

# Механизм ротации в системе государственной службы (по материалам Китайской Народной Республики и Японии)

## Personnel rotation mechanism in the civil service system of the People's Republic of China and Japan

Наталья КИПЕР,  
кандидат юридических наук,  
Академия публичного управления, адвокат

Ирина ЯКУБ,  
кандидат юридических наук, и.о. доцента  
Института криминологии Республики Молдова, адвокат

### SUMMARY

*Rotation of personnel in the public service is a relevant phenomenon in many democratic States. In this article, we do not offer the resolution of this issue, but on the contrary, show the functionality of this mechanism based on the experience of countries such as China and Japan.*

**Keywords:** rotation of personnel, civil service, civil servant, China, Japan.

### РЕЗЮМЕ

*Ротация кадров в системе государственной службы является актуальным феноменом для многих демократических государств. В данной статье мы не предлагаем разрешение данного вопроса, а, напротив, показываем на примере таких стран, как КНР и Япония, функциональные возможности данного механизма.*

**Ключевые слова:** ротация кадров, государственная служба, государственный служащий, Китай, Япония.

В современных условиях повышение эффективности функционирования государственной службы является одним из государственных приоритетов. При этом большое значение уделяется предотвращению коррупционных практик в органах государственной службы и развитию кадрового потенциала и квалификации работников. Ротация кадров представляет собой механизм, который имеет влияние по обоим направлениям [11].

Определенный интерес представляет

зарубежный опыт ротации кадров в системе государственной службы и правоохранительных органах.

Отдельные ученые считают, что управление персоналом государственных органов в ряде зарубежных стран характеризуется некоторыми особенностями:

- оно основано на законодательстве, развивающемся в едином для различных стран направлений, и национальных традициях, имеет сходные принципы, среди которых выделяется система пожизненно-

го найма, непрерывного повышения квалификации, признания заслуг, иерархичности, корпоративизма и публично-правового регулирования;

- оно координируется по большей части из единого центра, имеет единую информационную базу данных о персонале и служит достижению единой цели государственного развития;

- оно предполагает самостоятельность и ответственность служащих, главным критерием которых выступает качество оказываемых услуг населению [13].

В данном контексте, предлагаем рассмотреть опыт ротации кадров государственной службы отдельных зарубежных стран, таких как Китайская Народная Республика и Япония.

**Китайская Народная Республика.** В настоящее время КНР является одной из крупнейших и стремительно развивающейся мировой державой. За годы реформирования политических институтов повысилось значение представительных органов власти, возросла роль общественных организаций и малых партий, которые принимают участие в предварительных консультациях по актуальным направлениям политики в процессе подготовки решений. Но главной особенностью режима, обеспечивающей высокие адаптивные способности политической системы, является распространенность формально незакрепленных институтов. Именно они дают КПК возможность задавать направление реформ, контролировать систему органов управления и вести диалог с потенциально оппозиционными силами в рамках ограниченного политического плюрализма, предотвращая развитие конфликтов, для разрешения которых не предусмотрены институциональные каналы [2, с. 15].

В КНР ряд политических изменений, произошедших в конце 2012 г., также стал началом очередного этапа модернизации социально-политической жизни Китая. С 8 по 15 ноября 2012 г., в Пекине прошел 18-й Всекитайский съезд Коммунистической

партии Китая (КПК), на котором произошла смена руководства Центрального Комитета (ЦК) КПК.

Следует отметить, что термин «китайская мечта», который начал использовать в своих выступлениях Си Цзиньпин после избрания его на пост Генерального Секретаря ЦК КПК, сейчас фактически получил статус главной официальной идеологии.

В контексте современных методов борьбы с коррупцией в Китае отметим, что 26 марта 2013 г. Премьер Госсовета КНР Ли Кэцян на заседании Госсовета, посвященном борьбе с коррупцией, заявил, что Китай увеличит усилия по борьбе с коррупцией путем усовершенствования механизма управления властью [7].

25 июня 2013 г. на заседании Политбюро ЦК КПК руководство Китая заявило о намерении полностью искоренить распространенную среди членов КПК [9] практику использования знакомств и связей для получения официальных постов и повышений по службе [14].

Новым руководством ликвидированы 82 полномочия ряда министерств, включая влиятельную Национальную Комиссию по развитию и реформам (NDRC) [15], министерство защиты окружающей среды, другие министерства центрального подчинения, в стремлении сократить канцелярию и не допускать «микроуправления» [14, с. 176].

Следует отметить, что в Китае существует проблема «кадрового голода». В настоящее время в КНР, с принятием в 2006 г. Закона о государственной службе, сформирована новая система кадров. Главным ее отличием от существовавшей ранее является переход от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению граждан в штаты административных органов путем экзаменационного отбора.

Данный Закон является рамочным и регулирует следующие вопросы:

- определение понятий «гражданский служащий», «квалификация», «обязательства и права гражданского служащего»;

- определение понятий классификаций должностей и рангов;
- решение вопроса занятости гражданских служащих, установление порядка и условий оценки труда гражданских служащих, найма, назначения и увольнения, продвижения по службе и понижения в должностях, награждения и наказания гражданских служащих;
- принятие решений о подготовке и переподготовке и повышении квалификации гражданских служащих, о кадровых перемещениях;

- решение вопросов заработной платы и социальной защиты гражданского служащего, о порядке отстранения от должности, пенсионном обеспечении гражданских служащих, порядка обжалований и ответственности гражданского служащего [14, с. 177].

Более того, новый закон ввел категорию должностей по приглашению. Приглашения инициируются учреждениями и санкционируются компетентными органами по делам персонала (уровня провинции и выше). Приглашенные должны подписать с соответствующим учреждением письменное соглашение на срок от 1 года до 5 лет. Запрещено приглашать служащих на должности, связанными с государственной тайной.

Процедура ротации в государственных органах Китайской Народной Республики (КНР) введена на втором заседании Постоянного бюро Государственного Совета КНР в 1993 году. Она носит всеобщий характер, т. е. распространяется на все уровни власти, что является особенностью многих восточных стран, в том числе Сингапура, Тайвания, Индии и др. Основной принцип ротации кадров – перемещение из более развитых прибрежных регионов в менее благополучные – внутренконтинентальные. Ротация кадров осуществляется каждые 5 лет. Причем служащие могут быть перемещены как внутри государственного агентства, так и в другое функциональное подразделение, пройдя перед этим процедуру переквали-

фикации. Руководит процессом ротации Министерство труда. Предусматривается, что государственные органы всех степеней обязаны иметь определенное количество вакантных мест для принятия госслужащих в порядке ротации.

Для упрощения вертикальной ротации в КНР установлена низкая планка пенсионного возраста: 50 лет для женщин и 55 для мужчин. *Кроме того, низкая планка выхода на пенсию способствует омоложению кадров [11].*

Ротация государственных служащих осуществляется внутри государственных административных учреждений, а также с привлечением работников других учреждений, предприятий и организаций. Ротация включает переводы на другие должности, перемещения по должностям, назначение на замену должностей и «откомандирование для закалки» (направление государственных служащих на определенное время в низовые учреждения, предприятия или практические организации для замещения определенных должностей с сохранением их в штате своих учреждений) [1].

Первый вариант предусмотрен системой ротации государственных служащих, а именно одной из ее форм – переводом на другую должность, что понимается как назначение работников извне в состав государственных административных органов для замещения руководящих должностей или не руководящих должностей на уровне помощника референта и выше, а также назначение государственных служащих на должности вне государственных административных учреждений.

Образно говоря, эта форма ротации является как «входом», так и «выходом» из системы государственных служащих, что является главным ее отличием от других форм ротации, где перемещения осуществляются только по должностям в рамках системы государственных административных органов. Необходимо отметить, что при «переводе» кандидаты не сдают никаких

экзаменов, но проходят строгую проверку по идейно-политической, профессиональной подготовке в соответствии с требованиями, предъявляемыми по новой должности. После перевода в государственный административный орган лицам сразу присваивается статус государственного служащего, а официальное назначение на должность осуществляется не по результатам испытательного срока, а после прохождения соответствующего курса подготовки, конкретное содержание и сроки которого определяются компетентным органом.

Конечно, сам механизм ротации не является чем-то новым в области управления кадрами в КНР. Однако в данном случае принципиальное отличие от ротации в системе ганьбу (государственные служащие, руководящие кадры среднего и высшего звена партийных и государственных учреждений, общественных организаций) заключается в том, что предусмотрены ограничения при «входе». Раньше путем «перевода» назначения осуществлялись по всем должностям государственной службы. Другой важной особенностью является то, что если раньше при «выходе» из системы государственных административных органов ганьбу сохраняли свой статус, то в новых условиях лица вышедшие из системы лишаются статуса государственного служащего со всеми вытекающими отсюда последствиями. В случае повторного зачисления на службу они должны наравне с другими пройти соответствующие процедуры до присвоения статуса государственного служащего и официального назначения на должность [12].

Подбор и назначение руководящих кадровых работников партийных и государственных органов регламентируется Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов (далее по тексту - Положение) [12]. Положение разработано и принято на основании Устава Коммунистической партии Китая и соответствующих законов и законо-

дательных актов в целях последовательного проведения политики партии, создания системы научно-нормированного подбора и назначения руководящих кадровых работников партийных и государственных органов.

Ст. 52 гл. X указанного Положения регламентирует проведение ротации руководящих кадровых работников партийных и государственных органов. Статья закрепляет в качестве объекта ротации следующие категории персонала: лица, перемещение которых проводится в связи со служебной необходимостью; лица, которым необходимо путем ротации обогатить руководящий опыт и повысить свой уровень руководства; лица, которые работают в одном месте или в одном органе довольно продолжительное время; лица, в отношении которых необходимо провести ротацию по другим причинам. Упор в осуществлении ротации делается на членов руководства местных партийных комитетов и правительства уездной ступени и выше, членов главного руководства части рабочих органов комиссий по проверке дисциплины, народного суда, народной прокуратуры и партийных комитетов, правительства.

*П. 5, ст. 63, гл. XII Положения.* При подборе и назначении руководящих кадровых работников партийных и государственных органов необходимо строго исполнять все установки настоящего Положения и соблюдать дисциплину в нижеследующих случаях, один из которых п. 5, а именно: *нельзя отвергнуть и не исполнять постановление вышестоящей инстанции о перемещении или ротации руководящего кадрового работника* [4].

Ст. 64 того же Положения предусматривает, что в отношении лиц, которые не имея на то правильных доводов, отвергают и не подчиняются организационному перемещению кадрового работника или постановлению о его ротации, применяется согласно закону мера увольнения с должности на месте или понижения в должности [4].

Члены руководства местных партийных комитетов и правительства, проработавшие на одной должности полные 10 лет, подлежат ротации. Относительно ротации членов руководства в национальных автономных районах необходимо руководствоваться другим постановлением. В отношении лиц, занимающих ключевые руководящие посты в партийных и государственных органах в тождественных национальных автономных районах (ведомствах), обычно осуществляется ротация в разное время и с переменой места.

Руководящие кадровые работники в ранге заведующего отделом внутреннего механизма партийных и государственных органов, работающие на одной и той же должности довольно длительное время, должны проходить ротацию или менять занимаемый пост.

Ротация может осуществляться между районами, между органами, между местами и ведомствами, между партийными и государственными органами, с одной стороны, и предприятиями государственной собственности и практическими организациями с другой, а также между прочими общественными организациями.

Кадровые работники, проходящие ротацию, после получения уведомления о переходе на другой пост должны вступить в должность в установленный партийным комитетом (партийной группой руководства) или организационным отделом (ведомством кадров) в ограниченный срок.

Члены руководства местных партийных комитетов и правительства должны в основном находиться на посту один полный срок.

Таким образом, можно констатировать, что в Китае при замещении государственных должностей применяется законодательно закрепленная ротация кадров. С учетом длительности и положительных результатов применения в Китае данной кадровой технологии, этот опыт может быть интересен при подготовке нормативных правовых актов, регламентирующих ротацию кадров государственной или право-

охранительной службы, в части понимания сущности ротации кадров, ее целей, задач и условия проведения. При этом целесообразно обратить особое внимание на минимальные и максимальные сроки нахождения на государственной должности и проведения ротации.

**Япония.** Определенный интерес, в данной области, может представлять система ротации кадров, принятая в Японии: служащий, прежде чем занять должность более высокого уровня, в обязательном порядке обязан пройти через ряд низших должностей одинакового уровня, но с разными функциональными обязанностями [8, с. 143].

Особой спецификой обладает японская система пожизненного найма, тесно связанная с наймом и адаптацией молодых работников. Система пожизненного найма означает, что служащий, всю жизнь проработавший в одном органе исполнительной власти, постепенно продвигается вверх по служебной лестнице. При этом независимо от образования (средняя школа или университет) работник начинает свою карьеру с низшей должности и на одном месте более 2-3 лет не задерживается.

Перевод японских госслужащих, с учетом их пожеланий, осуществляется, как правило, раз в три года – как внутри организации, так и в центральные министерства, а также в местные отделения. Редки случаи, когда человек работает в одном и том же отделе или департаменте в течение 10 или 20 лет. Через сравнительно короткий промежуток времени проводится ротация кадров – работника переводят в другое место (для государственных и муниципальных служащих в среднем через каждые 2-3 года). При такой системе каждый служащий может обучиться и приобрести умения и навыки по различным направлениям служебной деятельности. Следовательно, ротация кадров способствует расширению способностей исполнения служебных обязанностей, является хорошим способом подготовки «генералистов» (руководящих работников

с обширными знаниями и навыками работ в разных сферах), одним из методов обучения. В том случае, когда ответственный пост стал вакантным, не приглашая никого со стороны, на пост приводят имеющего богатый опыт работы внутри департамента, с учетом его стажа и возраста [6].

Важным условием функционирования эффективного государственного аппарата и осуществления кадровой ротации является не только обучение, привлечение профессиональных работников, но и возможность удержать данную категорию специалистов на государственной гражданской службе.

К главным экономическим стимулам японской системы мотивации работников в целом относятся:

- повышение заработной платы;
- регулярные выплаты бонусов;
- выплаты различных единовременных пособий на поддержание благосостояния (на жилье, некоторые виды коммерческих услуг, питание, культурные и медицинские нужды);
- заранее оговоренная выплата крупных выходных пособий.

Работнику выплачивается либо оговоренная сумма, либо сумма, эквивалентная заработанной им пенсии. Общий размер пенсии зависит от стажа работы и уровня образования работника. Это дает возможность почувствовать рядовому работнику себя членом большой корпоративной семьи, о котором будут заботиться и по окончании его трудовой деятельности [10].

Благодаря данной кадровой технологии, сотрудники получают значительный опыт выполнения различных служебных обязанностей, выявляются активность и способности работников к тому или иному виду деятельности для эффективного использования их знаний и умений. Последовательная смена профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности проводятся с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и

технологии принятия решений, в том числе управленческих. Ротация кадров используется как метод снижения монотонности, рутинности труда, обогащения содержания профессиональной деятельности за счет большего разнообразия функций, как один из факторов трудовой мотивации. Таким образом, прилагаются усилия для подготовки сотрудников с широким кругозором, формирующимся благодаря накоплению разнообразного опыта практической работы в результате ротации кадров [6].

При возникновении вакантного поста сотрудник приводится внутри департамента. Даже если речь идет о самой высокой руководящей должности, то ее займет тот, кто хорошо знает направления работы и специфику отношений в коллективе, которые обычно возникают при системе по жизненного найма. Следовательно, необходимым становится подготовить будущих руководителей внутри департаментов. В таких условиях, служащие не только должны хорошо знать свою текущую работу, но и постоянно повышать способность выполнения своей работы, учитывая возможность самим стать руководителями. В этом заключается одна из причин необходимости постоянного проведения обучения, целью которого является подготовка кадров и повышение квалификации до ожидаемого уровня организации. В этом случае система ротации государственных служащих Японии является частью системы обучения, переподготовки и повышения квалификации, предполагает перемещение служащих по горизонтали и вертикали через каждые два-три года. Согласия работника на это не требуется, за исключением случаев, связанных со сменой места жительства. При этом ротация в Японии охватывает чиновников всех уровней [6].

Обобщая существующие определения можно сделать вывод, что под ротацией подразумевается поочередная замена работников управленческого аппарата, как с целью кадрового обновления, так и создания возможностей для профессионального

роста, повышения в должности. Ротация кадров (от лат. «*rotatio*» – круговорот) является одной из разновидностей кадровых технологий, суть которой состоит в последовательной смене профессиональных или должностных обязанностей, поочередном пребывании работников в той или иной должности с целью освоения различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих, а также борьбы с коррупцией и злоупотреблением служебным положением.

В данном контексте мы согласны с мнением Солодова В. В. и Михайлова Е. В., которые, в свою очередь, предлагают, что

ротацию государственного служащего следует рассматривать как назначение на иную равнозначную должность государственной службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или работы (службы) по специальности в том же государственном органе, либо в другом государственном органе [11].

Подводя итоги, стоит еще раз подчеркнуть: любое развитие страны есть ответ на вызовы времени. Каким он будет, во многом зависит от правящего меньшинства, от того, насколько оно способно к творческому ответу на социальные запросы.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Байжанов, Д. Государственная служба в Китайской Народной Республике // Источник в Интернете [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.kostregion.kz/text%20documents/kitai.html](http://www.kostregion.kz/text%20documents/kitai.html), свободный, загл. с экрана.
2. Иванченко Б. В. Политические процессы в современном Китае: две модели развития (КНР и Тайвань). Автореф., Воронеж, 2011, с. 15.
3. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
4. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
5. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
6. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://law.vl.ru/analit/show\\_atr.php?id=163&pub\\_name=%CF%EE%E4%E3%EE%F2%EE%E2%EA%E0+%EA%E0%E4%F0%EE%E2+%E3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED](http://law.vl.ru/analit/show_atr.php?id=163&pub_name=%CF%EE%E4%E3%EE%F2%EE%E2%EA%E0+%EA%E0%E4%F0%EE%E2+%E3%EE%F1%F3%E4%E0%F0%F1%F2%E2%E5%ED), свободный, загл. с экрана (19.10.2016).
7. Ли Кэцян заявил о решимости борьбы с коррупцией. – Агентство Синьхуа, 27.03.2013.
8. Литвинцева, Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. – М., 2004, с. 143.
9. Общая численность членов КПК достигла 85,13 млн. человек - Жэньминь жибао, 01.07.2013 г.
10. Особенность управления кадрами заключается в диверсифицированной системе и объектах социального обеспечения и охраны здоровья, когда работникам предоставляют дом или квартиру с низкой арендной платой, возможность использования учреждений для отдыха, различные услуги для охраны здоровья, а также финансовые ссуды с целью повышения условий жизни и обеспечения стабильности жизни сотрудников и членов их семей.

11. Солодов, В. В., Михайлова, Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации //Государственное управление. Электронный вестник, 2010, март, выпуск № 22. //Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71413659> (дата просмотра 25.10.2016).

12. Сыроежкин К. Таинства китайской бюрократии: чем шэньши отличаются от ганьбу. //Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1084656480](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1084656480)), свободный, загл. с экрана).

13. Управление персоналом: Учеб. /Общ. ред. А. И. Турчинова – М.: Изд-во, РАГС, 2002, с. 103.

14. Хао Лун (КНР) – аспирант кафедры политологии стран Востока Института стран Азии и Африки Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, Сравнительный анализ системы государственной службы Китая и России. Электронный ресурс: <http://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-kitaya-i-rossii> (дата просмотра 21.10.2016).

15. NDRC – огромное суперминистерство с масштабным кругом обязанностей – от проблем уменьшения парникового эффекта до определения цен на электроэнергию.

**Prezentat:** 27 octombrie 2016.

**E-mail:** narale@yandex.com