

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
INTERNATIONAL LAW

МРНТИ 10.17.25
УДК 342.9

10.51889/2959-6181.2023.74.4.010

Кукеев А.К.¹

¹Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

ИНСТИТУТ ПООЩРЕНИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ВИДЫ И ПРОЦЕДУРА

Аннотация

В данной статье рассматривается опыт правового регулирования применения стимулов для государственных служащих в зарубежных странах, поднимается вопрос об определении приоритетов заимствования его для Республики Казахстан. Автором обосновывается важность учета положительного зарубежного опыта решения этого вопроса как в целом для развития государственной службы в Республике Казахстан, так и для обеспечения ее эффективности. Акцент сделан на том, что заимствование зарубежного опыта должно быть не тотальным, выборочным в отношении одной-нескольких стран, а взвешенным, обоснованным, с обязательным учетом специфики национального нормотворческого процесса, потребностей современного этапа развития государства. Для этого важен углубленный анализ зарубежного опыта решения отдельных вопросов правового обеспечения эффективности государственной службы. В статье анализируется опыт многих зарубежных стран, которые «входят» в различные правовые системы мира, выделяются особенности определения видов стимулов и основ процедуры их применения.

Ключевые слова: государственная служба, стимулы, виды, процедура, зарубежный опыт, правовое регулирование.

А.К. Көкеев¹

¹Ф.М. Достоевский атындағы Омбы мемлекеттік университеті

ШЕТ ЕЛДЕРДІҢ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ЖҮЙЕСІНДЕГІ КӨТЕРМЕЛЕУ
ИНСТИТУТЫ: ТҮРЛЕРІ МЕН РӘСІМІ

Аңдатпа

Бұл мақалада шет елдерде мемлекеттік қызметшілер үшін ынталандыруды қолдануды құқықтық реттеу тәжірибесі қарастырылады, оны Қазақстан Республикасы үшін қарызға алудың басымдықтарын айқындау туралы мәселе көтеріледі. Автор Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызметті дамыту үшін де, оның тиімділігін қамтамасыз ету үшін де осы мәселені шешудің оң шетелдік тәжірибесін ескерудің маңыздылығын негіздейді. Шетелдік тәжірибені қарызға алу бір-бірнеше елге қатысты толық, таңдамалы емес, ұлттық норма шығару процесінің ерекшелігін, мемлекет дамуының қазіргі кезеңінің қажеттіліктерін міндетті түрде ескере отырып, сараланған, негізделген болуға тиіс екендігіне баса назар аударылады. Бұл үшін мемлекеттік қызметтің тиімділігін құқықтық қамтамасыз етудің жекелеген мәселелерін шешудің шетелдік тәжірибесін терең талдау маңызды. Мақалада әлемнің әртүрлі құқықтық жүйелеріне «кіретін» көптеген шет елдердің тәжірибесі талданады, ынталандыру түрлерін анықтаудың ерекшеліктері және оларды қолдану процедурасының негіздері көрсетілген.

Түйін сөздер: мемлекеттік қызмет, ынталандыру, түрлері, рәсімі, шетелдік тәжірибе, құқықтық реттеу.

Kukeyev A.K.¹

¹Dostoevsky Omsk State University

INSTITUTE OF PROMOTION IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM OF FOREIGN COUNTRIES: TYPES AND PROCEDURE

Abstract

This article examines the experience of legal regulation of the use of incentives for civil servants in foreign countries, raises the question of determining the priorities of borrowing it for the Republic of Kazakhstan. The author substantiates the importance of taking into account the positive foreign experience of solving this issue as a whole for the development of public service in the Republic of Kazakhstan, and to ensure its effectiveness. The emphasis is placed on the fact that the borrowing of foreign experience should not be total, selective in relation to one or several countries, but balanced, justified, with mandatory consideration of the specifics of the national rule-making process, the needs of the current stage of state development. For this purpose, an in-depth analysis of foreign experience in solving certain issues of legal support for the effectiveness of public service is important. The article analyzes the experience of many foreign countries that are "included" in various legal systems of the world, highlights the peculiarities of determining the types of incentives and the basics of the procedure for their application.

Keywords: public service, incentives, types, procedure, foreign experience, legal regulation.

В условиях заимствования положительного опыта правового обеспечения результативности государственной службы в зарубежных странах для Республики Казахстан, особое внимание ученых-юристов, практикующих юристов должно сосредотачиваться на максимальном использовании ресурса феномена поощрения в системе государственной службы как одним из средств обеспечения повышения результативности деятельности государственных служащих. Учитывая, что в зарубежных странах накоплен достаточный опыт правового регулирования основ применения поощрений для государственных служащих, основы которого определены именно нормами служебного права, которое может быть полезным и для Казахстана, следует сосредоточить внимание на основных положениях, которые можно и стоило бы учесть в процессе современного нормообразования в Казахстане в сфере отношений государственной службы. При этом не стоит концентрировать внимание только на опыте стран Европы, интересным выглядит и опыт других стран, прошедший апробацию временем и практикой, и, как следствие, в этих странах наблюдается достаточно высокий уровень развития государственной службы.

Рассмотрение вопроса заимствования положительного опыта правового регулирования отношений, связанных с применением поощрений к государственным служащим, предполагает выяснение нескольких важных вопросов, среди которых: какие именно поощрения предусмотрены в служебном праве зарубежных стран государственных служащих? Какова процедура применения таких поощрений для государственных служащих?

Вопросы анализа зарубежного опыта регламентации принципов применения поощрений к государственным служащим именно нормами служебного права освещались или же на уровне отдельных научных статей по опыту отдельных государств в аспекте разновидности поощрений, разновидности государственной службы, или научно-практических, учебных источников по вопросам государственной службы и ее правовых основ в целом с одновременным обобщенным анализом и поощрений. Комплексного анализа опыта зарубежных стран по регламентации основ использования именно в аспекте компаративно-правового анализа поощрений в служебном праве нет, что и актуализирует соответствующее исследование.

Анализ соответствующих научных, учебных источников, посвященных как поощрениям в служебном праве, так и отдельным вопросам правового регулирования общественных отношений, связанных с поощрениями для государственных служащих, свидетельствует о том,

что на уровне комплексных специализированных тематических работ этот вопрос в систематизированном виде не исследовался. Налицо либо работы по отдельным проблемным вопросам поощрений для государственных служащих, либо межотраслевые работы по соответствующей проблематике, что и обуславливает потребность исследования обобщения положений по зарубежному опыту правового регулирования соответствующих отношений, в т.ч. и относительно возможного определения тех положений, которые могут быть заимствованы в Казахстане на современном этапе реформационного создания государства и правообразования, подготовки многих многочисленных работ, непосредственно связанных с переводом зарубежного, в т.ч. и служебного, законодательства, практики его внедрения.

Анализ различных источников свидетельствует о том, что в зарубежных странах вопрос поощрений для государственных служащих нашел свое нормативное закрепление и широкое применение. При этом достаточно широк перечень тех видов поощрений, которые считаются целесообразным использовать, а также различна процедура их применения.

Так, в частности, в странах Европы преобладают материальные, а также т.н. смешанные формы поощрений и несколько вариантов процедуры их применения. Например, в Нидерландах (Королевство Нидерланды) предусмотрены материальные виды поощрений для государственных служащих, среди наиболее распространенных из которых: повышение оклада или бонусы (бонусная премия) за «достижение им отличных результатов в служебной деятельности». При этом повышение должностного оклада может быть в рамках «интервала», «вилки должностных окладов» для определенной должности по итогам ежегодного интервьюирования (в некоторых источниках упоминаются «оценочные встречи») с участием непосредственного руководителя и вышестоящего должностного лица с определением степени соответствия имеющихся результатов служебной деятельности личности и показателей, которые были определены в начале года и нашли свое закрепление в трудовых соглашениях [1, с. 90].

В Германии также система мер стимулирования непосредственно «привязана» к результатам оценки служебной деятельности личности. В частности, служащим руководящих должностей выплачивается ежемесячная премия в размере семи процентов базового оклада на основании решения непосредственного руководителя за эффективность работы лица в течение предыдущего года [1, с.92], правда, законодатель предусматривается и максимальный размер премии для такой категории лиц для устранения злоупотреблений с их стороны и со стороны их руководителей. Размер премии не может превышать десяти процентов размера должностного оклада такого лица.

Правда, в Германии распространение получило введение и коллективных премий для служащих определенного органа власти, которые не являются «простой совокупностью индивидуальных премий, а являются единственной премией для всего коллектива», т.н. «командной премией» [2, с. 123]. Интересен тот факт, что в Германии, как и в ряде других стран Европы, премии предусматриваются преимущественно не для служащих, занимающих руководящие должности (они хотя и есть, однако их размер лимитирован и число не является большим), а для служащих, которые как раз такие должности и не занимают [2, с. 122], что и свидетельствует о том, что среди поощрений для государственных служащих премии не отводится роль основного рычага влияния на деятельность служащих. Она скорее всего является вспомогательным видом поощрения по сравнению со служебным продвижением. Дополнительно также может применяться надбавка за результаты работы до 7% должностного оклада с выплатой в течение срока до одного года, перемещение в другую служебную группу к следующему плановому переводу [2, с. 123].

Во Франции также преобладают материальные меры стимулирования, среди которых: премия, помощь на жилье, семейная доплата, выплаты ведомственного характера для отдельных разновидностей государственных служащих в зависимости от вида государственной службы [3, с. 44]. Интересно то, что поощрения зависят, в основном, от результатов служебной деятельности лица, а также зависят от «разряда служащего, должности, которую лицо занимает, его чина» [3, с.44]. Процедура стимулирования предполагает определенную стадийность, участие комитетов

по вознаграждениям (этот термин обобщен и охватывает все виды стимулов) и обоснование целесообразности стимулирования личности за «высокие показатели в деятельности» [3, с. 63]. Правда, многие вопросы, непосредственно связанные со стимулами в отношении публичных служащих, остаются открытыми (например, формализация рекомендаций по взаимосвязи результатов оценки и карьерного продвижения, последствий неэффективной деятельности личности и т.п.) [1, с. 92].

В Великобритании система мер стимулирования публичных служащих имеет вид разветвленного количества разнообразных мер, применяемых как форма «вариативного вознаграждения» за добросовестную службу [4, с. 2], и предполагает повышение оплаты труда лица в рамках «вилки оплаты труда», премии (для руководителей органов власти ее размер не может превышать двадцати процентов от годового оклада [4, с. 2]), ценных подарков в натуральном виде «за отличную работу, повышение командного духа и выдающийся вклад» [5, с. 64]. Правда, законодатель устанавливает требования по таким подаркам: «они должны быть приемлемыми и соответствовать уровню достигнутого успеха; не затрагивать потенциальные конфликтные вопросы; не удовлетворять просьбы о предоставлении конкретного предмета или услуги» [5, с. 63]. Достаточно разнообразно количество надбавок и бонусов для публичных служащих, в т.ч. и «коллективных», за работу лица в составе команды по решению той или иной задачи, правда, определить степень эффективности личности в командной игре бывает достаточно сложно, а следовательно и применение этих мер стимулирования вызывает на практике больше вопросов, чем индивидуальных.

В Литве к государственным служащим могут примениться стимулы, среди которых поощрение в виде «благодарности, личного подарка, одноразовой выплаты по процедуре, установленной правительством, ... государственных наград» [6]. Положение типичного содержания предусмотрено для публичных служащих и в законодательстве Грузии (в частности, Законе Грузии «О публичной службе») за «примерное выполнение служебных обязанностей, длительный и добросовестный труд, выполнение задач особой сложности и важности» [7], что свидетельствует о том, что законодатель «перенасытил» положения законодательства относительно оснований для стимулирования оценочными понятиями, что, безусловно, усложняет правоприменение, усиливая основы проявления субъективизма.

Преимущественно нематериальные стимулы для публичных служащих предусмотрены в законодательстве Бельгии, применение которых рассчитано на публичное определение их заслуг и повышение моральной оценки по результатам «оценочных встреч» служащего с непосредственным руководителем или руководителем высшего звена раз в два года [1, с. 92-93].

Кроме стран Европы, интересным для изучения и возможного заимствования некоторых достижений опыт США и Канады.

Так, в Канаде для государственных служащих руководящего звена предусмотрено ежегодное независимое оценивание их деятельности Администрацией Тайного Совета на основании самооценки, рекомендаций руководителя, Комитета по работе с высшими должностными лицами, комментариев ключевых агентств и отнесением служащего к одному из пяти рангов результативности. Преобладают материальные стимулы, среди которых: 1) повышение должностного оклада «в пределах вилки для этой позиции», что и позволяет добиться ежегодного увеличения должностного оклада публичного служащего, в случае результативности его служебной деятельности, на пять процентов; 2) разовая премия за «новые достижения каждый год, если они не учтены при повышении должностного оклада» [1, с. 88]. При этом разовая премия бывает двух видов – «рисковая выплата» (за «ожидаемые достигнутые результаты») и премия обычная. Законодатель четко предусмотрел максимальный предел размера этих премий – для рискованной выплаты – 15-20 процентов годового оклада, для обычной премии – 6-9 отскоков соответственно [1, с. 88].

В США для государственных служащих внедрена целая система поощрения за эффективную результативную деятельность с возможностью публичных институтов устанавливать специфические аналоги. В частности, предусмотрено по итогам оценки

результатов деятельности государственных служащих применения к ним: премий (правда, количество подпадающих под премирование лиц не может превышать половину персонала, а размер премии – двадцати процентов от суммы должностного оклада). Основанием для премирования служат результаты оценки деятельности личности. Так, например, в Министерстве внутренних дел США внедрено пять категорий результативности служащих руководящего состава: «неудовлетворительный уровень», «минимально удовлетворительный уровень», «удовлетворяющий всем требованиям», «выдающаяся эффективность», «исключительная эффективность», при этом премированию могут подлежать только те служащие, результаты деятельности которых оценены не ниже, чем «удовлетворяющий всем требованиям» [1, с. 89-90].

Для лиц, длительно находящихся на государственной службе, могут применяться специальные премии, а именно: Президентская премия государственным служащим за выдающиеся заслуги в размере 35% от оклада, и поощрительная премия в размере 20% оклада. Дополнительно возможны премии за отдельные достижения, в т.ч. и определенным образом связаны с лицом служащего, коллективные вознаграждения и т.п. Интерес представляют и почетные звания заслуженного и выдающегося государственного служащего, которые могут присваиваться на один год как мера стимулирования за высокие показатели результативности служебной деятельности лица. Присвоение соответствующих званий является прерогативой Президента, процедура предусматривает соблюдение согласований, а также ограничений (не чаще одного раза в четыре года возможно присвоение не более пяти процентов от общей численности служащих по отношению к заслуженному и одному проценту – выдающемуся). Эти меры следует считать комплексными или смешанными, так как одновременно предусматривается выплата единовременной премии лицу в размере 10 тысяч долларов (для заслуженного) или 25 тысяч долларов (для выдающегося) [8]. Для отдельных видов государственной службы, а значит и для государственных служащих могут применяться и другие стимулы. Так, например, в системе Заграничной службы США установлен целый «ряд специальных знаков отличия»: отличие Государственного секретаря, отличие Государственного секретаря за отличную службу, свидетельство доблести, отличие за героизм, Звезда Заграничной службы имени Томаса Джефферсона, отличный почетный знак, похвальная почетная награда, почетное отличие для увольняющихся со службы», а также надбавка 20% за успешную работу, единовременная «Президентская премия» в размере 20 тысяч долларов [9, с. 345-346]. При этом различны непосредственные основания, процедура, субъекты применения, очередность применения и детализация правовой регламентации.

Интересно многообразие поощрений, которые являются результатом рейтинговых процедур в государственно-служебных отношениях, которые одновременно предусматривают как планирование определенных показателей государственно-служебной деятельности как государственного служащего отдельно, так и учреждения или органа, с которым связана его служба, так и отчетность, анализ их соотношения, мотивацию лиц к обеспечению согласованности последнего в формате «полное соответствие», «перевыполнение», внедрение инноваций в государственно-служебную деятельность и т.д. Все это способствует определенному упрощению в реализации процедурного аспекта поощрений в части обоснованности, пропорциональности, гласности, гарантированности, прозрачности и т.п. Такую практику следует признать положительной для заимствования в Казахстане и активно внедрять.

Материальные виды стимулов являются доминирующими для государственных служащих в Бразилии. Это прежде всего премии, размер которых достигает 50% процентов должностного оклада служащего [1, с. 94]. Премии также распространены в Корее для государственных служащих, если их служебная деятельность достигает уровня 156 «удовлетворительно» по итогам ежегодного оценивания [1, с. 94]. В тоже время как в Китае, наряду с материальными, активно используются (и даже можно вести речь о том, что преобладают) нематериальные и смешанные виды стимулов для государственных служащих, среди них: «похвала, заслуга

третьей категории, заслуга второй категории, заслуга первой категории, почетные звания... При этом «поощрительные меры» применяются к публичным, в данном случае государственных служащих, торжественно с одновременным предоставлением денежного вознаграждения или других вознаграждений» (ст.51 Закона КНР «О государственной службе») [10, с. 160].

Сугубо материальное стимулирование для государственных служащих также предусмотрено в законодательстве Новой Зеландии («путем корректировки оплаты их труда» [11, с. 114], а также премирования за «особые достижения» [1, с. 90]), правда интересно то, что все вопросы стимулирования государственных служащих – это прерогатива независимого органа – Комиссии по государственной службе. А также материальное стимулирование превалирует и для государственных служащих в Австралии – повышение должностного оклада или премирование для «наиболее успешных служащих» [1, с. 91; 55, с. 347].

Итак, как свидетельствует даже обобщенный анализ опыта вышеупомянутых зарубежных стран, в законодательстве, регламентирующем принципы государственной (отдельных ее разновидностей) службы, предусмотрена возможность применения к государственным служащим поощрений по результатам оценки их служебной деятельности. В подавляющем большинстве, превалируют материальные (повышение оклада, премии, бонуса и т.д.) или же смешанные (присвоение почетного звания с одновременной денежной выплатой, объявления благодарности, похвалы, вручение нагрудного знака с выплатой денежного вознаграждения и т.п.) разновидности поощрений, хотя можно встретить и нематериальные виды поощрений (правда, их нельзя считать доминирующими или единственно возможными, за исключением некоторых зарубежных стран). Достаточно интересным выглядит зарубежный опыт стран в этом вопросе для Казахстана в аспекте разновариативности поощрений и особенно в отношении смешанных видов поощрений. Последние одновременно ориентированы на публичное определение заслуг государственных служащих, повышение их авторитета, самооценки, а также материальное вознаграждение за инициативность, добросовестность, инновационность, результативность их служебной деятельности с побуждением к максимальной реализации своего ресурса в будущем. Именно сочетание моральных и материальных устоев стимулирования выглядит удачным для обеспечения адекватного реагирования на любые проявления заслуг государственных служащих. И именно в этом аспекте приемлемым для заимствования выглядит опыт стран, которые в законодательстве предусмотрели основы возможного применения для государственным служащим разнообразные меры стимулирования именно смешанного характера для адекватного реагирования на различные проявления их заслуг во время служебной деятельности.

Применительно к процедурным принципам поощрений доминирующими являются те, которые предусматривают «привязку» результатов оценки служебной деятельности к виду конкретной меры стимула. При этом приемлемым для Казахстана в аспекте заимствования выглядит опыт тех стран, которые регламентируют критерии оценивания, процедуру оценивания (например, «оценочные собеседования», интервьюирование, метод «360 градусов» и т.п.) на законодательном уровне, а также принципы прозрачности, обоснованности, пропорциональности, активного привлечения общественности в этой деятельности (например, освещение стадий процедуры на официальных сайтах публичного учреждения, обеспечение доступа к участию в процедуре в качестве наблюдателей представителей общественности и т.п.), а в некоторых случаях и создание независимого субъекта такого оценивания, результаты деятельности которого и является основанием для решения вопросов стимулирования публичных служащих (например, в Канаде – Администрация Тайного совета, в Новой Зеландии – Комиссия по государственной службе) и закрепление основного положения о согласованности результатов оценки служебной деятельности и стимулов для государственных служащих (категорий, рангов результативности и видов и размеров стимулов).

Именно положительный апробированный временем и практикой зарубежный опыт определения правовых основ применения поощрений для государственных служащих в части

видового их разнообразия и процедурных основ будет способствовать обеспечению эффективности использования их ресурса в условиях акцента и на национальные вызовы создания государства, право и правоприменения.

Список использованной литературы:

1. Божья-Воля А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы. //Вопросы государственного и муниципального управления. - 2009. - №2. - С.81-103.
2. Коголь Т.Н., Анцибалова О.В. Система оплаты и стимулирования труда государственных служащих некоторых зарубежных стран (Германия, США) // Вестник Кузбасского института. – 2012. – № 4 (12). – С. 126–133.
3. Государственная служба в странах основных правовых систем мира / под ред. А.А. Демина. М.: Книгодел, 2010. Т.2. - 428 с.
4. Кононов Е.В. Опыт промышленно развитых стран в сфере оценки и стимулирования труда государственных служащих в соответствии с результатами этой деятельности [Электрон.ресурс]. / Аудит и финансовый анализ. 2011. №4. URL: https://auditfin.com/fin/2011/4/2011_IV_10_11.pdf (дата обращения: 20.10.2023)
5. Кононов Е.В. Применение опыта Великобритании в сфере оценки и стимулирования труда государственных служащих//Экономический анализ: теория и практика. 2011. т. 10, вып. 20. –С.59-64.
6. Закон Литовской Республики от 8 июля 1999 г. № VIII-1316 «О Государственной службе» [Электрон.ресурс]. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=2r1mk7cr&documentId=TAIS.91131&category=TAD> (дата обращения: 25.10.2023)
7. Закон Грузии «О публичной службе» от 27 октября 2015 г. 4346-Ів [Электрон.ресурс]. URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/3031098?publication=45> (дата обращения: 25.10.2023)
8. Яковлев И. Особенности государственной кадровой политики за рубежом.[Электрон.ресурс].URL:https://www.elibrary.ru/download/elibrary_13005184_62920815.pdf (дата обращения: 20.10.2023)
9. Сақун О.Ф. Дипломатическое ремесло. М.: Международные отношения, 2007. -440 с.
10. 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.
11. Воробьева Е.С., Панина О.В. Передовой опыт Новой Зеландии по повышению результативности деятельности государственных гражданских служащих // *Transport Business in Russia*. -2014. - №2. - С.113-115.