подготовка по заданным темам на основе информационных, аналитических и финансовых материалов инновационных проектов, а также представление их членам жюри. Деловая игра направлена на выявление молодежи с активной жизненной позицией и высоким потенциалом. По итогам проекта образовано Молодежное правительство Республики Саха (Якутия);

– проект «Институт исполнителей исследовательских и аналитических работ в Правительстве Ростовской области», направленный на обеспечение эффективного взаимодействия с образовательными организациями, активный поиск наиболее перспективных аспирантов и выпускников образовательных организаций высшего образования, а также на формирование взаимовыгодного сотрудничества между государственными органами и талантливой молодежью. Суть проекта заключается в определении потребности органов исполнительной власти Ростовской области в привлечении молодых специалистов для выполнения исследовательских и аналитических работ, в информировании о конкурсном отборе потенциальных кандидатов на выполнение данных работ, в проведении отбора исследователей, в заключении с успешными кандидатами гражданско-правовых договоров на выполнение исследовательских и аналитических работ, а также в защите работ на заседании комиссии. По итогам реализации проекта формируется база данных лучших аспирантов и выпускников образовательных организаций высшего образования Ростовской области, являющаяся аналогом перспективного кадрового резерва для региональных органов государственной власти.

К кадровым проектам и лучшим практикам, направленным на формирование системы привлечения кадров на гражданскую службу и обеспечение работы с молодежью, также относятся:

– Молодежный центр государственного управления Ульяновской области «Родине служить», обеспечивающий поиск талантов среди молодежи и привлечение их на гражданскую службу, в том числе посредством направления запросов в образовательные организации. Центр проводит для молодых людей, прошедших предварительный отбор, курс занятий в форме семинаров, публичных лекций, мастер-классов, деловых игр, электронных учебно-методических комплексов и в иных формах. По результатам проведения проекта слушатели центра рекомендуются к участию в конкурсе на заключение договора на обучение с Правительством Ульяновской области с обязательством последующего прохождения гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области;

– кадровый проект «Новая энергия. Профессиональная команда Ставропольского края», в ходе проведения которого определяется уровень компетенций участников проекта с применением широкого спектра методик оценки, включающего тестирование, анкетирование, интервьюирование, написание и публичную защиту проектных работ, а также центр оценки, что позволяет выявить лиц, наиболее подготовленных к замещению должностей гражданской службы. Некоторые проектные работы участников, содержащие

предложения по различным сферам социально-экономического развития Ставропольского края, рекомендуются экспертным советом проекта к их последующей реализации. По результатам проекта решаются вопросы о включении его участников в кадровые резервы и назначении на различные должности гражданской службы;

– проект Липецкой области «Молодежный образовательный форум «Область будущего», в рамках реализации которого организовано проведение образовательной программы по тематическим направлениям, открытым и закрытым встреч, творческих мастер-классов, лекций, тренингов и презентаций. По результатам проведения форума разрабатываются и рекомендуются к реализации предложенные его участниками социально значимые проекты, направленные на решение актуальных проблем. В ходе реализации проекта созданы профессиональные сообщества и сообщества молодежи по интересам, направленные на создание и развитие личных, общественных и государственных институтов и инициатив, а также сформирована система выявления, оценки и поддержки инициатив молодежи.

7.3. МОЛОДЕЖНЫЕ ПРАКТИКИ И СТАЖИРОВКИ

Для выявления и профессиональной ориентации перспективных молодых кадров, обеспечения получения ими практико-ориентированных знаний и умений, а также для формирования молодежного кадрового резерва с целью последующего трудоустройства выпускников образовательных организаций реализованы кадровые проекты по организации прохождения на гражданской службе молодежных практик и стажировок.

К лучшим кадровым проектам, направленным на организацию проведения молодежных практик и стажировок на гражданской службе, относятся проведение практики студентов в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ, молодежных стажировок в Министерстве промышленности и торговли РФ, Правительстве Москвы, а также в органах исполнительной власти Республики Коми и Хабаровского края.

В частности, в рамках организации проведения практики студентов в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ с образовательной организацией заключается договор о сотрудничестве, в соответствии с которым образовательной организацией осуществляется подбор студентов для прохождения практики исходя из установленных требований (общие требования к человеку как к личности, личностные качества, уровень и профиль образования,

профессиональные интересы и способности и др.). Собеседование с лицами, желающими пройти практику, предусмотрено как в образовательном учреждении, так и в Аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которое проводится в форме структурированного интервью.

По результатам прохождения практики в ходе итоговой беседы со студентом осуществляется контроль качества ее проведения, изучаются мнения руководителя практики о работе студента и студента об организации практики, а также определяется его заинтересованность в прохождении следующих этапов практики и замещении вакантной должности гражданской службы.

На формирование молодежного кадрового резерва направлена реализация стажерской программы в Министерстве промышленности и торговли РФ. Отбор для прохождения стажировки студентов старших курсов и выпускников образовательных организаций высшего образования осуществляется в рамках открытого конкурса и предусматривает несколько этапов оценки. Во время прохождения стажировки проводятся мероприятия, направленные на профессиональное развитие (деловые игры, проектно-аналитические сессии, тренинги, мастер-классы и т.п.) и оценку ее участников (куратором, кадровой службой и участниками друг друга). По итогам оценки формируется рейтинг, с учетом которого лучшие участники программы зачисляются в молодежный кадровый резерв министерства.

В Правительстве Москвы проведение молодежных стажировок предусматривает многоступенчатый отбор с последующим замещением участником проекта должности, не являющейся должностью гражданской службы. Участие в проекте предусматривает прохождение стажировки по соответствующей профессиональной специализации в течение нескольких месяцев в разных органах исполнительной власти г. Москвы, что позволяет молодым людям развить профессиональные и личностные компетенции, а их наставникам и руководителям — оценить будущего сотрудника в работе с целью принятия кадровых решений с минимальным риском. По итогам прохождения стажировки лучшие выпускники программы получают назначения в органы исполнительной власти г. Москвы. Данная кадровая практика является востребованной и заслуживает особого внимания.

Организация прохождения стажировок молодых специалистов в органах исполнительной власти Республики Коми преследует цели популяризации гражданской службы среди молодежи и пополнения кадрового состава гражданской службы молодыми квалифицированными специалистами, успешно прошедшими предварительный отбор и практическую профессиональную подготовку в государст-

венных органах Республики Коми. Прохождение стажировки осуществляется на основе срочного трудового договора, заключаемого между стажером и Администрацией Главы Республики Коми, на должностях, не являющихся должностями гражданской службы. После прохождения стажировок большинство участников проекта продолжают свою профессиональную деятельность на гражданской службе, что свидетельствует о достижении основной цели организации прохождения стажировок.

В целях информирования о проведении конкурсного отбора на прохождение стажировки в органах исполнительной власти Хабаровского края ежегодно проводятся информационные встречи со студентами выпускных курсов образовательных организаций высшего образования по вопросам отбора стажеров. Кроме того, информация о стажировках размещается на сайтах образовательных организаций. Конкурсный отбор на прохождение стажировки включает в себя написание кандидатами эссе на тему, связанную с реализацией государственных программ Хабаровского края, тестирование по вопросам государственного устройства и управления, по основам делового русского языка, компьютерной грамотности, экономики и права, а также проведение конкурсной комиссией итогового собеседования, предусматривающего публичное выступление на тему «Моя стажировка в органе исполнительной власти Хабаровского края». Для участников стажировки разрабатываются индивидуальные программы стажировки, предусматривающие помимо выполнения обязанностей по конкретной стажерской должности работу с нормативной и иной документацией, участие в совещаниях, деловых встречах и иных мероприятиях, проведение мониторинга и подготовку аналитических отчетов, а также итоговую аттестацию (оценку) деятельности стажеров, которая рассматривается с точки зрения целесообразности дальнейшего привлечения участников стажировки к работе в органах исполнительной власти Хабаровского края. По итогам прохождения стажировок формируется банк данных стажеров, а также база учета проведения конкурсного отбора. Участники стажировок по итогам конкурсного отбора включаются в кадровые резервы и назначаются на должности гражданской службы Хабаровского края.

7.4. ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВЫХ РЕЗЕРВОВ

В целях обеспечения равного доступа граждан Российской Федерации к гражданской службе, своевременного замещения долж-

ностей гражданской службы, содействия формированию высоко-профессионального кадрового состава и должностному росту гражданских служащих на гражданской службе формируются кадровые резервы.

Кадровые практики, направленные на обеспечение формирования кадрового резерва и эффективной работы с ним, реализованы как в федеральных государственных органах, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

На федеральном уровне лучшими кадровыми практиками формирования кадрового резерва признаны практики ФАС России и Аппарата Центральной избирательной комиссии РФ. На региональном уровне представляют интерес практика организации и проведения ежегодных конкурсов среди выпускников образовательных организаций высшего образования на включение в кадровый резерв и резерв управленческих кадров Ленинградской области, проекты «Молодежный кадровый резерв Санкт-Петербурга», «Кадровый резерв Липецкой области — команда будущего», «Школа управленческого резерва» Аппарата Правительства Красноярского края и технология формирования и использования кадровых резервов в Хабаровском крае.

Проект «Молодежный кадровый резерв Санкт-Петербурга» реализуется в целях привлечения и отбора наиболее перспективных представителей молодежи (из числа студентов выпускного курса и молодых специалистов с высшим образованием) для трудоустройства в исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга. Проект предусматривает осуществление оценки кандидатов в резерв (интегральный показатель общих способностей и личностный потенциал), обучение участников резерва в очно-заочном формате (тренинги, деловые игры, семинары, дистанционное обучение), а также назначение участников резерва на должности гражданской службы Санкт-Петербурга. Реализация данной кадровой практики позволила создать действенный, современный и максимально открытый механизм поступления кандидатов из числа молодежи на младшие должности гражданской службы Санкт-Петербурга, что привело к снижению среднего возраста гражданских служащих Санкт-Петербурга.

В Ленинградской области организовано проведение ежегодного конкурса среди выпускников образовательных организаций высшего образования на включение в кадровый резерв Администрации Ленинградской области и аппаратов мировых судей Ленинградской области для замещения типовой должности гражданской службы специалиста первой категории. Проведение указанного конкурса

решает задачу по обеспечению Администрации Ленинградской области наиболее подготовленными, активными, обладающими организаторскими способностями и лидерскими качествами молодыми сотрудниками. Также в Ленинградской области проводятся конкурсы на включение в резерв управленческих кадров для замещения вакантных должностей руководителей органов исполнительной власти Ленинградской области, что обеспечивает пополнение резерва управленческих кадров Ленинградской области наиболее квалифицированными руководителями, способными возглавить региональные органы исполнительной власти и эффективно решать стоящие перед ними задачи, а также предоставляет возможность гражданам Российской Федерации на конкурсной основе стать руководителями органов исполнительной власти Ленинградской области.

Конкурсные процедуры предусматривают несколько этапов, предполагающих представление резюме на тему «Мой опыт и мои достижения», тестирование на знание Конституции РФ, законодательства, русского языка и социально-экономического положения Ленинградской области, пятитиминутную самопрезентацию на тему «Я — председатель органа исполнительной власти», а также индивидуальное собеседование. В результате проведения конкурсов были привлечены наиболее активные представители управленческих кадров региона, которые в ходе конкурсных процедур продемонстрировали свой высокий профессионализм и обозначили проблемные моменты в соответствующих отраслях экономической деятельности региона, а также предложили оригинальные и конструктивные способы решения имеющихся проблем. По итогам конкурса его победители включены в резерв управленческих кадров Ленинградской области.

Формирование резерва управленческих кадров Липецкой области начинается с информационной кампании с привлечением областных и районных средств массовой информации и интернет-ресурсов, подачи документов на конкурс (предусмотрена возможность подачи заявления и документов через портал), их проверки, а также конкурсных испытаний, которые включают в себя компьютерное тестирование на знание законодательства Российской Федерации и психологическое тестирование, направленное на выявление личностных и профессиональных качеств кандидатов. В региональный резерв включаются лица, обладающие необходимыми профессиональными, деловыми, личностными качествами, положительно проявившие себя на замещаемых должностях, прошедшие необходимую управленческую и профессиональную подготовку и отобранные Комиссией по формированию и подготовке резерва управленческих кадров области на основании установленных требований.

Особое внимание в Липецкой области уделяется подготовке резерва. Одним из этапов подготовки резервистов является их участие в проектной деятельности, предусматривающее разработку проекта, представляющего практический интерес для развития региона, и поэтапную его реализацию. Участие резервистов в проектной деятельности позволяет развить и оценить реальную готовность к решению задач нового уровня, выявить эффективность разработки и принятия управленческих решений, оценить способность достигать реальных результатов. Для получения практических знаний, а также для развития у резервистов навыков стратегического и системного анализа, инновационных подходов к решению управленческих задач, применения принципов и процедур управления проводятся курсы повышения квалификации, конференции, круглые столы, мастер-классы, коучинг, практико-ориентированное обучение. В рамках обучения резервистов используются интерактивные формы обучения, ролевые и деловые игры, погружение в анализ конкретных ситуаций и проектных работ. Все резервисты принимают участие в семинарах, вебинарах, тренингах, что обеспечивает повышение их профессиональной и управленческой компетенции. Регулярно проводятся встречи будущих управленцев с руководителями, назначенными на должности из резерва, практикуются встречи с руководителями Липецкой области высшего уровня управления. Резерв используется в качестве приоритетного источника кадров для назначения на руководящие должности.

В рамках проекта «Школа управленческого резерва», реализованного в Красноярском крае, предусматривается проведение проблемных дискуссий, семинаров, круглых столов, тренингов и мастерских, создаются условия для эффективного взаимодействия участников проекта между собой по решению практических задач развития региона. В качестве экспертов привлекаются представители науки, отраслевые практики, политические лидеры регионального, федерального и международного уровней.

Проект позволяет выявить наиболее активных участников, способных представить сообщество управленцев нового уровня. По итогам реализации проекта сформирована ассоциация управленческого резерва Красноярского края «АУРа», целью которой является формирование центра компетенции участников управленческого резерва края для решения его актуальных задач.

Также представляет интерес технология формирования и использования кадровых резервов в Хабаровском крае как система целенаправленных действий, которая состоит из пяти этапов:

- 1) проведение анализа количественной и качественной потребности в кадрах, в том числе определение резервируемых позиций с

высоким уровнем риска высвобождения в органах исполнительной власти Хабаровского края;

2) выявление источников пополнения кадровых резервов, включающее в себя ряд взаимосвязанных процедур:

– рекомендации независимых экспертов, аттестационных и конкурсных комиссий, руководителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, краевых государственных предприятий и учреждений;

– подбор кандидатов среди руководителей и специалистов организаций в зависимости от их отраслевой принадлежности и независимо от организационно-правовых форм;

– отбор и профессиональная ориентация среди выпускников образовательных организаций высшего образования;

– объявление конкурсного отбора на включение в кадровые резервы Хабаровского края;

3) отбор кандидатов, предусматривающий: оценку профессиональных знаний, умений и опыта резервистов; сопоставление совокупности качеств кандидата и тех требований, которые необходимы для замещения резервируемой должности; сравнение кандидатов на одну должность (группу должностей) и выбор наиболее соответствующего резервируемой должности (группе должностей);

4) работа с кадровыми резервами, состоящая из формирования и реализации индивидуального плана подготовки резервиста, оценки потенциала резервиста, определения приоритетных методов обучения, организации приобретения практических умений по резервируемой должности;

5) использование кадровых резервов — при наличии вакантной должности в первоочередном порядке рассматриваются кандидаты, состоящие в кадровых резервах. Преимущественное право для назначения на вакантную должность имеют наиболее подготовленные резервисты. Степень готовности резервиста определяется по результатам выполнения мероприятий, предусмотренных планом индивидуальной подготовки.

Следует отметить, что использование системы кадровых резервов позволяет минимизировать финансовые и временные затраты при подборе, адаптации и обучении кадров.

В рамках рассмотрения вопросов формирования резервов управленческих кадров представляет интерес кадровая практика по психофизиологическому обследованию кандидатов для включения в резерв управленческих кадров Иркутской области, проводимому в целях психологического изучения личности кандидата, объективной оценки его индивидуальных особенностей и качественного ком-

плектования резерва. Реализация указанной практики, по мнению ее авторов, способствует более объективной оценке личности членами комиссии и позволяет выявить наиболее эффективных претендентов на должности руководящего состава.

7.5. УСТАНОВЛЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ ДЛЯ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Федеральным законом № 79-ФЗ установлены квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, в состав которых входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей, а также при наличии соответствующего решения представителя нанимателя — к специальности, направлению подготовки.

При этом квалификационные требования к знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей, следует устанавливать в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом.

В качестве лучших кадровых практик установления квалификационных требований к должностям гражданской службы представлен опыт органов государственной власти Удмуртской Республики. Также представляется интересным опыт внедрения системы детализированных квалификационных требований Правительством Пензенской области и формирования модели компетенций Правительством Москвы.

В целях установления квалификационных требований к должностям гражданской службы в Удмуртской Республике (на примере Государственного контрольного комитета) разработан механизм адаптации содержания типового справочника квалификационных требований к реализуемому государственным органом полномочиям и определены области и виды профессиональной служебной деятельности гражданских служащих в разрезе должностей и структурных подразделений государственного органа.

В процессе формирования квалификационных требований реализован механизм вовлеченности руководителей структурных подразделений и специалистов государственного органа, а также представителей общественности в процесс установления квалификационных требований к должностям гражданской службы.

По результатам проделанной работы сформирован реестр областей и видов профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, разработаны профили должностей гражданской службы, а также внесены изменения в должностные регламенты гражданских служащих.

В Пензенской области в целях обеспечения формирования высококвалифицированного кадрового состава гражданской службы посредством совершенствования системы квалификационных требований и последующей модернизации оценочных процедур, применяемых на гражданской службе, установлена система детализованных квалификационных требований.

Детализация квалификационных требований в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности способствует созданию единой системы оценки соответствия кандидатов на замещение должностей гражданской службы, основанной на обязательном тестировании, результаты прохождения которого являются основой оценки соответствия кандидатов и гражданских служащих квалификационным требованиям.

В Правительстве Москвы разработана модель компетенций чиновника нового типа, включающая требования к гражданским служащим, соответствующие задачам развития клиент-ориентированного подхода в работе с жителями.

Отличие модели компетенций от квалификационных требований заключается в том, что в квалификационных требованиях обычно описываются необходимые знания и умения, а в модели компетенций — ключевые поведенческие проявления, которые, в свою очередь, являются производными от квалификации, мотивации, ценностей, установок, личностных особенностей и т.п.

Модель компетенций — необходимый этап для проведения оценочных процедур. Профиль критериев оценки формируется по результатам исследования профессиональной деятельности, особенностей задач и уникальной специфики, связанной с корпоративной культурой и стратегическими задачами. В состав модели компетенций Правительства Москвы вошли такие требования, как клиент-ориентированность, профессионализм, ориентация на результат, правосознание, коммуникация и управленческие навыки.

Сформированная модель компетенций успешно применяется в проектах, связанных с оценкой кандидатов на замещение должностей гражданской службы главной и высшей групп, при формировании резерва управленческих кадров и отборе кандидатов в кадровые проекты Правительства Москвы, а также в рамках развития корпоративной культуры.

7.6. ПОДБОР И ОЦЕНКА КАНДИДАТОВ НА ЗАМЕЩЕНИЕ ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Положениями Закона № 79-ФЗ установлено общее правило, согласно которому поступление гражданина Российской Федерации на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса.

Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы.

Реализации принципа равного доступа граждан к гражданской службе, повышению прозрачности и объективности оценочных процедур при поступлении на гражданскую службу и созданию эффективной системы оценки кандидатов способствует применение методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов и формирование соответствующих им конкурсных заданий.

Для оценки профессионального уровня кандидатов, их соответствия квалификационным требованиям в ходе конкурсных процедур на гражданской службе применяются следующие методы оценки: индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата и иных письменных работ или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы (группа должностей гражданской службы, по которой формируется кадровый резерв).

В качестве лучших кадровых практик, направленных на обеспечение комплектования кадров и оценку кандидатов на замещение должностей гражданской службы, можно выделить практики реализации положений методик подбора кадров в органах государственной власти Ярославской и Ростовской областей, проведения тестирования кандидатов на замещение вакантных должностей и включение в кадровый резерв гражданской службы Томской области, а также организации Центра подбора и оценки персонала в Республике Татарстан и Республиканского центра кадрового тестирования в Республике Башкортостан.

В частности, при подборе кадров на гражданскую службу Ярославской области предусмотрено применение следующих методов оценки кандидатов: анализ документов, интервью (собеседование), тестирование, написание реферата и эссе, решение практических заданий

(анализ кейсов), подготовка проекта документа — практический метод оценки профессиональных знаний и умений кандидата, а также экспертная оценка. В рамках проделанной работы были стандартизированы и приведены к единым параметрам критерии оценок (шкалы), которые позволяют сопоставлять разные документы и результаты оценочных процедур кандидатов (анкетные данные и результаты оценок компетенций кандидатов). Применение методики подбора и оценки кадров для органов исполнительной власти Ярославской области позволяет реализовывать единые принципы при приеме граждан на гражданскую службу как при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы или для включения в кадровый резерв, так и без проведения конкурса.

Методика подбора кадров в органах государственной власти Ростовской области, представленная на конкурс лучших кадровых практик, включает в себя методологическую часть по организации и проведению подбора кадров, а также практическую часть, содержащую описание методов изучения и отбора кандидатов (собеседование, интервью, приемы активного слушания, проективные вопросы и проективное интервью, карта мотиваторов, кейс-интервью, сбор первичной информации, анализ поведения и внешних признаков, анкета, автобиография, справка-объективка, опрос экспертного мнения, психологическая диагностика, тесты, изучение особенностей почерка и т.д.). Набор соответствующих приемов и мероприятий способствует эффективному поиску и привлечению кандидатов на гражданскую службу Ростовской области, позволяет определять соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к вакантной должности, а также проводить комплексную оценку профессиональных и личностных качеств кандидатов.

Для обеспечения проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение в кадровые резервы в государственных органах субъектов Российской Федерации (практика Томской области) внедрено дистанционное тестирование, целью которого является оценка уровня знания кандидатами законодательства о гражданской службе и противодействии коррупции, правил русского языка, основ делопроизводства, информационно-коммуникационных технологий, а также знаний и умений по соответствующим областям и видам профессиональной служебной деятельности. Проведение дистанционного тестирования позволяет объективно оценить знания кандидатов, сократить время на проведение их оценки (подсчет баллов осуществляется автоматически), а также оценить соответствие кандидата базовым квалификационным требованиям.

Следует отметить, что в Республике Татарстан с целью оказания содействия органам государственной власти в комплектовании кадрового состава компетентными и подготовленными сотрудниками внедрена практика централизованного подбора кадров. Задачами Центра подбора и оценки персонала являются поиск и привлечение на гражданскую службу лучших специалистов в соответствующей профессиональной сфере, оперативный подбор перспективных, компетентных, инициативных и наиболее подготовленных кандидатов на замещение должностей гражданской службы, а также оценка уровня их профессиональной компетентности. Также одной из задач центра является обеспечение занятости сотрудников, состоящих в кадровом резерве Республики Татарстан. Для выполнения задач Центра подбора и оценки персонала создана база соискателей. В целях оценки кандидатов применяется система единого тестирования, функционирующая на базе государственной информационной системы Республики Татарстан «Единая информационная система кадрового состава государственной гражданской службы Республики Татарстан и муниципальной службы в Республике Татарстан». В результате внедрения практики централизованного подбора кадров обеспечена возможность оперативного замещения высококвалифицированными специалистами должностей гражданской службы в органах государственной власти Республики Татарстан.

В целях повышения эффективности отбора кадров для замещения должностей гражданской службы Республики Башкортостан в структуре Башкирской академии государственной службы и управления образован Республиканский центр кадрового тестирования, также находящийся в ведении Управления Главы Республики Башкортостан по вопросам государственной службы и кадровой политике.

Республиканский центр кадрового тестирования осуществляет профессиональное тестирование для различных категорий должностей гражданской службы («руководители», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»), а также тестирование на знание русского языка и информационных технологий. В работе центра используются передовые диагностические инструменты, позволяющие оценить знания и умения, а также профессионально значимые психологические свойства кандидатов.

Полученные отчеты помогают дать объективную оценку кандидатам и спрогнозировать их успешность в различных видах профессиональной деятельности как на исполнительских, так и на руководящих должностях. В отчетах также содержатся данные о поведении в конфликтных ситуациях, предпочитаемых ролях в коллективе, системе личной мотивации, ориентации на обществен-

но значимую деятельность, прогноз стиля руководства, на основе которых можно получить представление о профессионально значимых компетенциях кандидата. На основании результатов диагностики оценивается потенциал к профессиональной деятельности на гражданской службе.

Республиканский центр кадрового тестирования используется при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей и включение в кадровый резерв гражданской службы, аттестации гражданских служащих и формировании резерва управленческих кадров Республики Башкортостан.

7.7. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ АДАПТАЦИЯ КАДРОВ

В целях обеспечения адаптации гражданских служащих, как правило впервые поступивших на гражданскую службу, к условиям осуществления профессиональной служебной деятельности, ускорения процесса их профессионального становления, развития профессионально значимых качеств личности и способности самостоятельно, качественно и ответственно выполнять возложенные должностные обязанности, формирования сплоченного высококвалифицированного коллектива, а также снижения текучести кадров на гражданской службе реализованы кадровые практики и отдельные мероприятия, направленные на профессиональную адаптацию и ориентацию кадров, включая наставничество.

К данным кадровым практикам относятся адаптационная программа для впервые поступившего на гражданскую службу Министерства промышленности и торговли РФ, система адаптации вновь принятых гражданских служащих в Правительстве Москвы, практика реализации наставничества и адаптации на гражданской службе Пензенской области, организация наставничества в органах исполнительной власти Хабаровского края, проект «Институт наставничества» Правительства Ярославской области, а также внедрение технологии наставничества на гражданской службе Республики Коми.

Помимо представленных кадровых практик обеспечения адаптации гражданских служащих также следует обозначить следующие практики:

- 1) организация и проведение наставничества в Федеральном агентстве по делам молодежи;
- 2) внедрение наставничества в Аппарате Правительства Республики Калмыкия;

3) применение технологии наставничества в Министерстве промышленности и торговли Республики Татарстан;

4) профессиональная адаптация и ориентация гражданских служащих Министерства труда и социального развития Омской области.

Необходимо отметить, что адаптационная программа для впервые поступивших на гражданскую службу в Минпромторг России реализуется в целях ускорения процесса освоения ими установленных требований, правил, норм и служебного порядка, формирования системного представления о деятельности и об организации работы министерства, а также ускорения освоения порученного участка работы (понимание целей, задач, положения дел и программы работ в рамках вверенного направления деятельности, получение специальных знаний и умений).

Адаптационная программа Минпромторга России направлена на создание условий для максимально быстрой реализации профессионального потенциала лица, впервые поступившего на гражданскую службу в Минпромторг России, и предусматривает самостоятельное ознакомление гражданского служащего с информацией о министерстве (адаптационная презентация рассылается автоматически в качестве первого письма на адрес служебной электронной почты), обязательные адаптационные семинары системы внутреннего обучения, а также наставничество в период испытательного срока. Дополнительная программа наставничества осуществляется Советом молодежи Минпромторга России для гражданских служащих до 30 лет с минимальным стажем работы.

Комплексная система адаптации вновь принятых гражданских служащих в Правительстве Москвы включает в себя элементы как формального обучения, позволяющего молодому специалисту обучиться благодаря работе с экспертами на уровне всего Правительства Москвы, так и элементы наставничества, то есть адаптации к конкретному месту службы.

При заключении служебного контракта гражданский служащий получает адаптационную брошюру «Добро пожаловать!», содержащую разъяснения об особенностях работы в соответствующем органе государственной власти, его краткую историю, сведения о структуре Правительства Москвы, требованиях к дресс-коду и др. Выдаваемые брошюра и памятка актуализируются на регулярной основе и служат справочником даже для опытных сотрудников, а для новичков являются «настольными книгами».

Курс повышения квалификации по теме «Введение в должность гражданского служащего города Москвы» (20 академических часов) рекомендован для прохождения всем новым гражданским служащим

в течение первых трех месяцев работы и дает возможность изучить особенности государственной службы, работы с обращениями граждан, контрольными поручениями, а также служебные обязанности, законодательную базу, вопросы противодействия коррупции и др.

Дистанционный формат курсов позволяет не отрываться от основной работы, а организация системы адаптации и прохождение обучения в первые месяцы работы обеспечивают сокращение не только периода общей адаптации гражданского служащего, но и быстрое получение базовой информации, необходимой для исполнения должностных обязанностей.

Целью внедрения наставничества на гражданской службе Пензенской области является ускорение социально-психологической адаптации нового сотрудника посредством передачи знаний, умений и установок более опытным гражданским служащим менее опытному. Наставник совместно с гражданским служащим составляет индивидуальный план обучения. С вновь принятыми гражданскими служащими проводится адаптационный курс продолжительностью два дня, предусматривающий краткий курс лекций по вопросам делопроизводства, прохождения гражданской службы, а также психологический тренинг, направленный на наиболее безболезненное вхождение в новый коллектив.

В целях обеспечения внедрения наставничества и адаптации на гражданской службе Пензенской области разработаны пособие «Первые шаги в Правительстве Пензенской области», «Памятка наставнику» и «Кодекс наставника». По итогам наставничества наставник совместно с гражданским служащим составляют отчет.

Организация наставничества в органах исполнительной власти Хабаровского края направлена на сокращение временных затрат на адаптацию гражданских служащих, освоение ценностей и норм организационной культуры и профессиональной этики, а также на снижение риска увольнения гражданских служащих в период прохождения испытания или в первый год службы в органах исполнительной власти Хабаровского края по причине дезадаптации.

На роль наставников чаще всего назначаются лица, замещающие должности гражданской службы категории «руководители» (в 85% случаев). Организация наставничества в органах исполнительной власти Хабаровского края осуществляется на основе планов мероприятий по наставничеству, разрабатываемых индивидуально с учетом должностных обязанностей и профессиональных особенностей наставляемого.

В целях объективной проверки знаний и результатов выполнения мероприятий плана по наставничеству внедрены процедуры проме-

жуточного и итогового тестирования наставляемых лиц. По окончании наставничества предоставляется отчет, который содержит описание результатов решения конкретных служебных задач, полученных знаний и умений, отзыв наставника о результатах работы лица, в отношении которого осуществлялось наставничество, и рекомендации по повышению профессионального уровня наставляемого лица.

Целью проекта «Институт наставничества» Правительства Ярославской области является формирование консолидированного сообщества из числа высококвалифицированных гражданских служащих, имеющих необходимый опыт, успехи в профессиональной сфере и способных передавать знания и умения посредством наставничества.

В рамках реализации проекта были сформированы критерии отбора наставников и осуществлена оценка уровня их подготовки, обеспечено методическое сопровождение наставников, разработаны критерии оценки деятельности наставников по направлениям, предоставлена возможность каждому наставнику участвовать в процессе совершенствования системы наставничества, организованы открытые уроки и площадки для диалога (круглые столы, встречи, диспуты), обеспечено участие наставников в конференциях, стажировках, форумах, в том числе по вопросам кадровой политики.

Первым шагом, направленным на внедрение технологии наставничества на гражданской службе Республики Коми, стало обучение работников кадровых служб органов исполнительной власти Республики Коми организации наставничества.

В ходе обучения слушателями проведены исследования по вопросам внедрения наставничества, результаты которых положены в основу программ подготовки лиц, исполняющих функции наставников. В частности, были определены наиболее востребованные направления системы наставничества, предпочтительные для потенциальных наставников способы мотивации, выявлено отношение к наставничеству со стороны руководства, потенциальных наставников и наставляемых, а также сформирован «портрет идеального наставника» (определено, какими компетенциями должен обладать наставник, требования к должности и опыту работы).

Кроме того, в рамках проекта сформирована база данных наставников, разработан и реализован образовательный проект «Эффективные технологии наставничества на государственной гражданской службе» (обучение прошли наставники и сотрудники кадровых служб государственных органов), проведена научно-практическая конференция «Наставничество как эффективный инструмент развития

кадрового потенциала Республики Коми», основной целью которой являлся обмен опытом между сотрудниками органов государственной власти и представителями бизнес-структур по вопросам организации наставничества. По итогам конференции издан сборник материалов, направленный в органы государственной власти Республики Коми для использования в работе. По итогам реализации проекта наставничество осуществляется в отношении гражданских служащих и лиц, включенных в кадровые резервы.

Реализация мероприятий проекта привела к достижению таких положительных результатов, как формирование и развитие управленческой и корпоративной культуры в органах государственной власти Республики Коми, формирование у наставляемых лиц требуемых моделей организационного поведения, положительной мотивации к службе и профессиональному развитию, привлечение к реализации кадровой политики руководителей государственных органов Республики Коми и их функциональных подразделений (а не только кадровой службы), снижение текучести кадров, повышение качества обучения кадров, моральная и материальная мотивация наставников («быть наставником почетно») и наставляемых (результат прохождения испытательного срока напрямую связан с результатами выполнения программы адаптации), а также сокращение периода адаптации кадров и их закрепление в органах государственной власти Республики Коми.

7.8. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАДРОВ

В целях обеспечения профессионального развития кадров на гражданской службе осуществляется дополнительное профессиональное образование и проводятся иные мероприятия, направленные на повышение профессионализма и компетентности гражданских служащих, в том числе посредством практико-ориентированного обмена опытом.

Современные подходы к вопросам профессионального развития кадров гражданской службы основываются:

– на формировании корпоративных университетов, осуществляющих профессиональное развитие гражданских служащих посредством их обучения (в рамках лекций, семинаров, тренингов, мастер-классов, групповых обсуждений), участия в конференциях, форумах, конкурсах профессионального мастерства и других мероприятиях, а также в формах наставничества, стажировок и самообразования с привлечением в качестве преподавателей гражданских служащих

(например, Корпоративный университет Правительства Ярославской области);

– проведении межрегиональных стажировок и внедрении интерактивных методов обучения гражданских служащих, таких как тренинги личностного роста, компьютерные симуляторы, квест-технологии, мастер-классы (проект Администрации Липецкой области по организации мероприятий по обмену опытом между регионами Центрального федерального округа «Учим других — учимся сами»);

– формировании системы внутреннего обучения, основанной на практиках обмена опытом и используемой как в целях профессионального развития кадрового состава по специальным и управленческим направлениям подготовки, так и в рамках адаптации лиц, поступивших на гражданскую службу (кадровая практика Минпромторга России);

– использовании дистанционного обучения гражданских служащих, обеспечивающего доступность курсов вне зависимости от времени и местоположения, неограниченную возможность повторного использования материалов и сокращение расходов за счет широкого распространения и меньшего отвлечения служащих от исполнения служебных обязанностей (практика Правительства Москвы);

– повышении квалификации руководителей, основанной на проведении диагностики в целях выявления морально-деловых, лидерских качеств руководителей и их возможных профессиональных рисков, получении углубленных знаний в области эффективного управления, проектной деятельности, норм, правил и требований к гражданским служащим, упреждении профессиональной деформации и эмоционального выгорания, обеспечении конструктивного взаимодействия с руководителями, подчиненными, коллегами и гражданами, а также установления деловых связей и контактов между руководителями (программа повышения квалификации «Эффективное управление: от стратегии к действию», реализованная в Республике Татарстан);

– определении потребности в развитии компетенций гражданских служащих и обеспечении практической ориентированности реализуемых программ дополнительного профессионального образования (кадровая практика Правительства Воронежской области).

Помимо перечисленных подходов к вопросам организации профессионального развития кадров на гражданской службе также следует отметить следующие успешно реализованные кадровые практики:

1) профессиональная служебная подготовка гражданских служащих Министерства юстиции РФ;

2) смешанное обучение как объединение достоинств очного и электронного форматов, система тренингов и семинаров по развитию ключевых управленческих компетенций и навыков личной эффективности, а также видеопродакшн как технология обучения и коммуникации Правительства Москвы;

3) внедрение передовых практик в технологию обучения гражданских служащих (кейс-метод) Аппарата Президента Республики Татарстан;

4) развитие кадрового потенциала гражданских служащих Липецкой области;

5) профессиональное развитие гражданских служащих Московской области посредством проведения профессиональной диагностики и организации отраслевого обучения;

6) модульная практико-ориентированная программа «Золотая миля лидера» Администрации Губернатора Ульяновской области;

7) система подготовки и оценки профессионального мастерства кадровых работников исполнительных органов государственной власти Мурманской области;

8) электронная корпоративная библиотека Министерства здравоохранения Новосибирской области;

9) организация «HR-практикума» по обмену опытом и внедрению на гражданской службе современных технологий управления персоналом.

Следует отметить, что в целях организации работы по популяризации применения лучших кадровых технологий и обеспечения практико-ориентированного обмена опытом Минтрудом России с участием государственных органов, кадровые практики которых признаны победителями или призерами конкурсов лучших кадровых практик, организовано проведение межведомственных стажировок по лучшим кадровым практикам (проекты по обмену опытом и внедрению на гражданской службе современных технологий управления персоналом «HR-практикум» и «Практикум по управлению кадрами»).

Реализация указанных проектов представляет собой практическое ознакомление с опытом деятельности государственных органов по разработке, внедрению и применению лучших кадровых практик с целью приобретения гражданскими служащими новых знаний и умений в данной сфере. Продолжительность межведомственных стажировок по лучшим кадровым практикам на гражданской службе составляет, как правило, 3–5 дней.

Проведение межведомственных стажировок по лучшим кадровым практикам является актуальным, прикладным и востребованным со стороны гражданских служащих кадровых служб государственных органов мероприятием, направленным на повышение их профессионализма и компетентности.

7.9. ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

В целях обеспечения повышения эффективности гражданской службы и результативности профессиональной служебной деятельности кадров на гражданской службе осуществляется оценка соответствия гражданских служащих установленным квалификационным требованиям к должностям гражданской службы, включая оценку профессиональных и личностных качеств (компетенций), а также оценка эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности кадров.

К наиболее эффективным кадровым практикам, направленным на осуществление оценки кадров гражданской службы, относятся:

– формирование моделей компетенций и методов их оценки для групп должностей гражданской службы Томской области, в рамках которого в целях определения перечня компетенций гражданским служащим было предложено прорейтинговать профессионально важные качества. Каждый гражданский служащий выступал внутренним экспертом в отношении своей группы должностей и внешним экспертом в отношении нижестоящих групп должностей. По итогам проделанной работы сформирован перечень компетенций для высшей, главной, ведущей и старшей групп должностей гражданской службы Томской области.

Профессионально важные качества были сгруппированы в общие профессиональные, прикладные профессиональные, управленческие профессиональные и личностные качества. На основе сформированных моделей компетенций разработана компьютерная программа по оценке профессиональных и личных качеств, включающая в себя валидные диагностические методики.

Оценка и развитие у специалиста компетенций обеспечивают возможность системно определять его готовность к выполнению конкретных профессиональных задач, позволяют прогнозировать успешность в определенных видах деятельности и выполнении функциональных обязанностей, учитывая его мотивационные, ценностные и личностные характеристики;

– комплексная технология оценки профессионального и управленческого потенциала кадров посредством проведения таких оценочных процедур, как тестирование на эффективность обработки управленческой информации, самопрезентация, деловые игры, мозговые штурмы на актуальные для Правительства Москвы темы, личностные опросники, комплексное интервью (биографическое и по компетенциям) и др., предусматриваемая Центром оценки (ассесмент-центр) Правительства Москвы. Центр оценки используется в рамках решения таких кадровых задач, как назначение на ключевые управленческие должности (руководители высшей и главной групп должностей), выявление коррупционных рисков в рамках системы закупок, отбор кандидатов в рамках проектов по формированию кадрового резерва и в других случаях.

По итогам центра оценки подготавливаются конфиденциальные индивидуальные отчеты, содержащие информацию о сильных сторонах, рисках, мотивации, рекомендуемых должностях и типах деятельности и т.п. По результатам внедрения кадровой практики существенно повысилось качество назначений на ключевые управленческие должности, а также усовершенствована антикоррупционная работа;

– оценка управленческих, профессиональных и личностных компетенций гражданских служащих Самарской области, осуществляемая в рамках проведения аттестации, конкурсов на включение в кадровый резерв и замещение вакантной должности, сдачи квалификационного экзамена, организации наставничества. По результатам оценки у одних гражданских служащих выявлены пробелы в знаниях по определенным блокам вопросов, в то время как у других гражданских служащих — потенциал должностного роста.

Реализация кадровой практики направлена на обеспечение повышения объективности оценки уровня знаний, выявление профессиональных, личностных и управленческих компетенций гражданских служащих, а также их потенциала для дальнейшего развития. Кроме того, результаты оценки позволяют выявить реальную потребность в обучении гражданских служащих по тому или иному направлению деятельности;

– внедрение оценки кадрового потенциала Министерства экономического развития Челябинской области методом Assessment Center. Данный метод основан на использовании взаимодополняющих методик и предназначен для оценки качеств и способностей кадрового состава, позволяя прогнозировать с высокой степенью вероятности управленческую эффективность кадров в будущем.

Основным достоинством и новизной технологии Assessment Center является то, что, в отличие от других подходов к оценке, она включает одновременно и три теоретических подхода к изучению проявлений человека, предполагающих использование тестов и кейсов, социально-психологических принципов описания поведения и наблюдения, что позволяет сопоставить данные, получаемые различными способами, и сформировать целостное описание личности и поведения конкретного испытуемого.

Тесты и кейсы позволяют представить поведение и мышление человека в виде достаточно независимых категорий, а также сравнить людей между собой при анализе полученных результатов. Социально-психологические принципы описания поведения выделяют типичные способы действий испытуемых в конкретных ситуациях. Наблюдение позволяет определить и сравнить индивидуальные проявления испытуемых.

В рамках внедрения кадровой практики была создана рабочая группа, методом бенчмаркинга отобраны и приглашены к сотрудничеству эксперты, сформирована модель компетенций с индикаторами их оценки, сконструированы процедуры оценки, в том числе разработаны специальные кейсы и задания, учитывающие специфику деятельности кадров, а также проведены оценочные процедуры и подведены итоги.

По результатам оценки кадров ее участники проранжированы по степени выраженности компетенций, проведена оценка руководителями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности подчиненных, сформированы индивидуальные характеристики на каждого участника оценки с указанием их сильных и слабых сторон. Также определена группа сотрудников, которые готовы к изменениям, лояльно настроены на процессы реструктуризации и могут быть ключевыми исполнителями внедрения этих изменений. Кроме того, выявлены сотрудники и руководители, негативно реагирующие на любые изменения, готовые активно саботировать процесс реструктуризации и внедрения новых принципов работы в министерстве.

Проведенная оценка позволила определить, к какому типу деятельности в большей степени расположены те или иные гражданские служащие: к процессной деятельности, к выполнению узких и четко поставленных задач (написание отчетов, работа с документами) или же к проектной деятельности, то есть в большей степени ориентированные на решение творческих задач и достижение результата. Исходя из этого были разработаны планы по ротации кадров в новой структуре министерства;

– оценка результативности деятельности гражданских служащих территориальных органов ФАС России, осуществляемая для трех категорий гражданских служащих территориальных органов ФАС России: замещающих руководящие должности, исполняющих основные функции и исполняющих обеспечивающие функции. Основа проведения оценки заключается в том, что показатели оценки должны отражать достижение показателей эффективности ФАС России, исполнение функций в соответствии с внутренним актом территориального органа о распределении должностных обязанностей сотрудников и должностным регламентом гражданского служащего, давать качественную оценку, быть открытыми и понятными. Результаты оценки рекомендуется учитывать при проведении аттестации, распределении премий и материального стимулирования, представлении к награждению, принятии управленческих решений и выработке стратегии развития, оптимизации структуры и штатной численности территориальных органов (с учетом нагрузки, фонда оплаты труда, показателей социально-экономического развития регионов);

– система ключевых показателей результативности гражданских служащих Санкт-Петербурга, предусматривающая оценку работы кадровых служб исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с кадровым резервом, резервом управленческих кадров и Молодежным кадровым резервом Санкт-Петербурга, оценку соблюдения законодательства о гражданской службе в части ответственности кандидатов на замещение должностей гражданской службы квалификационным требованиям, использования института наставничества, повышения эффективности подготовки кадров, выполнения отдельных мероприятий по оптимизации кадрового состава гражданской службы, повышения ее эффективности и результативности, а также представления наградных документов к поощрению (награждению) граждан Губернатором Санкт-Петербурга. Методика расчета итоговых ключевых показателей результативности предполагает формирование ранжированного списка по балльной системе.

Кроме того, для рассмотрения в качестве лучших кадровых практик в сфере оценки кадров представляют интерес следующие практики:

– использование системы периодической проверки уровня профессиональных знаний и подтверждения квалификации гражданских служащих, принимающих решения о регистрации прав и кадастровом учете Росреестра. В частности, Федеральной службой государственной регистрации кадастра и картографии осуществлена

разработка специализированного автоматизированного программного обеспечения, основанного на технологии дистанционного тестирования, которое позволяет обеспечить проверку уровня профессиональных знаний и умений гражданских служащих Росреестра независимо от территориальной принадлежности. В результате применения практики ускорен и упрощен процесс проверки уровня профессиональных знаний гражданских служащих, являющихся государственными регистраторами прав, а также повышена объективность при оценке профессиональных знаний;

– внедрение системы управления эффективностью деятельности исполнительных органов государственной власти Воронежской области, в рамках которой формируется рейтинг руководителей исполнительных органов государственной власти Воронежской области по трем группам: эффективной, эффективной в допустимых пределах, эффективной ниже допустимых пределов;

– проведение оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти Челябинской области, по результатам рассмотрения итогов которой соответствующей комиссией утвержден рейтинг руководителей, а также сформированы предложения и рекомендации руководителям органов исполнительной власти Челябинской области, у которых выявлены низкие показатели по отдельным критериям;

– применение информационной системы оценки эффективности деятельности гражданских служащих Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, позволяющее оценить эффективность деятельности отдельных структурных подразделений и гражданских служащих, сформировать прозрачную систему распределения премиального фонда на основе рейтинга гражданских служащих в рамках отдельного структурного подразделения, повысить уровень контроля за реализацией плановых мероприятий структурного подразделения и, как следствие, органа государственной власти в целом, автоматизировать процесс сбора планов и отчетов. Информационная система позволяет перейти на индивидуальное планирование деятельности гражданских служащих, что обеспечивает повышение уровня ответственности гражданских служащих за выполнение заданий, внесенных в индивидуальный план, а также формирование у гражданских служащих четкого представления о целях и задачах, стоящих перед ними, о непосредственной связи между объемом, качеством исполнения плана и денежным поощрением.

Применение данной системы и ее результатов позволяет повысить уровень планирования и контроля, а также мотивацию гражданских служащих к качественному и своевременному исполнению

должностных обязанностей путем повышения объективности определения размера поощрения гражданского служащего (ежемесячного, ежеквартального, годового).

7.10. МОТИВАЦИЯ КАДРОВ

Проведение мероприятий в сфере мотивации гражданских служащих предполагает обеспечение реализации профессионального и личностного потенциала кадров для достижения целей и задач государственных органов посредством применения элементов материального стимулирования и нематериальной мотивации кадров, которые могут осуществляться с учетом результатов оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и их мотивационных факторов.

Лучшими кадровыми практиками в сфере мотивации кадров на гражданской службе являются:

– проведение Всероссийского форума государственных инспекторов труда Федеральной службы по труду и занятости, целью которого является формирование сообщества молодых государственных инспекторов труда и их активное вовлечение в процесс решения наиболее актуальных вопросов, а также поиск новых, современных методов профессионального развития молодых кадров, призванных стать носителями новой системы ценностей, основанной на открытости и сотрудничестве между инспекцией, работниками и работодателями. Основными результатами внедрения данной кадровой практики являются: повышение мотивации на достижение высоких результатов профессиональной деятельности и вовлеченности в профессию, стимулирование к профессиональному развитию, совершенствование компетенций участников форумов и, как следствие, обеспечение их карьерного роста, а также значительное снижение текучести кадров среди молодых специалистов;

– система мотивации и стимулирования сотрудников Федеральной антимонопольной службы, предусматривающая проведение тестирования и определение профессиональной мотивации гражданских служащих. Уникальность данного проекта заключается в том, что он реализуется при непосредственном участии психолога. В рамках проекта разработана мотивационная карта, основанная на диагностике карьерной ориентации важнейших ценностей гражданских служащих. Реализация проекта позволяет обеспечить индивидуальный подход к карьерной ориентации и дальнейшему профессиональному развитию гражданских служащих;

– практики мотивации обмена опытом в рамках кураторства, наставничества и системы внутреннего обучения Минпромторга России, предполагающие поощрение наставников, получивших высшие баллы по результатам оценки, и награждение ведомственными наградами гражданских служащих, участвующих в проведении семинаров внутреннего обучения. В результате поощрения кураторов повысилась мотивация гражданских служащих и готовность осуществлять функции куратора или наставника, а также качество их работы;

– проведение конкурсов профессионального мастерства гражданских служащих, в том числе в межрегиональном формате, предусматривающих осуществление оценки профессиональных компетенций и личностных качеств конкурсантов (включая такие методы оценки, как тестирование и самопрезентация), определение лучших проектов, разработанных участниками конкурса, а также организацию межрегиональных стажировок победителей и лауреатов конкурсов, награждение дипломами и денежными призами.

Лучшими практиками в части проведения конкурсов профессионального мастерства гражданских служащих являются: республиканский конкурс «Лучший государственный гражданский служащий Республики Татарстан», конкурсы профессионального мастерства на гражданской службе Республики Коми, конкурс «Кадровый потенциал органов государственной власти Калужской области», областной конкурс «Лучший финансист года», проводимый Департаментом финансов Вологодской области, организация и проведение конкурсов профессионального мастерства служащих в межрегиональном формате с участием Правительства Ярославской области, Правительства Вологодской области и Администрации Владимирской области;

– формирование моделей компетенций и методов их оценки, направленных на выявление профессиональных и личных качеств гражданских служащих, в том числе в целях определения мотивационных, ценностных и личностных характеристик, с последующим формированием профиля личности (практика Администрации Томской области);

– учет результатов оценки эффективности деятельности гражданских служащих при материальном стимулировании кадров (премирование членов конкурсных и аукционных комиссий в Правительстве Москвы, дифференцированная система наградений и поощрений Воронежской области, кадровые практики Правительства Пензенской области, Управления потребительского рынка и услуг, контроля в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции Брянской области).

Также следует отметить, что в целях нематериального стимулирования гражданских служащих проводятся организационные мероприятия по сплочению коллектива и формированию благоприятного психологического климата. Например, в Департаменте финансов Вологодской области ведущая роль отводится мероприятиям, направленным на поддержание благоприятной и доброжелательной атмосферы в коллективе, сплочение специалистов посредством привлечения их к участию в общественной жизни государственного органа. Также организуются лично-ориентированные мероприятия, направленные на предоставление возможности гражданским служащим реализовывать себя как в профессиональном, так и в личностном плане. Большое значение придается личностному подходу к каждому гражданскому служащему, а также к выявлению творческого потенциала, развитию и поддержанию потребности в самореализации и самоутверждении.

Проведение обозначенных мероприятий позволяет обеспечить устойчивый, сформировавшийся коллектив, комфортный психологический климат внутри государственного органа, высокий уровень межличностного взаимодействия, доверительного отношения к коллегам, а также морального стимулирования, готовность и желание специалистов выполнять поставленные перед ними задачи, реализуя свой профессиональный и творческий потенциал.

7.11. ИНФОРМАТИЗАЦИЯ И АВТОМАТИЗАЦИЯ КАДРОВЫХ ПРОЦЕССОВ

В соответствии с положениями Закона № 79-ФЗ в целях информационного обеспечения федеральной гражданской службы и оптимизации работы кадровых служб федеральных государственных органов используется федеральная государственная информационная система в области государственной службы (Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации). При этом на уровне субъектов Российской Федерации также может создаваться государственная информационная система в области гражданской службы субъекта Российской Федерации, которая должна быть совместима с федеральной государственной информационной системой в области государственной службы и соответствовать унифицированным требованиям к объему и содержанию сведений о кадровом обеспечении государственных органов, подлежащих хранению, обработке и передаче в электронном виде.

В целях обеспечения информатизации и автоматизации кадровых процессов на гражданской службе реализованы следующие информационные системы и кадровые практики:

– внутренний информационный портал Министерства промышленности и торговли РФ, функционирование которого направлено на формирование корпоративной культуры, обеспечение информированности кадрового состава о проводимых мероприятиях и повышение эффективности внутренних коммуникаций, мотивации и закрепления кадров. Автоматизация вспомогательных процессов министерства позволяет осуществлять посредством использования портала бронирование переговорных комнат (залов), получение общедоступных корпоративных информационных материалов (шаблонов документов, актуальных ведомственных актов, инструкций, обучающих материалов и т.п.), подачу заявок на приобретение канцелярской продукции, получение и замену компьютерной техники и оргтехники, организацию рабочего места для нового сотрудника, участие гражданских служащих в стажерской программе в качестве кураторов и в корпоративных мероприятиях (в том числе в спортивных), а также процесс организации обратной связи.

Преимущество внедрения корпоративного портала заключается в возможности мгновенно получать любую важную информацию как служебного, так и социального характера, что обеспечивает формирование у кадрового состава чувства причастности, вовлеченности в дела министерства и ответственности за его будущее. Портал позволяет ускорить адаптацию новых сотрудников, а также оптимизировать работу всего министерства;

– личный кабинет гражданского служащего Санкт-Петербурга, который предоставляет гражданским служащим следующие возможности: получение оповещения о направлении на обучение; просмотр расписаний занятий; получение адресных дистанционных курсов обучения; прохождение дистанционного тестирования и анкетирования; просмотр видеотрансляций мероприятий (открытых лекций); доступ к разделу «Мои документы», календарю событий и электронным периодическим изданиям; формирование справки, содержащей сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; получение информации о планируемых отпусках, об исполнительской дисциплине (в информационной системе электронного документооборота и делопроизводства) и о результатах ежедневного экспресс-тестирования гражданских служащих;

– Единая информационная система кадрового состава гражданской службы Республики Татарстан, предназначенная для обеспечения автоматизированного выполнения процессов сбора, накопле-

ния и обработки информации о гражданских служащих Республики Татарстан. Указанная информационная система предназначена для предоставления аналитической и статистической информации о кадровом составе гражданской службы, ведения кадрового делопроизводства в государственных органах Республики Татарстан, контроля своевременности исполнения законодательства о гражданской службе, мониторинга результатов оценки показателей эффективности и результативности деятельности гражданских служащих, а также результатов оценочных процедур, оценки соответствия профессионального уровня гражданских служащих (стаж, образование, профессиональные знания и умения) квалификационным требованиям к должности.

Использование информационной системы позволяет минимизировать объем предоставляемой информации на бумажном носителе, а также осуществлять передачу и обновление данных в онлайн-режиме;

– Единая автоматизированная информационная система управления кадрами Правительства Москвы, предназначенная для автоматизации кадровой работы в государственных органах г. Москвы, в том числе в части ведения организационной структуры и штатного расписания государственных органов, учета кадров гражданской службы и рабочего времени, расчета денежного содержания гражданских служащих, формирования кадрового резерва на гражданской службе г. Москвы, организации получения дополнительного профессионального образования гражданскими служащими и стажировки молодых граждан в органах исполнительной власти г. Москвы и Аппарате Мэра и Правительства Москвы. Данная информационная система помимо автоматизации кадровой работы в государственных органах г. Москвы также направлена на обеспечение интерактивного взаимодействия кадровых служб государственных органов г. Москвы с гражданскими служащими и кандидатами на замещение должностей гражданской службы.

В дополнение к представленным кадровым практикам обеспечения информатизации и автоматизации кадровых процессов на гражданской службе также целесообразно отметить следующие информационные системы и практики:

- 1) автоматизированная система кадрового учета гражданских служащих (граждан) Республики Коми;
- 2) региональный электронный сервис «Кадровый лифт» Липецкой области;
- 3) корпоративный портал государственных и муниципальных служащих Ульяновской области;

- 4) автоматизированный программный комплекс «Кадры госслужбы Вологодской области»;
- 5) государственная информационная система «Реестр государственных гражданских служащих Республики Дагестан».

7.12. ИНЫЕ КАДРОВЫЕ ПРАКТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

На гражданской службе также реализованы иные кадровые практики, в том числе направленные на централизацию кадровой работы, формирование государственно-служебной культуры и реализацию антикоррупционных технологий.

К кадровым практикам, направленным на централизацию кадровой работы, можно отнести практики создания единой кадровой службы Правительства Ульяновской области и единой кадровой службы органов исполнительной власти Ленинградской области.

Единая кадровая служба в Ульяновской области создана в целях повышения эффективности управления, снижения финансовых затрат и достижения единообразия в применении норм законодательства о гражданской службе во всех исполнительных органах государственной власти Ульяновской области.

Создание единой кадровой службы позволило обеспечить проведение единой кадровой политики в исполнительных органах государственной власти Ульяновской области, ведение единого кадрового делопроизводства, внедрение новых эффективных технологий кадровой работы (единый кадровый резерв, единый банк данных независимых экспертов — представителей наиболее авторитетных научных и образовательных организаций), формирование единого государственного заказа на обучение гражданских служащих, единообразие оформления должностных регламентов, а также сосредоточение руководителя исполнительного органа государственной власти Ульяновской области на основном виде деятельности.

Создание единой кадровой службы органов исполнительной власти Ленинградской области привело к оптимизации штатной численности (в части отделов кадров отраслевых государственных органов) и позволило повысить эффективность защиты персональных данных, обеспечить единообразие и точность соблюдения требований законодательства о гражданской службе, обеспечить единый государственный заказ на обучение, повысить открытость конкурсных процедур на замещение вакантных должностей гражданской

службы, разработать и внедрить единые требования к должностным регламентам и их типовые формы, а также повысить качество работы с кадровым резервом и резервом управленческих кадров. В результате функционирования единой кадровой службы обеспечены централизация кадровой работы в органах исполнительной власти Ленинградской области и отсутствие нарушений законодательства о гражданской службе.

Опыт создания и функционирования единой кадровой службы в Ленинградской области показал высокую эффективность данной модели управления гражданской службой и кадрами.

Помимо представленных лучших кадровых практик на гражданской службе также следует отметить следующие успешно реализованные кадровые практики:

- 1) сетевое издание «Кадровый совет» Администрации Губернатора Санкт-Петербурга;
- 2) совет независимых экспертов Ярославской области;
- 3) «HR-аналитика» на гражданской службе Правительства Москвы;
- 4) формирование электронного реестра полномочий в Ленинградской области;
- 5) оптимизация численности гражданских служащих Московской области;
- 6) технология высвобождения персонала Администрации Губернатора Ульяновской области.

Кроме того, представляют интерес практики формирования стратегии кадровой политики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, создания сетевого Института в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма Федеральной службы по финансовому мониторингу, формирования и развития кадрового потенциала Министерства финансов Чувашской Республики, а также проект «Стратегия развития инновационных технологий управления кадровыми процессами в органах государственной власти Ульяновской области до 2030 года».

В части реализации механизмов противодействия коррупции и формирования основ профессиональной культуры следует отметить важность внедрения механизмов контроля соблюдения требований к служебному поведению, совершенствования механизмов контроля доходов и расходов, повышения эффективности работы членов закупочных комиссий, проведения оценки, направленной на выявление коррупционных рисков, развития открытости, клиент-ориентированности, ориентации на результат, совершенствования систем

взаимодействия с населением, повышения имиджа гражданской службы и других направлений деятельности.

К лучшим практикам реализации антикоррупционных технологий можно отнести конкурс социальных и мотивирующих роликов антикоррупционной направленности Федеральной службы исполнения наказаний, технологию антикоррупционной работы Правительства Москвы, практику использования информационно-коммуникационных технологий в сфере профилактики коррупции Аппарата Правительства Тульской области, организацию работы по выявлению конфликта интересов Аппарата Губернатора Волгоградской области, организацию работы правового просвещения в сфере противодействия коррупции Департамента специальных мероприятий Ямало-Ненецкого автономного округа, наглядный материал «Сказка о Коррупции» Министерства финансов Оренбургской области, а также конкурс «О противодействии коррупции» Комитета записи актов гражданского состояния и организационного обеспечения деятельности мировых судей Новгородской области.

Лучшими практиками, направленными на формирование государственно-служебной культуры на гражданской службе, являются практики создания оптимальных условий труда, внутренней коммуникации и активизации потенциала гражданских служащих Министерства промышленности и торговли РФ, «Кадрового вестника» как инструмента формирования государственно-служебной культуры Федеральной службы по финансовому мониторингу, развития культуры коммуникаций с населением Правительства Москвы, а также организации работы по формированию делового облика гражданского служащего Брянской области.

Использование успешного опыта реализации лучших кадровых практик на гражданской службе с учетом потребностей и специфики деятельности государственных органов будет способствовать эффективному внедрению и развитию современных кадровых технологий, а также позволит обеспечить организацию комплексной работы по управлению кадрами на гражданской службе и формирование полного кадрового цикла в целях создания условий для успешной реализации целей, задач и полномочий государственных органов.

Глава 8

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (п. 43) коррупция определена в качестве одного из основных источников угроз государственной и общественной безопасности¹.

В юридической литературе отмечается, что одним из приоритетных направлений повышения качества государственного управления, обеспечения прогрессивного развития страны является разработка системы мер по противодействию коррупции². По объективным причинам государственная гражданская служба относится к управленческой деятельности, где соприкасаются публичные и частные интересы и риски коррупции достаточно велики.

Статусные ограничения и запреты, а также обязанности, в том числе установленные в целях противодействия коррупции и обусловленные спецификой государственной службы, выполняют различные функции. Прежде всего, они необходимы для ориентации государственного служащего на добросовестное, дисциплинированное, а также честное выполнение возложенных на него должностных обязанностей³.

Международные обязательства Российской Федерации в сфере противодействия коррупции сосредоточены в основном в международных договорах, в том числе в международных антикоррупционных конвенциях, которые приняты как под эгидой международной универсальной организации — Организации Объединенных Наций⁴, так и на уровне ряда международных региональных организаций — Совета Европы⁵, Организации экономического сотрудничества и

¹ См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

² См.: Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗИСП, 2016.

³ См.: Покровский О.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. 2018. № 3. С. 48–52.

⁴ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

⁵ Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.

развития¹. Международные обязательства вытекают из юридически обязательных решений международных организаций, учредительные документы которых предусматривают их право принимать юридически обязательные решения для государств-участников в сфере противодействия коррупции. Развитие конвенционного регулирования и деятельности международных организаций в сфере противодействия коррупции привело к значительной дифференциации и многообразию международных антикоррупционных стандартов².

В сфере международного антикоррупционного сотрудничества появились специальные институты, которые объединяют в себе группы наиболее важных глобальных антикоррупционных регуляторов, необходимых для обеспечения правопорядка в современных условиях, среди которых выделяются: международно-правовые запреты и ограничения для публичных должностных лиц и международно-правовые стандарты служебного поведения должностных лиц.

Выполнение международных обязательств, вытекающих из антикоррупционных конвенций, является существенной частью реализации государственной политики по противодействию коррупции и укрепления антикоррупционной составляющей государственной службы. При этом эффективность реализации международных антикоррупционных стандартов опосредуется их имплементацией в национальное законодательство.

Становление законодательства о противодействии коррупции в 1990-е гг. шло очень медленно³. Нормативное закрепление в России антикоррупционных мер на государственной службе в качестве направления деятельности всей системы государственных органов берет начало с 1990-х гг. — с издания Президентом России двух указов:

— от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»⁴;

от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»⁵.

¹ Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г. заключена в Париже 17 декабря 1997 г.

² См. подробнее: Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и практики его применения / О.А. Плохой, Н.Г. Семилотина, А.М. Цирин и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014. С. 12–13.

³ См.: Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции (постатейный). М., 2010.

⁴ Российская газета. 1992. № 80.

⁵ Российская газета. 1997. № 74.

Эти нормативные правовые акты запрещали государственным служащим заниматься коммерческой деятельностью, вводили систему аттестации и обязательное представление государственными служащими при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, а также определяли порядок и правила организации торгов на закупку товаров, работ и услуг. Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 запрещал оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы. Нарушение указанных требований влечет освобождение от занимаемой должности, иную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Вместе с тем, например, нормы об обязательности представления деклараций о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также об обязательствах финансового характера, продекларированные в Указе 1992 г., были реализованы лишь в 1997 г.

Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 предписывал руководителям органов власти и управления в Российской Федерации реализовать кадровые меры: провести в течение 1992 г. аттестацию всех государственных служащих, максимально используя ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, предупреждению коррупции.

Запреты и обязанности, содержащиеся в отмеченном указе, были положены в основу Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (утратил силу в 2004 г.). Данный закон также устанавливал в отношении государственных служащих ряд дополнительных ограничений и обязанностей антикоррупционного характера, в том числе обязанность ежегодно представлять в органы государственной налоговой службы сведения о являющихся объектами налогообложения доходах и имуществе.

С 2008 года, после принятия ряда программных антикоррупционных документов — планов и стратегий, определяющих основные направления государственной антикоррупционной политики и одновременно отражающих реализацию обязательств России по имплементации положений вышеуказанных антикоррупционных конвенций, противодействие негативному социальному явлению коррупции стало рассматриваться в качестве долгосрочной общегосударственной задачи. Пункт 1 Национального плана противодей-

ствия коррупции, утвержденного Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568, предусматривал внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О противодействии коррупции». Таким образом, политическая воля руководства страны и ратификация Российской Федерацией названных выше международных антикоррупционных конвенций¹ послужили импульсами для становления законодательства о противодействии коррупции, ядром которого стал названный федеральный закон.

В нем нашли отражение базовые антикоррупционные меры, предусмотренные международными антикоррупционными конвенциями, в том числе новые меры по профилактике коррупции:

– специальные требования к лицам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, включая декларирование доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера указанных лиц;

– развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

– совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

– возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о случаях склонения к совершению коррупционных и иных правонарушений, а также о возникновении конфликта интересов или о возможности его возникновения и др.

В указанном законе определялись основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции, предусматривающие: совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий; разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей; введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров и др.

¹ См.: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 4720; Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3424.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ)¹ содержит легальное определение коррупции, устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Его принятие обусловило необходимость модификации многих законодательных актов. Соответствующие изменения затрагивали правовые статусы судей, членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, сотрудников Счетной палаты РФ, органов судейского сообщества, служащих Центрального банка России, выборных должностных лиц органов местного самоуправления, а также государственных и муниципальных служащих.

Закон № 79-ФЗ в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» также подвергся существенным изменениям.

В итоге было сформировано законодательство о противодействии коррупции, не только отвечающее требованиям международных антикоррупционных стандартов, но и ни в чем не уступающее лучшим зарубежным законодательным практикам.

Антикоррупционная составляющая кадровой политики в России включает ряд основных направлений, в том числе: обеспечение соблюдения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; укрепление принципа единства государственной службы на федеральном, региональном и местном уровнях; тщательная регламентация предотвращения и урегулирования конфликта интересов; система подбора кадров на основе заслуг, подробная регламентация деятельности чиновников.

В Законе № 79-ФЗ подробно регламентированы вопросы ротации (ст. 60.1), которая проводится в целях повышения эффективности гражданской службы и противодействия коррупции путем назначения гражданских служащих на иные должности гражданской службы в том же или другом государственном органе.

Ротация федеральных гражданских служащих проводится в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. В частности, ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей указанных органов. Ротация федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6228.

федеральной гражданской службы категории «руководители», исполнение должностных обязанностей по которым связано с осуществлением контрольных или надзорных функций, в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, также предусмотрена упомянутым федеральным законом¹.

Ротация федеральных гражданских служащих может проводиться: в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ; в федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ; в других федеральных государственных органах.

Перечень должностей гражданской службы субъекта Российской Федерации, по которым предусматривается ротация гражданских служащих субъекта Российской Федерации, и план проведения ротации гражданских служащих субъекта Российской Федерации утверждаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Пункт 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. содержит универсальное положение, в рамках реализации которого государства-участники должны стремиться принимать меры и устанавливать организационные механизмы, обязывающие публичных должностных лиц представлять соответствующим органам сведения о себе².

В Российской Федерации проводится планомерная работа по обеспечению соблюдения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В 2018 году в России более 1,6 млн человек подавали сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера. По данным Минтруда России, в 2016 г. проверка указанных сведений была проведена в отношении более 35 тыс. граждан и 80 тыс. служащих. Кроме того, в России более 40 тысяч служащих работают в подразделениях по

¹ В данном случае ротация может проводиться по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти, а в территориальных органах федерального органа исполнительной власти, находящегося в ведении федерального министерства, — по перечню должностей, утверждаемому руководителем федерального органа исполнительной власти по согласованию с федеральным министром.

² Имеются в виду сведения по вопросам внеслужебной, в том числе иной оплачиваемой, деятельности, иных занятий, активов, инвестиций, а также материальных и иных выгод, в связи с которыми у должностного лица может возникать конфликт интересов.

профилактике коррупционных и иных правонарушений, образованных в органах власти, государственных корпорациях и компаниях. В Российской Федерации нормами законодательства о противодействии коррупции¹ предусмотрено обязательное размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления и отдельных категорий организаций.

Обеспечение открытости и прозрачности сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера государственных служащих можно отнести к числу положительных практик, поскольку это позволяет обеспечивать эффективный социальный контроль имущественного положения данной категории лиц.

Следует отметить, что справки о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера заполняются в полностью автоматическом режиме с помощью специального программного обеспечения «Справки БК», размещенного на официальном сайте Президента РФ². Программа позволяет осуществлять проверку корректности вводимой информации. В целях автоматизации сбора, обработки, консолидации и анализа данных о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера разработан и активно внедряется соответствующий программный аналитический модуль.

8.1. ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ, УСТАНОВЛЕННЫЕ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Характерной особенностью законодательства Российской Федерации о государственной службе является использование системы запретов, ограничений и обязанностей, распространяющихся не только на государственных служащих, но и на иные категории лиц. Базовые ограничения, запреты и обязанности установлены ст. 15–18, 20, 21 Закона № 79-ФЗ.

Статьей 15 указанного закона определены основные обязанности гражданского служащего. В частности, гражданский служащий

¹ См. Федеральный закон «О противодействии коррупции».

² URL: https://gossluzhba.gov.ru/Page/index/spravki_bk

обязан: представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи; соблюдать ограничения; выполнять обязательства и требования к служебному поведению; не нарушать запреты, которые установлены указанным федеральным законом и другими федеральными законами; сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов; принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Частью 2 ст. 15 установлено, что гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

Согласно ч. 3 ст. 15 в случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

По части 4 ст. 15 гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Статьей 16 установлены ограничения, связанные с гражданской службой. В частности, гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

– близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– непредставления установленных настоящим федеральным законом сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

– утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом № 273-ФЗ, другими федеральными законами и т.д.

Общие для всех государственных служащих обязанности установлены нормами Закона № 273-ФЗ. Так, в соответствии со ст. 8 граждане, претендующие на замещение должностей государственной службы, а также лица, замещающие эти должности, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Наряду с этим аналогичные сведения представляются в отношении супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Кроме того, согласно ст. 8.1 указанного закона лица, замещающие вышеуказанные должности, обязаны представлять сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Соответствующие случаи и порядок предоставления указанных сведений установлены Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹.

Согласно ч. 1 ст. 3 указанного закона сведения о расходах представляются, если общая сумма таких сделок превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. При этом должны быть представлены и сведения об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки. Соответствующие сведения представляются в сроки, установленные для представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. В силу прямого указания закона декларированию подлежат исключительно следующие виды объектов: недвижимое имущество, транспортные средства, ценные бумаги, в том числе акции, а также доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций². При этом к

¹ СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. IV). Ст. 6953.

² См.: Конституционно-правовые основы антикоррупционных реформ в России и за рубежом: учебно-методический комплекс (учебное пособие) / С.А. Авакьян, О.И. Баженова, О.А. Ежукова и др.; отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2016.

подлежащим контролю объектам отнесены те виды имущества, принадлежность которого конкретному субъекту может быть проверена с использованием общедоступных государственных информационных баз данных и документально подтверждена.

В соответствии со ст. 9 Закона № 273-ФЗ государственный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений. При этом такое уведомление, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного служащего. Невыполнение государственным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной ч. 1 указанной статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государственному гражданскому служащему, подавшему вышеуказанное уведомление, предоставляется защита государства в соответствии с законодательством Российской Федерации. Защита государства предоставляется государственному гражданскому служащему также в случае подачи им уведомления о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, при непредставлении сведений либо представлении заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем)¹.

¹ См. приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 26 июня 2015 г. № 158 «Об утверждении Положения о порядке уведомления федеральным государственным гражданским служащим Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации о фактах обращения к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, регистрации такого уведомления и организации проверки содержащихся в уведомлении сведений».

8.2. ОСНОВНЫЕ ЗАПРЕТЫ, УСТАНОВЛЕННЫЕ В ОТНОШЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Запреты, связанные с гражданской службой, установлены ст. 17 Закона № 79-ФЗ. В частности, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией¹;
- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено указанным законом и другими федеральными законами;
- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждение от физических и юридических лиц (подарки², де-

¹ Исключения — участие в управлении политической партией; участие на безвозмездной основе в управлении органом профессионального союза, в том числе выборным органом первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; участие в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участие на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии и органа профессионального союза, в том числе выборного органа первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождение в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента РФ или Правительства РФ; представление на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства РФ или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном капитале); иные случаи, предусмотренные федеральными законами.

² Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собст-

нежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и др.);

– выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц¹;

– использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

– разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

– принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

– заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Кроме того, гражданскому служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета

венностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом РФ. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

¹ Исключение составляют служебные командировки, осуществляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, договоренностями государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

(вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹.

Под иностранными финансовыми инструментами понимаются:

1) ценные бумаги и относящиеся к ним финансовые инструменты нерезидентов и (или) иностранных структур без образования юридического лица, которым в соответствии с международным стандартом «Ценные бумаги — Международная система идентификации ценных бумаг (международные идентификационные коды ценных бумаг (ISIN)», утвержденным Международной организацией по стандартизации, присвоен международный идентификационный код ценной бумаги. В указанном федеральном законе понятие «иностранная структура без образования юридического лица» используется в значении, определенном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, понятие «нерезидент» — в значении, определенном п. 7 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»;

2) доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций, местом регистрации или местом нахождения которых является иностранное государство, а также в имуществе иностранных структур без образования юридического лица, не определенные действующим законодательством в качестве ценных бумаг и отнесенных к ним финансовых инструментов;

3) договоры, являющиеся производными финансовыми инструментами и определенные ч. 29 ст. 2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», если хотя бы одной из сторон такого договора являются нерезидент и (или) иностранная структура без образования юридического лица;

4) учрежденное в соответствии с законодательством иностранного государства доверительное управление имуществом, учредителем и (или) бенефициаром которого является лицо, указанное в ч. 1 ст. 2 указанного федерального закона;

¹ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2306.

5) договоры займа, если хотя бы одной из сторон такого договора являются нерезидент и (или) иностранная структура без образования юридического лица;

6) кредитные договоры, заключенные с расположенными за пределами территории Российской Федерации иностранными банками или иными иностранными кредитными организациями.

Несоблюдение рассматриваемого запрета влечет досрочное прекращение полномочий, освобождение от замещаемой (занимаемой) должности или увольнение в связи с утратой доверия в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами, определяющими правовой статус соответствующего лица.

В соответствии с ч. 2 рассматриваемой статьи в случае, если владение гражданским служащим ценными бумагами (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, гражданский служащий обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Гражданин, замещавший должность гражданской службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с гражданской службы не вправе без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности гражданского служащего. Согласие соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Таким образом, рассмотренные запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции, направлены на недопущение возникновения конфликта интересов или возможности его возникновения. Особенностью правового регулирования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, осуществляемого Законом № 79-ФЗ, является четкое

целеполагание такой деятельности — недопущение причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации (ч. 2 ст. 19).

Наряду с запретами, ограничениями и обязанностями, установленными в целях противодействия коррупции, в российском законодательстве применяются определенные дозволения. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона № 79-ФЗ гражданский служащий вправе, предварительно уведомив представителя нанимателя, выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликта интересов. Следует отметить, что принцип уведомления не предполагает получения какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя. Поэтому представляется целесообразным высказать предложение о наделии представителя нанимателя правом выносить вопрос о занятии иной оплачиваемой деятельностью служащего на Комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

8.3. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

Согласно ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 г. для целей борьбы с коррупцией каждое государство-участник стремится применять в рамках своих институциональных и правовых систем кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций. Среди таких кодексов Конвенция ООН называет соответствующие инициативы региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, например Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (International Code of Conduct for Public Officials) (Резолюция 51/59 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1996 г.) (далее — Международный кодекс).

Кодексы профессиональной этики государственных (муниципальных) служащих «могут усилить эффективность правовых средств, но только при условии, что они имеют не абстрактное, а четкое целевое содержание, отражающее особенности их применения; если они дополняют, а не дублируют и не подменяют правовые нормы»¹.

Международный кодекс перечисляет основные принципы их поведения (эффективность, компетентность, внимательность, спра-

¹ Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 7–14.

ведливость, беспристрастность). Международный кодекс кратко определяет основные правила относительно предупреждения конфликта интересов (неподобающее извлечение личных или финансовых выгод для себя или своей семьи с использованием своего служебного положения), декларирования сведений о доходах и обязательствах, принятия подарков, обращения с конфиденциальной информацией.

Основные требования к служебному поведению государственно-гражданского служащего изложены в ч. 1 ст. 18 Закона № 79-ФЗ. Многие из указанных требований имеют существенную антикоррупционную составляющую. В частности, гражданский служащий обязан:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне (п. 1 ч. 1 ст. 18);
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности (п. 2 ч. 1 ст. 18);
- осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа (п. 3 ч. 1 ст. 18);
- обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций (п. 4 ч. 1 ст. 18);
- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей (п. 5 ч. 1 ст. 18);
- соблюдать ограничения, установленные настоящим федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих (п. 6 ч. 1 ст. 18);
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа (п. 13 ч. 1 ст. 18).

Указанные требования к служебному поведению гражданских служащих в основном повторяют положения Указа Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении Общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹.

¹ СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 319.

Общие принципы представляют собой основы поведения гражданских служащих, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных (служебных) обязанностей. В основе таких требований лежит представление о честности и неподкупности гражданских служащих, их верности государству и закону. Требования к служебному поведению призваны обеспечивать добросовестное исполнение должностных обязанностей и соблюдение установленных запретов и ограничений на основе соответствия служебного поведения правовым предписаниям и общепринятым этическим нормам.

Требования к служебному поведению гражданского служащего можно классифицировать по трем видам содержащихся в данной статье норм:

- предписывающие (как требуется поступать с точки зрения профессиональной морали гражданского служащего);
- запретительные (что недопустимо в рамках служебного поведения);
- рекомендательные (как следует вести себя в той или иной ситуации в служебное и неслужебное время)¹.

23 декабря 2010 г. на заседании Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции был одобрен Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (далее — Типовой кодекс). Типовой кодекс является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих и представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности.

В систему способов влияния этических и нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих на соблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований входят как легализованные (императивные и рекомендательные), так и нелегализованные моральные нормы, соблюдение которых зависит исключительно от воли их носителя.

В соответствии с п. 15 Типового кодекса государственные (муниципальные) служащие при исполнении ими должностных обя-

¹ См.: Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) (председатель ред. совета Д.А. Медведев). СПб., 2008. URL: <https://www.lawmix.ru/commlaw/806>

занностей не должны допускать личную заинтересованность, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Согласно п. 22 Типового кодекса государственной (муниципальной) служащий, наделенный организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным (муниципальным) служащим, призван:

а) принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов;

б) принимать меры по предупреждению коррупции;

в) не допускать принуждения государственных (муниципальных) служащих к участию в деятельности политических партий и общественных объединений.

Таким образом, фактически в этическом кодексе воспроизводятся нормы законодательства о государственной гражданской службе. Ведомственные кодексы этики и служебного поведения в большинстве своем практически дословно воспроизводят положения Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих.

Значительную роль в формировании нравственных основ поведения государственных (муниципальных) служащих играют этические нормы, получившие признание государства путем закрепления в нормативных правовых актах¹. Можно констатировать, что использование норм, направленных на повышение уровня антикоррупционной культуры на общем и индивидуальном уровнях, в антикоррупционном законодательстве зарубежных государств нарастает. Этическим нормам государства стремятся придать силу правовых и обеспечить их механизм реальной ответственности. Очевиден также процесс юридизации морально-этических норм². Представляется, что данная тенденция будет оказывать влияние на развитие российского законодательства.

8.4. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

В соответствии с Законом № 273-ФЗ направлениями деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических

¹ См.: Антикоррупционная этика и служебное поведение: научно-практическое пособие / Н.А. Абузярова, М.В. Залоило, В.И. Кузнецов [и др.]; под ред. И.И. Кучерова, А.М. Цирина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С. 12.

² См.: Пилипенко А.Н. С. 68.

лиц по противодействию коррупции выступают профилактика коррупции, борьба с коррупцией и минимизация и (или) ликвидация последствий коррупционных правонарушений (ст. 1).

Принимая во внимание то, что в сфере осуществления профессиональной служебной деятельности исключить столкновение публичного и частного интересов не представляется возможным, в целях противодействия коррупционным проявлениям особую роль законодатель отводит механизму предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе.

Конфликт интересов определяется Законом № 273-ФЗ как ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) (ст. 10).

Признание наличия конфликта интересов является прерогативой комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образование которых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах предусмотрено указанным законом. Комиссии рассматривают в том числе вопросы, связанные с соблюдением требований об урегулировании конфликта интересов¹.

Для установления конфликта интересов имеет значение возложение на соответствующее лицо обязанности принимать меры по урегулированию и предотвращению конфликта интересов, выявление личной заинтересованности лица, оценка влияния (потенциального влияния) личной заинтересованности на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий).

В силу прямого указания Закона № 273-ФЗ на государственных служащих возлагается обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (ч. 3 ст. 10).

Выявление ситуации, связанной с наличием (потенциальной возможностью) конфликта интересов, предполагает установление личной заинтересованности государственного служащего, которая

¹ См. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 (в ред. от 19 сентября 2017 г.) «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» (вместе с Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов).

идет вразрез с интересами государственной службы. Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества (включая имущественные права), услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, замещающим должность, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, замещающее должность, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями (ч. 2 ст. 10).

Отметим, по сравнению с предыдущей редакцией действующая норма применительно к личной заинтересованности сформулирована пространно¹. Во-первых, помимо доходов в понятие личной заинтересованности включены какие-либо выгоды (преимущества). Во-вторых, в круг выгодоприобретателей/получателей доходов включается само лицо, замещающее должность; лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве; граждане или организации, состоящие в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Такой подход значительно расширяет круг ситуаций, которые могут быть признаны конфликтными. Министерство труда и социальной защиты РФ систематически разъясняет типовые случаи конфликта интересов на государственной службе, порядок исполнения государственными служащими обязанностей, установленных в целях недопущения возникновения конфликта².

¹ Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов» внесен ряд изменений в Закон № 273-ФЗ.

² См. письмо Минтруда России от 11 мая 2017 г. № 18-4/10/П-2943 «Методические рекомендации по вопросам соблюдения ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы, при заключении трудового или гражданско-правового договора с организацией»; письмо Минтруда России от 26 декабря 2016 г. № 18-2/10/В-9843 «О Методических рекомендациях по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки» (вместе с Методическими рекомендациями по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2017 году (за отчетный 2016 год)); утвержденные Минтрудом России

С принятием Закона № 273-ФЗ в законодательство о государственной службе были внесены изменения. Так, установление ряда обязанностей, запретов, ограничений и требований к служебному поведению Законом № 79-ФЗ нацелено на минимизацию риска влияния личной заинтересованности государственного гражданского служащего на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных обязанностей.

Государственный служащий, на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение должностных обязанностей которым влияет или может повлиять возможность получения доходов для лица, состоящего с ним в близком родстве или свойстве, является стороной конфликта интересов. До начала исполнения должностных обязанностей, на надлежащее исполнение которых может повлиять личная заинтересованность, государственный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения¹.

Кроме того, обязанность принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов возложена и на представителя нанимателя, если ему стало известно о возникновении у лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов².

Судебная практика свидетельствует о том, что государственные служащие далеко не всегда надлежащим образом предпринимают меры по недопущению возникновения конфликта интересов, уведомлению о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, предотвращения или урегулирования. Наиболее часто государственными служащими оспаривается применение дисциплинарных взысканий за непринятие мер по предотвращению

Основные новеллы в Методических рекомендациях по вопросам представления сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и заполнения соответствующей формы справки в 2018 году (за отчетный 2017 год) (<https://rosmintrud.ru>); письмо Минтруда России от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».

¹ См. Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.

² См. Федеральный закон «О противодействии коррупции» (ст. 11).

и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является государственный служащий¹.

Использование механизма предотвращения конфликта интересов не ограничено только периодом прохождения государственной службы. Потенциальный конфликт интересов подлежит оценке в рамках контроля выбора места трудоустройства бывших государственных служащих². В подобных случаях коллизия публичных и частных интересов может выражаться в предоставлении необоснованных выгод и преимуществ организации, рассматриваемой государственным служащим в качестве будущего места работы; в неправомерном использовании служебной информации в интересах организации после трудоустройства³. Положениями законодательства о противодействии коррупции и государственной службе установлена необходимость получения согласия комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Необходимость получения согласия комиссии зависит от совокупности ряда условий: должность, которую замещал гражданин, включена в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации; в должностные (служебные) обязанности гражданина входили отдельные функции государственно- (административного) управления организацией, в которую он трудоустраивается; прошло менее двух лет со дня увольнения гражданина с государственной службы; заключен трудовой договор либо гражданско-правовой договор (договоры), стоимость выполнения работ (оказания услуг) по которому (которым) составляет более 100 тыс. руб. в течение месяца.

Обращение в комиссию — обязанность бывшего государственного служащего. При этом на потенциальных работодателей, заказчиков при наличии перечисленных выше условий возложена обязанность сообщить в десятидневный срок о заключении такого договора представителю нанимателя государственного служащего

¹ См. Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.

² Статья 12 Закона № 273-ФЗ устанавливает ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной службы.

³ См. письмо Минтруда России от 11 мая 2017 г. № 18-4/10/П-2943 «Методические рекомендации по вопросам соблюдения ограничений, налагаемых на гражданина, замещавшего должности государственной или муниципальной службы, при заключении трудового или гражданско-правового договора с организацией».

по последнему месту его службы. В случае неисполнения обязанности лицо подлежит административной ответственности в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ¹. Перечисленные нормы позволяют минимизировать риск возникновения конфликта интересов в период прохождения государственной службы посредством предписаний, действующих после прекращения служебных отношений.

Иная ситуация складывается при поступлении гражданина на государственную службу. Так, в Законе № 79-ФЗ сформулированы основные обязанности гражданского служащего, в том числе представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению конфликта интересов. Таким образом, обязанность сообщать представителю нанимателя сведения о личной заинтересованности адресована служащему, а не гражданину, поступающему на службу.

В рамках соответствующего правового регулирования обязанность граждан, претендующих на замещение должностей гражданской службы, ограничена требованием представления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Такой объем информации несоразмерен содержанию определения личной заинтересованности, сформулированного в Законе № 273-ФЗ (ст. 10). Очевидно, перечисленные сведения, предоставляемые при поступлении на службу, принципиально отличаются от тех сведений, которые могут подтвердить или опровергнуть наличие или возможность возникновения личной заинтересованности у гражданина после назначения его на должность государственной гражданской службы.

Вместе с тем положением ст. 11 Закона № 273-ФЗ установлена обязанность представителя нанимателя принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, если ему стало известно о возникновении у служащего, замещающего должность, личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов. Из нормы не следует, что меры должны

¹ См. постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 ноября 2017 г. № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; Обзор судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.).

приниматься только на основании информации, полученной от гражданского служащего. Источник или период получения сведений законом не определен, что не исключает получение информации представителем нанимателя от гражданина до назначения на должность государственной службы. В свою очередь, предоставление гражданином сведений о возможности возникновения личной заинтересованности до назначения его на должность не освобождает лицо от обязанности уведомить представителя нанимателя о возникшем конфликте интересов или возможности его возникновения после назначения на должность.

Обязанность представителя нанимателя состоит в оценке информации о личной заинтересованности лица после назначения на должность государственной гражданской службы и принятии своевременных, эффективных мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов. Таким образом, независимо от момента получения информации меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов должны быть приняты представителем нанимателя после назначения гражданина на должность государственной гражданской службы.

Неисполнение государственным служащим обязанности по предотвращению и урегулированию конфликта интересов является основанием для применения дисциплинарного взыскания к указанным лицам, включая прекращение служебных отношений.

Основанием прекращения служебных отношений в случае непринятия государственным служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он выступает, является увольнение (освобождение от должности) в связи с утратой доверия (ч. 1 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ). Отметим, что на основании рекомендации комиссии по урегулированию конфликта интересов допускается применение к государственному служащему взыскания в виде замечания при малозначительности совершенного им коррупционного правонарушения¹.

Непринятие гражданским служащим, являющимся представителем нанимателя, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов также признается нарушением, влекущим увольнение гражданского служащего, являющегося представителем

¹ См. Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 30 ноября 2016 г.).

нанимателя (ч. 2 ст. 59.2 Закона № 79-ФЗ), при условии, что установлено виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него служебных обязанностей (ст. 57).

Увольнение гражданского служащего, являющегося представителем нанимателя, с гражданской службы в случае непринятия мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему государственный гражданский служащий, законодатель ставит в зависимость от следующих обстоятельств: во-первых, было ли известно представителю нанимателя о возникшей личной заинтересованности у лица, замещающего должность государственной гражданской службы; судебная практика подтверждает значимость оценки исполнения обязанности подчиненным гражданским служащим¹; во-вторых, подлежит оценке достаточность мер, принятых для урегулирования конфликта интересов; принятые меры по предотвращению или урегулированию конфликта должны быть нацелены на исключение возникновения аналогичного конфликта интересов в будущем.

Таким образом, государственному служащему вменяется в обязанность сообщать не только о возникшем конфликте интересов, но и о возможности его возникновения, тогда как представитель нанимателя, получив соответствующие сведения, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов только в ситуации, когда личная заинтересованность приводит или может привести к конфликту интересов.

Конфликт интересов подробно регламентирован законодательством о противодействии коррупции, термин корректно используется в положениях законодательства о государственной службе. В свою очередь, ряд запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных служащих, ориентирован на минимизацию риска возникновения конфликта интересов на государственной службе и эффективное разрешение конфликта в случае его возникновения. Анализ законодательства и практики его применения позволяет сделать вывод о смещении акцента именно на предупреждение конфликта интересов на государственной службе, что соответствует основным принципам противодействия коррупции.

¹ См. Апелляционное определение Верховного Суда Республики Башкортостан от 15 сентября 2015 г. по делу № 33-15785/2015, Апелляционное определение Московского городского суда от 24 августа 2015 г. № 33-29882/2015, Апелляционное определение Омского областного суда от 19 августа 2015 г. по делу № 33-5397/2015.

Кадровая политика также ориентирована на создание условий для предупреждения и эффективного разрешения конфликта интересов на государственной службе, чем обеспечивается реализация универсального положения п. 5 ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 г.¹

¹ О внеслужебной, в том числе иной оплачиваемой, деятельности, иных занятиях, активах, инвестициях, а также о материальных и иных выгодах, в связи с которыми у должностного лица может возникать конфликт интересов.

Раздел III

СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КИТАЕ И РОССИИ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Исторический аспект. Многовековая история государственной службы России неразрывно связана с созданием русского централизованного государства, целостность и функционирование которого в сложных геополитических условиях во многом зависели от участия в управлении государством всех социальных групп (сословий). Закономерно, что представления о Руси XVI–XVII вв. сложились как о «служилом государстве».

Можно выделить пять условных этапов становления государственной службы в России:

XVII в. — образование государственной службы как особой сферы профессиональной деятельности, создание и развитие приказной системы, превращение «приказов» в более или менее устойчивые органы государства;

XVIII в. — формирование государственной службы на принципах Западной Европы, развитие системы коллегий;

XIX в. — становление бюрократического государства и появление института министерств;

XX в. — советский период, характеризующийся чрезмерным расширением границ государственной службы;

конец XX в. — начало XXI в. — образование в Российской Федерации системы государственной службы, принятие значительного массива нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность государственных служащих.

Одним из показательных исторических документов, связанных с регламентацией государственной службы в России, является Указ Петра I от 4 февраля 1722 г. «Табель о рангах». Данный акт заложил прочные основы для ее дальнейшего развития. Табель о рангах содер­жал 94 наименования гражданских и воинских должностей, которые были отнесены к 14 классам.

Отметим и другие правовые документы XVIII в. — указы, инструкции, в частности «О безволокитном и правом вершении дела» 1719 г., «Об ответственности на указы, посылаемые в губернии из Сената и Коллегий» 1719 г. и др.

В XIX веке по вопросам, связанным с государственной службой, были изданы многочисленные правила, инструкции и циркуляры. Наиболее показательными являются Устав «О службе по определению от Правительства» 1896 г., Положение о порядке производства в чины по гражданской службе 1834 г. и др.

В период после Октябрьской революции 1917 г. было издано немало актов, которые посвящены государственной службе. Нормативные правовые акты консолидировались в трудовом законодательстве, хотя длительное время действовали постановления и положения о требованиях к отдельным категориям служащих, о классных чинах, о порядке аттестации, об укреплении государственной дисциплины и др.

В 1980-х годах была начата работа по подготовке новых законодательных актов о государственной службе, но в силу исторических причин неотвратимого характера данная деятельность не была доведена до конца.

После завершения в сентябре 1991 г. формирования Правительства России было издано постановление Правительства РСФСР от 23 ноября 1991 г. № 16 о создании Департамента государственной службы РСФСР. Департамент просуществовал только неделю — Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» он был переименован в Главное управление по подготовке кадров при Правительстве РСФСР, в дальнейшем — в Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Роскадры).

Несмотря на слова «подготовка кадров» в названии, указанный орган был наделен также и другим функционалом, связанным с организацией работы с персоналом в государственных органах, повышением эффективности системы государственной службы. Таким образом, Роскадры можно в определенной степени рассматривать как первый орган по управлению государственной службой в новой России.

Главной задачей в тот период являлась разработка нового законодательства о государственной службе.

Первым систематизированным актом по вопросам государственной службы, изданным в Российской Федерации, стало Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267.

Указом Президента РФ в январе 1994 г. Роскадры были упразднены.

Был подготовлен и принят новый базовый законодательный акт по вопросам государственной службы — Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». Закон обозначил круг лиц, наделяемых статусом государственных служащих, определил основы организации государственной службы и правового положения государственного служащего, порядок поступления на службу, условия ее прохождения, а также регламентировал вопросы установления испытательного срока, проведения аттестации, квалификационного экзамена, присвоения чинов.

Статья 26 указанного федерального закона предусматривала формирование Совета по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации в качестве федерального органа по вопросам государственной службы. Совет был создан в декабре 1995 г. (упразднен в 2009 г.).

В 1997 году на Министерство труда и социального развития РФ была возложена задача по подготовке предложений по становлению и развитию государственной службы.

В частности, в 2001 г. Президентом РФ утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, с учетом положений которой осуществлялась дальнейшая реформа.

В 2002 году Президентом РФ была утверждена федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», действие которой было продлено на 2006–2007 гг. Программа предусматривала необходимость разработки законов о системе и видах государственной службы.

В 2003 году принят Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 58-ФЗ), определивший правовые и организационные основы современной государственной службы. Первоначально указанный федеральный закон предусматривал, что система государственной службы включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» были внесены изменения — из системы государственной службы исключена правоохранительная служба, включена государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами.

В развитие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» был принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ). Законом установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации. Определено, что государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

В целом Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» значительно более подробно регулируются вопросы государственной службы, чем ранее действовавшим Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации».

В настоящее время в России сформирована новая, существенно расширенная и измененная нормативная база государственной службы. Этот правовой массив состоит из Конституции РФ, ряда федеральных законов и подзаконных федеральных актов, а также актов субъектов Российской Федерации¹.

Государственная служба Российской Федерации это необходимый институт государства, обеспечивающий осуществление государственного управления. Государственная служба, являясь, с одной стороны, исторической категорией, непосредственно связанной с судьбами государства, с другой стороны, представляет собой один из основных институтов современного российского административного права. В последнем качестве государственная служба рассматривается как совокупность правовых установлений, регламентирующих деятельность работников государственного аппарата.

Положение о федеральной государственной службе, утвержденное Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267, через 10 дней после принятия Конституции РФ, — первый правовой акт современной России, определивший контуры системы государственной службы нового государства.

¹ К основным законам следует отнести федеральные законы от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

С принятием предусмотренных Конституцией России федеральных законов о государственной службе этот указ утратил силу, однако остался важной вехой в развитии современного законодательства о государственной службе в России и сыграл позитивную роль в становлении важнейшего института государственного устройства страны.

История государственной службы Китая берет свое начало более чем тысяча лет назад. Представляется, что развитие истории государственной службы в Китае можно соотнести с династиями Древнего Китая, выделив периоды правления первого императора Китая — Цин Шихуана, создавшего централизованное государство, династии Тан и последней династии Цин. Особый период развития государственной службы — изменения после образования Китайской Народной Республики.

Правовую систему КНР можно рассматривать как определенный симбиоз древних легистских традиций, современного законодательства, основанного на концепции «социализма с китайской спецификой», рецепции институтов романо-германского права и правовой модели СССР¹. Также следует отметить, что при осуществлении регулирования различных сфер общественной жизни в правовой культуре Китая наблюдается примат традиционных норм морали над нормами права², что оказывает существенное влияние на институт государственной службы.

В разные эпохи и периоды истории государственной службы Китая всегда уделялось особое внимание отбору чиновников и контролю за их деятельностью. В частности, в древней книге «Мо-цзы» отмечалось, что «когда в стране много хороших чиновников, ей можно хорошо управлять, а когда в стране осталось мало хороших чиновников, ей трудно управлять»³. Древний китайский философ Мэнцзи утверждал: «когда человеку предстоит понести большую ответственность, он неизбежно сначала должен переживать горе в сердце, тяжесть на теле, голод и бедность»⁴, а древний государствен-

¹ См. подробнее: Севальнев В.В. Вопросы декларирования имущества по законодательству КНР // Международное публичное и частное право. 2019. №4 (109). С. 38–41.

² См: Трощинский П.В. Современное законодательство КНР: проблемы и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58). С. 24–31.

³ Цит. по: Титаренко М.Л. Книга «Мо-цзы» как литературно-художественный памятник // Литература Древнего Китая. М., 1969.

⁴ Духовная культура Китая: энциклопедия: в 5 т. / гл. ред. М.Л. Титаренко; Ин-т Дальнего Востока. М.: Восточная литература, 2006. Т. 1.

ный деятель Сыма Гуан полагал, что «надо так выбирать чиновников: привлекать как можно больше кандидатур, отбирать только лучших из кандидатов с правильной оценкой, а назначать их только на самые подходящие должности и по их специальностям»¹.

Правители Древнего Китая всегда следили за деятельностью чиновников и придавали большое значение формированию совершенной системы институтов управления — от отбора и назначения до освобождения от должности, проверки и оценки, в том числе результатов их работы.

В Китае в различные периоды чиновники отбирались по разным критериям, например по родовому происхождению, военным заслугам, достижениям, моральным качествам, способностям. При этом учитывался баланс моральных качеств и способностей кандидатов с приматом последнего. В связи с этим в Древнем Китае сформировались две своеобразные системы для назначения и отбора чиновников на должности через специальные экзамены — «Кэцзюй» и «Цзюцзю».

В Новейшее время ситуация в КНР претерпела определенные изменения. В период до создания КНР, на фоне войны, все кадровые работники отбирались и назначались на должность в соответствии с решением партийных организаций. После создания КНР в 1949 г. все кадровые работники, за исключением военных, отбирались и назначались на должность в соответствии с решением организационных отделов партийных органов разного уровня. Такая централизованная система отбора и назначения кадров позволяла обеспечить значимые регионы и отрасли необходимым количеством кадровых работников, гарантируя тем самым выполнение заданий высшего руководства, а также обеспечивая исполнение кадровой политики Коммунистической партии Китая, которая позволяла предотвратить либо минимизировать несанкционированные действия различных органов управления.

В годы войны партийные органы различных уровней Коммунистической партии Китая в ходе революционной борьбы и работы с массами отбирали и назначали кадровых работников, а руководители партийных организаций и низовых органов власти избирались. С созданием КНР социально-экономическое строительство страны становилось приоритетом Коммунистической партии Китая и государства. В связи с этим в ноябре 1953 г. ЦК КПК был издан Указ «Об усилении управления кадрами», который разделил кадровых работников на определенные категории. Такой подход позволил

¹ Там же.

вывести на новый уровень роль партийных и государственных служащих в политическом и экономическом объединении нового государства, в проведении социалистических реформ, а также в плановом строительстве экономики страны.

Начиная с 1978 г. в Китае проводится политика «реформ и открытости», поэтому прежняя система управления кадрами оказалась несовместимой с новой ситуацией и новыми задачами. ЦК КПК начал реформу системы кадрового управления. Было выделено два важных направления реформы: во-первых, формирование партийных кадровых рядов; во-вторых, создание корпуса государственных служащих, отвечающих специальным критериям. Целью этого процесса было соответствие практическим потребностям политики реформ и открытости в сфере экономики. Произошел отказ от фактически существовавшего тогда режима пожизненного нахождения на должностях чиновников и начался процесс замещения старого поколения кадров на новое.

В июле 1983 г. на Всекитайском кадрово-организационном совещании обсуждались вопросы, связанные с системой управления кадров. В 1984 году ЦК КПК начал реализацию правового регулирования кадровых вопросов и провел ряд специальных семинаров и выездных проверок. На XIII Съезде Коммунистической партии Китая (1987 г.) и 1-м Пленуме ВСНП 7-го созыва (1988 г.) официально было объявлено задание по установлению и внедрению системы государственной службы, что ознаменовало актуализацию формирования системы государственной службы. В 1989 году в порядке эксперимента началось формирование системы государственной службы на экспериментальной основе в шести органах из состава Госсовета, а в 1990 г. этот эксперимент был распространен на такие крупные города, как Харбин и Шэньчжэнь. С этого момента началась фаза практической реализации построения системы государственной службы КНР.

Нормативное регулирование. Современная государственная служба Российской Федерации определена в ст. 1 Федерального закона № 58-ФЗ. Структура системы государственной службы раскрыта в ст. 2 и включает следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба, которая разделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации;
- военная служба;
- государственная служба иных видов, устанавливаемых федеральными законами.

Отметим, что перечень видов государственной службы является открытым.

Государственная служба субъекта Российской Федерации регулируется федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации. При этом предметы ведения в сфере государственной службы разделены — правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

Началом формирования новой системы государственной службы в России следует считать возрождение в Российской Федерации института государственной гражданской службы. Федеральный закон № 79-ФЗ на новом нормативном уровне продолжил традиции этого вида российской государственной службы. Введено понятие государственной гражданской службы, определена ее структура, установлены классификация должностей гражданской службы, система реестров таких должностей, а также классные чины для гражданских служащих.

Ключевой институт государственной службы — должности государственной службы. Данные должности образуют иерархическую систему, структурными элементами которой являются сами должности, классифицируемые по группам и категориям. Существует четыре категории должностей: руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты. Допускаются следующие группы должностей гражданской службы: высшая, главная, ведущая, старшая и младшая.

Для каждой категории нормативно определен состав входящих в нее групп, поэтому каждая должность гражданской службы принадлежит к строго определенной группе и категории должностей.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, включаются в перечни, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы, юридическое значение которого заключается в том, что он, будучи источником систематизации должностей федеральной государственной гражданской службы, обязателен для всех федеральных государственных органов. Системы должностей гражданской службы в каждом субъекте Российской Федерации построены аналогично.

Важное значение для гражданской службы имеют классные чины, которые присваиваются гражданским служащим в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы.

Присвоение классовых чинов осуществляется должностными лицами в пределах полномочий, закрепленных законом: федеральным гражданским служащим — федеральным законом о государственной гражданской службе, гражданским служащим государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации — законом о гражданской службе соответствующего субъекта Российской Федерации.

Для замещения должности государственной службы кандидат должен соответствовать определенным требованиям, установленным федеральным законодательством и предъявляемым к кандидатам. Состав квалификационных требований, которые предъявляются к замещению должностей гражданской службы, является обязательным и единым как для федеральной гражданской службы, так и для гражданской службы субъектов Российской Федерации.

В статье 13 Федерального закона № 79-ФЗ закреплено содержание статуса гражданского служащего. Таким субъектом может быть только гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Осуществлять профессиональную деятельность и получать денежное содержание из средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации гражданский служащий может только в соответствии с актом о назначении на должность и после заключения служебного контракта.

В Китайской Народной Республике современный процесс правового регулирования государственной службы берет начало в 1993 г. Госсовет КНР опубликовал Временное положение о государственной службе, которое стало отправной точкой формирования этого института. 1 января 2006 г. был принят базовый закон КНР «О государственной службе» (далее — ЗГС), который наряду с другими законными и подзаконными нормативными правовыми актами сформировал систему законодательства, связанную с государственной службой в Китае. 29 декабря 2018 г. на 7-м Пленуме Постоянного комитета ВСНП 13-го созыва в ЗГС были внесены изменения, что ознаменовало завершение создания системы законодательства в сфере управления государственной службой в Китае.

В соответствии со ст. 2 ЗГС под государственными служащими понимаются должностные лица, выполняющие функции государственной службы, вошедшие в государственный административный реестр и получающие денежное содержание из средств государственного бюджета. Статья 3 относит к государственным служащим сотрудников органов Коммунистической партии Китая, сотрудников собраний народных представителей, сотрудников исполнительной

власти, сотрудников ревизионных органов, сотрудников органов Всекитайского политико-консультативного совета, сотрудников органов народных судов, сотрудников органов народной прокуратуры, сотрудников органов политических партий и торгово-промышленных палат (8 категорий).

Основные направления в регулировании государственной службы это регламентация и распределение полномочий, структурирование правил, которые вместе образуют механизм, обеспечивающий управление государственной службой. Система управления государственной службой является комплексным механизмом, обеспечивающим управление государственной службой на основе научного подхода.

Конституция КНР гласит, что социалистический строй является государственным строем страны. Характерной чертой социалистического строя с китайской спецификой является положение Коммунистической партии Китая, которая признана правящей партией и играет ключевую роль в руководстве социально-политической жизнью Китая. В системе управления государственной службой Китая государственных служащих не разделяют на категории политической службы и общеадминистративной службы, как в западных странах, и не действует принцип политического нейтралитета государственных служащих. Основной чертой системы управления государственной службой Китая является реализация руководящей роли и исполнение директив Коммунистической партии Китая, в этом заключается отличие китайской системы государственной службы от западных образцов, включая систему государственной службы в Российской Федерации. Принцип «партия отвечает за кадры» является основой системы государственной службы и кадрового управления.

Система законодательства, регулирующего институт государственной службы в Китае, состоит из Закона КНР «О государственной службе» и связанных с ним подзаконных документов. Закон КНР «О государственной службе» действует с 1 января 2006 г., играя важную роль в формировании команды высококвалифицированных государственных служащих. Правоприменительная практика убедительно свидетельствует о результативности ЗГС. Более того, связанные с данным законом подзаконные акты заложили прочный правовой фундамент для деятельности по управлению государственными служащими в КНР. На основании ЗГС разработано свыше 30 связанных с ним подзаконных документов и документов государственной политики, охватывающих такие сферы, как прием, проверка и оценка, назначение и освобождение от должности, повышение

и понижение в должности, поощрение и наказание, обучение, ротация кадров, отставка, отстранение, жалоба, назначение на договорной основе и т.д. В Китае постоянно совершенствуются механизмы поступления на государственную службу и ухода с государственной службы, обучения и тренинга, проверки и оценки, поощрения и стимуляции, наблюдения и принуждения, борьбы с коррупцией. В итоге эти подзаконные документы направлены на управление не только государственной службой на праве административных положений, но и кадрами руководящего состава разных уровней (государственных служащих руководящего состава и руководителей учреждений и организаций, в которых не предусмотрена государственная служба) на праве внутрипартийных правил. ЗГС и связанные с ним подзаконные документы вместе составляют систему управления государственной службой в Китае.

ЗГС стал первым в истории Китая законом по управлению кадрами, который носит характер «мастер-устава» и имеет историческое значение для развития института кадровой системы государства. Как базовый закон в управлении государственной службой ЗГС установил основные принципы и механизмы управления государственными служащими на основе научно-правового подхода, гарантируя увеличение числа государственных служащих, которые неукоснительно придерживаются законодательно установленных требований в служебной деятельности. ЗГС создал условия для формирования команды высококвалифицированных государственных служащих, которые представляют элиту страны и способны управлять ею.

В ЗГС новой редакции воплощен принцип строгого управления кадрами. Как указал Генеральный секретарь Коммунистической партии Китая Си Цзиньпин, необходимо придерживаться этого принципа в процессе формирования отрядов кадров и государственных служащих.

В ЗГС новой редакции включены новые меры поощрения государственных служащих при исполнении служебных задач.

Подзаконные положения и акты, связанные с управлением государственными служащими, разработаны главным образом в целях разъяснения конкретных подходов и правил работы для реализации ЗГС и являются главной составной частью системы законодательства, направленного на управление государственными служащими. Эти подзаконные положения затрагивают многие конкретные сферы, связанные с приемом, назначением, обучением, проверкой и оценкой, поощрением и наказанием, обжалованием действий, и другими вопросами, связанными с деятельностью государственных служащих.

Отдельно отметим внутрипартийные правила Коммунистической партии Китая, которые составляют важную часть системы управления государственными служащими. Главным образом такие документы распространяются на руководящий состав органов государственной службы (руководящие кадры партийных и общеадминистративных органов) и носят обязательный характер. Например, «Восемь правил по улучшению стиля работы и укреплению связей с народными массами» были приняты китайским руководством в 2012 г. и стали своеобразными этическими нормами поведения чиновников по различным направлениям, включая такие сферы, как поездки, собрания, обмен опытом за счет принимающей стороны и т.д.¹

Лучшие практики в сфере государственной службы. Для России и Китая характерны относительно высокая численность государственного аппарата, акцент на построение сильной и эффективной команды государственных служащих и связанный с этим постоянный рост требований к ним, определение противодействия коррупции в качестве долгосрочной государственной задачи. Китаю, как и России, свойственны традиции патримониальной бюрократии², а переход к инновационным формам и методам государственного управления актуализирует проблему профессионализма кадрового состава.

В Российской Федерации и Китайской Народной Республике в целом уже сформировано законодательство, регулирующее институт государственной службы. Так, в России принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а в Китае 1 января 2006 г. — Закон КНР «О государственной службе», которые в совокупности с массивом подзаконных актов создали правовые основы для государственной гражданской службы.

В КНР важную роль в регулировании института гражданской службы играют внутрипартийные документы, которые распространяют свое действие на широкий круг вопросов, включая сферу противодействия коррупции, этические аспекты. Активно реализуется принцип «партия отвечает за кадры».

В России стратегическое регулирование института государственной службы выражается в принятии основных направлений разви-

¹ См. Трунцевский Ю.В., Севальнев В.В., Сухаренко А.Н. Противодействие коррупции в Китае: законодательство и правоприменение: монография. М., 2019. С. 14.

² См. подробнее: Сравнительный анализ системы государственной службы России и Китая // Власть. 2014. № 8.

тия государственной гражданской службы Российской Федерации на трехлетний период, совершенствования системы профессионального развития государственных служащих, формирования кадровых резервов.

В документе стратегического характера — Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы, утвержденных Указом Президента РФ от 24 июня 2019 г. № 288¹, — определены следующие направления развития:

а) совершенствование порядка назначения на должности государственной гражданской службы Российской Федерации граждан Российской Федерации, государственных гражданских служащих Российской Федерации;

б) стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий на гражданской службе;

в) внедрение новых форм профессионального развития гражданских служащих, в том числе предусматривающих использование информационно-коммуникационных технологий;

г) ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственных органах в целях повышения качества кадровой работы.

Для реализации данного документа стратегического характера издано распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2019 г. № 1646-р «Об утверждении плана мероприятий (дорожной карты) по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы»².

Значительную роль также играют документы рекомендательного характера, которые разрабатывает Министерство труда и социальной защиты РФ. К примеру, Методика оценки показателей повышения эффективности и результативности работы кадровых служб федеральных органов исполнительной власти, включая показатели эффективности использования кадровых резервов³, методический инструментарий по формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации⁴,

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/strategy/1>

⁴ URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/2>

Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации¹ и др. Применяется на практике периодически актуализируемый Министерством труда и социальной защиты РФ «Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядка их регулирования»².

Коммунистическая партия Китая уделяет особое внимание стратегическому планированию в вопросах кадрового строительства, включая формирование руководящего звена. Начиная с 1983 г. принято пять программных документов по подготовке руководящих кадров, регламентирующих политический, идеологический, организационный и стилистический аспекты кадровой работы. Например, Государственная программа обучения и подготовки кадров на 2018–2022 годы определяет основные идеологические установки, цели и показатели кадровой работы на пятилетний период, регламентирует работу по ключевым аспектам и направлениям подготовки, содержит требования к оздоровлению и совершенствованию системы обучения, ее классификации и структурированию, а также четко устанавливает формы организационного руководства и обязанности сторон. Данный стратегический документ представляет собой своего рода дорожную карту по подготовке кадров в КНР на пятилетний период.

Заслуживающим внимания представляется опыт Китая по отбору кандидатов на должности государственной службы через систему экзаменов общегосударственного характера. Это в некоторой степени отражает историческую преемственность такой практики, которая была распространена уже в Древнем Китае. В Российской Федерации это можно сопоставить, например, с экзаменом на присвоение статуса адвоката или экзаменом на должность судьи. На государственной гражданской службе проводится также квалификационный экзамен при решении вопроса о присвоении классного чина для ряда гражданских служащих.

Организацией и проведением экзамена в Китае занимаются Государственная администрация гражданской службы КНР или ее департаменты провинциального или муниципального уровней в зависимости от того органа, куда планирует поступать кандидат. Сконструированная в Китае система заслуживает внимания, поскольку позволяет достичь большей объективности при оценке претендента, так как в экзамене не принимают участия представи-

¹ URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/16>

² URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/anticorruption/9/1>

тели органа (или структурного подразделения), где открыта вакансия.

Организационный отдел ЦК КПК играет особую роль в регулировании государственной службы в КНР. В его функции входит общее планирование, выстраивание системы, макрорегулирование и координация, мотивация и контроль ведения кадровой работы. При этом такая деятельность осуществляется под руководством центральных органов власти. Так, Организационный отдел ЦК КПК занимается макрорегулированием и общим планированием в вопросах определения основных векторов и расстановки акцентов в кадровой подготовке, создания организаций и структур, на базе которых проводится обучение, от имени партии разрабатывает и реализует пятилетние государственные программы подготовки кадров, готовит руководящие документы в области кадровой политики, а также непосредственно организует учебные курсы для руководства центральных министерств и ведомств, первых секретарей, председателей народных правительств (губернаторов) и парламентов на уровне провинций и муниципальных образований, секретарей уездных парткомов и талантливых молодых кадров.

Россия является федеративным государством, а Китай — унитарным, поэтому правовое регулирование государственной службы на местном уровне отличается. В Китае нет законов отдельных провинций, регламентирующих вопросы государственной службы, тогда как в России принят значительный массив законов субъектов Федерации о гражданской службе.

В России появляются принципиально новые практики формирования резервов управленческих кадров, основанные на сочетании меритократических принципов обновления кадрового состава, запущенных национальным управленческим конкурсом «Лидеры России», и системности и единства подхода к оценке кандидатов в резерв на основе Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров. Стартовал процесс формирования единых резервов управленческих кадров в Калининградской, Воронежской, Рязанской, Нижегородской областях, который может привести к созданию единой системы резервов с общей базой данных кандидатов и возможностью более активного перемещения кандидатов из одного субъекта Российской Федерации в другой. На 1 июля 2019 г. количество лиц, которые включены в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляло 8878 человек. Единый подход к оценке кандидатов в резерв для получения сопоставимых результатов при условии ведения единой базы данных (при применении понятных и удобных механизмов ее

использования и перемещения участников резервов) позволит значительно улучшить качество формирования кадрового аппарата государственной сферы в России.

В Китайской Народной Республике назначение кадров по принципу справедливости является основным требованием к управлению кадрами и государственными служащими. Председатель КНР Си Цзиньпин сформулировал подход, при котором справедливость при назначении кадров воплощается в следующих аспектах: 1) стремление к справедливости; 2) справедливость для достигаемой цели; 3) справедливость в работе. Си Цзиньпин потребовал принять необходимые меры для ликвидации порочных практик в кадровых вопросах и построить четкую прозрачную систему кадровых назначений в партийных и правительственных органах.

Характерной особенностью законодательства Российской Федерации о государственной службе является использование обширной системы запретов, ограничений и обязанностей, распространяющихся не только на государственных служащих, но и на иные категории лиц. Базовые ограничения, запреты и обязанности установлены ст. 15–18, 20, 21 Федерального закона № 79-ФЗ¹.

В Российской Федерации проводится планомерная работа по обеспечению соблюдения запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. По состоянию на 2018 г. в России более 1,6 млн человек подали сведения о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера (включая лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих). С учетом представления сведений на членов семьи получено около 6 млн справок. Это колоссальный массив информации, который подлежит выборочной проверке. Например, по данным Министерства труда и социальной защиты РФ, в 2018 г. было проведено более 94 тыс. проверок сведений о доходах, около 10 тыс. проверок расходов, а также более 18 тыс. иных проверок в отношении соответствующих субъектов. Результативность таких проверок составила 33,8% (выявлено более 41 тыс. нарушений), в отношении почти 22 тыс. человек были применены различные взыскания или отказано в приеме на государственную службу².

В Китайской Народной Республике сведения о доходах и об имуществе, представляемые государственными служащими и руководителями государственных предприятий, не разглашаются и не

¹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² URL: http://cikrf.ru/protiv_corrupcii/method_materials/methodic_rec.php

размещаются в сети «Интернет». Доступ к таким сведениям могут получить лишь кадровые (организационные) отделы, органы контроля дисциплинарных расследований (в процессе выявления должностных правонарушений), а также органы прокуратуры в рамках надзора за руководящими кадрами, подбора и назначения на соответствующие должности.

В Российской Федерации нормами законодательства о противодействии коррупции предусмотрено обязательное размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц и членов их семей в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления и отдельных категорий организаций¹.

Обеспечение открытости сведений о доходах, расходах и об обязательствах имущественного характера государственных служащих можно отнести к числу «хороших практик», поскольку это позволяет обеспечивать эффективный социальный контроль имущественного положения данной категории лиц.

Особенностью государственной службы в КНР является терпимое отношение к допущению ошибок государственными служащими. Установлено, что необходимо поощрять инновационную деятельность и быть терпимыми к допускаемым государственными служащими ошибкам, но одновременно и усиливать меры ответственности. Широко известна китайская мудрость «чем больше моешь пиал, тем больше вероятность их разбить». В связи с этим в КНР предлагается правильно оценивать характер и последствия допущенных государственными служащими ошибок, совершенствовать механизм терпимости к неумышленным упущениям.

В Российской Федерации подобного пока нет. Зачастую к государственным служащим предъявляются более строгие требования, чем в аналогичной ситуации к обычным гражданам. Например, только в 2019 г. появились инициативы по смягчению отдельных необоснованных требований.

В России понятия «конфликт интересов», «личная заинтересованность» прямо закреплены в федеральном законодательстве. Как следствие данные понятия без искажений инкорпорируются в иные нормативные правовые акты, связанные с государственной службой, а также в локальные нормативные акты организаций, фондов и

¹ См. часть 6 ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228).

корпораций, на которые распространяются определенные антикоррупционные обременения. В свою очередь, ряд запретов, ограничений и обязанностей, установленных в отношении государственных служащих, ориентирован на минимизацию риска возникновения конфликта интересов на государственной службе и эффективное разрешение конфликта в случае его возникновения. Специальный базовый закон о противодействии коррупции в КНР отсутствует, поэтому институт конфликта интересов рассредоточен по подзаконным и внутривластным актам. Несмотря на это анализ законодательства (и практики его применения), связанного с конфликтом интересов, в России и Китае позволяет сделать вывод о смещении акцента именно на предупреждение конфликта интересов на государственной службе, что соответствует основным мировым практикам противодействия коррупции.

Кроме того, следует отметить распоряжение Президента РФ от 14 декабря 1994 г. № 631-рп, которое регламентирует взаимодействие федеральных и региональных государственных органов в целях совершенствования международного сотрудничества в области формирования института государственной службы, создания эффективного механизма взаимодействия в данной сфере с иностранными государствами и международными организациями. В рамках этого взаимодействия следует осуществлять международное сотрудничество в области формирования государственной службы на основе двусторонних и многосторонних соглашений с соответствующими иностранными учреждениями и международными организациями после всестороннего изучения их предложений для дальнейшего использования опыта таких государств и организаций.

Проведенное сравнительно-правовое исследование регулирования государственной службы в Китае и России позволило прийти к выводу, что в обеих странах совершенствованию государственной службы способствует многолетняя целенаправленная деятельность государственных органов, политических сил и научного сообщества. Институт государственной службы устойчиво функционирует, работает на благо наших стран и народов. Особо актуальным это представляется в свете реализации Соглашения о сопряжении Евразийского экономического союза и китайской инициативы «Экономический пояс Шелкового пути»¹, которое было подписано главами Российской Федерации и Китайской Народной Республики в мае 2015 г. во время визита Председателя КНР Си Цзиньпина в Россию.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

Значимость развития всесторонних и всеобъемлющих отношений России и Китая также закреплена в п. 84 Указа Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации»¹, где отмечается, что Россия продолжит наращивать всеобъемлющее, равноправное, доверительное партнерство и стратегическое взаимодействие с Китаем, активно развивать сотрудничество с ним во всех областях. Совпадение принципиальных подходов двух государств к решению ключевых вопросов мировой политики рассматривается Россией в качестве одной из базовых составляющих региональной и глобальной стабильности. На этой основе Россия будет развивать внешнеполитическое взаимодействие с Китаем на различных направлениях, включая противодействие новым вызовам и угрозам, решение острых региональных и глобальных проблем, сотрудничество в международных организациях и многосторонних региональных объединениях.

Становление института государственной службы как в России, так и Китае происходило в связи с необходимостью развития новых экономических отношений, ускорения развития информатизации общества, усложнения управленческих процессов, которые потребовали тщательного учета всех обстоятельств, влияющих на повышение эффективности института государственной службы. Поэтому сбалансированное совершенствование данного вида деятельности во всем его видовом многообразии, нацеленность на следование принципам плановости, постепенности, программирования реально достигаемых целей в программах развития государственной службы являются залогом общего устойчивого развития в евразийском регионе.

¹ Там же.

Научное издание

**ОПЫТ ЛУЧШИХ ПРАКТИК
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИИ И КИТАЯ**

Монография

Ответственные редакторы
академик РАН
Т.Я. Хабриева,
профессор, доктор наук
Чжао Шимин

Подписано в печать 18.03.2020.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 25,0. Уч.-изд. л. 23,2.
Тираж 500 экз. (1-й завод — 100 экз.). Заказ № .

ИД «Юриспруденция»
105066, Москва, ул.Спартаковская 6-50
www.jurisizdat.ru, e-mail: y-book@mail.ru
Тел. (495) 784-84-06

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации