

ГЛАВА 3. СОДЕЙСТВИЕ ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ¹

ПРЕДИСЛОВИЕ

Данная публикация представляет собой отчет о практиках кадрового менеджмента в органах государственного управления в четырех странах Центральной и Восточной Европы (ЦиВЕ): Албании, Эстонии, Венгрии и Польше. Отчет основан на данных за 1996 год. С тех пор произошли существенные изменения, по меньшей мере, в двух из этих стран. В Польше был введен в действие Закон о государственной службе в январе 1997 года. (отдельные положения вступили в силу 30 дней спустя после опубликования Закона); в Албании текущую ситуацию в системе государственного управления трудно оценить из-за недавних политических потрясений. Когда этот отчет был подготовлен в 1996 году, в Албании, Эстонии и Венгрии уже были введены в действие законы о государственной службе, в то время как в Польше условия занятости в государственных органах по-прежнему регулировались Законом о государственной службе 1982 года.

Цель отчета – определить, в какой степени введение в действие конкретного закона об условиях занятости в государственных органах сможет вызвать изменения в системе кадрового менеджмента или в предпосылках для развития менеджмента и отбора кадров, продвижения по службе. Таким образом, основными темами данного отчета явились системы кадрового менеджмента в государственном секторе, процедуры и практики кадрового менеджмента и то, насколько они способствуют или препятствуют профессионализму и «правильным» формам поведения. Отчет также затрагивает, в некоторой степени, законы и институты, а также обучение, необходимые для стимулирования «правильных» форм поведения в сфере государственной службы.

Методологической базой исследования стали общие методические рекомендации, разработанные совместно с экспертами из четырех стран. Этими экспертами были Одета Дибра (Odeta Dibra), юрист, Албания (сейчас сотрудник ЮНЕСКО); профессор Георг Соотла (Georg Sootla), Таллиннский педагогический университет, Эстония; Иштван Борбиро (Istvan Borbiri), юрист, компания Jutasi & Partners, Венгрия; Войчик Марчлевски (Wojciech Marchlewski), Кооперация и партнерство, Польша. Четыре эксперта использовали методические рекомендации как инструмент для проведения интервью с представителями власти в своих странах и для составления отчета о результатах работы.

Данный отчет, согласованный с правительствами четырех стран, подготовили Мари-Кристин Майнинген (Marie-Christine Meininger), заместитель директора Отдела исследований и публикаций Международного института государственного управления (Париж), и профессор Ален Клэсс (Professor Alain Claisse), Университет Париж 1. Они также являлись координаторами проекта и работы четырех экспертов. Данная публикация также доступна на французском языке под заголовком *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA : N° 21)*.

ОБЗОР СОДЕРЖАНИЯ

Профессиональное и эффективное государственное управление предполагает наличие компетентных, мотивированных и беспристрастных государственных служащих, работающих в системе, нацеленной на служение интересам общества. Хотя весьма просто описать в концептуальных терминах ключевые характеристики системы государственной службы, основанной на результатах, значительно сложнее определить методы и средства создания такой системы на практике. Хотя в большинстве стран центрально- и восточноевропейского региона уже есть необходимые институты, законодательные основы государственной службы, механизмы координации и менеджмента имеют серьезные недостатки.

¹ Оригинал опубликован ОЭСР на английском языке под названием:
SIGMA Paper No. 21: Promoting Performance and Professionalism in the Public Service
© 1997 OECD

Все права защищены.

Взгляды, изложенные в публикации, являются позицией автора; они ни в коей мере не должны рассматриваться как официальная позиция Европейского Союза, и они могут не совпадать с взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров программы СИГМА.

В данном отчете, в основе которого лежат конкретные примеры Албании, Эстонии, Венгрии и Польши, определяются конкретные сферы менеджмента и даются рекомендации лицам, ответственным за проведение реформ государственного управления в стране или организующим работу государственного учреждения. Эти рекомендации включают принципы и создание законодательных основ государственной службы, разработку и проведение кадровой политики, инструменты кадровой политики, системы набора кадров, обучения, оплаты труда и продвижения по службе, а также вопросы профессиональной этики.

Что касается закона о государственной службе, то всеми признается необходимость простых правил, готовых к непосредственному применению. Все из четырех изученных стран приняли законы о государственной службе. Однако нормы закона должны быть признаны и приняты всеми заинтересованными сторонами и преобразованы в практики менеджмента.

Отсутствие единого координационного, консультативного и исполнительного органа в сфере кадрового менеджмента оказывает негативное воздействие на управление карьерным ростом. Оно может свести на нет усилия, направленные на то, чтобы сделать государственную службу более профессиональной и эффективной. Минимальный уровень координации мог бы предотвратить появление противоречащих правил и политик среди министерств. Координация включает в себя проведение в жизнь приоритетов, установленных на национальном уровне, соединение ресурсов и целей, а также мониторинг системы кадрового менеджмента.

Независимо от роли координационного органа, кадровые управления министерств по-прежнему играют решающую роль. Когда эти подразделения получают власть, стабильность и ресурсы, необходимые для исполнения своих функций, они начинают гораздо строже подходить к управлению кадрами, и снижается влияние связанных с политической конъюнктурой факторов и сетей, основанных на личных связях.

Один из инструментов гармонизации менеджмента и соблюдения правил состоит в создании единого кадрового реестра. Компьютеризация менеджмента существенно повышает функциональность управления, так как обеспечивает совместную работу с реестром.

Предоставление информации о правилах, регулирующих менеджмент карьерного роста, можно рассматривать как положительную меру, позволяющую привлечь большее число кандидатов. Одним из аспектов такой информации является публикация объявлений о вакансиях, которая вносит значительный вклад в совершенствование процедур набора кадров.

Профессионализм и эффективность государственного управления зависят не только от качества процедур набора кадров, но и от организации продвижения по службе. Создание общей системы, которая применима к различным органам государственного управления и задает иерархию функций, рангов и карьерного роста, повысит прозрачность и степень гармонизации государственной службы. Продвижение по службе, основанное на принципе вознаграждения заслуг, является центральным элементом профессионализации государственной службы и мотивации чиновников. Чтобы вознаграждать заслуги, в первую очередь необходимо создать систему оценивания, которая позволит принимать решения о продвижении, основанные на справедливой оценке квалификации и результатов работы, обеспечивая тем самым продвижение чиновников, чью компетентность можно объективно оценить.

Успехи, достигнутые в области обучения и подготовки кадров, можно закрепить и развить за счет реализации общей политики, которая учитывала бы как текущие, так и долгосрочные потребности. Чтобы привести предложение образовательных услуг в соответствие с фактическими потребностями администраций, вполне достаточно базового механизма (консультации, опросы, др.), обеспечивающего диалог между теми, кто предлагает образовательные услуги, и теми, предъявляет спрос.

Что касается профессиональной этики, то здесь нужно занять осторожную и прагматическую позицию, чтобы извлечь уроки из опыта четырех изученных стран. Правила, которые слишком сложны, демонстрируют на практике свою неэффективность. Необходима система санкций, и, в еще большей степени, твердая решимость эти санкции применять.

Большинство систем государственного управления имеют одну общую характеристику – это проблема соответствия формальных законов реальной практике и необходимость сокращения разрыва между ними, чтобы обеспечить должный уровень функционирования системы государственных органов и, в более широком смысле, действие принципа господства права.

Реформа имеет больше шансов на успех, если возможна успешная комбинация усилий, и, кроме того, есть:

- решительные намерения политических кругов, выраженные на самом высоком уровне, гарантировать, что первоначальный проект реформ не потеряет импульс;
- интерес со стороны государственных чиновников на всех уровнях иерархии, что сокращает риск непонимания и сопротивления изменениям;
- поддержка общества, так как оно с большей готовностью воспринимает реформы, когда чувствует, что в более или менее долгосрочном периоде реформы принесут пользу обществу;
- помощь со стороны международного сообщества и организаций двустороннего и многостороннего сотрудничества, чьи возможности по предоставлению интеллектуальной и материальной поддержки реформам будут еще шире, если четко обозначены цели реформ и средства достижения этих целей.

Эта публикация СИГМА доступна на английском и французском языках на Интернет сайте СИГМА <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

1. ВВЕДЕНИЕ

Среди административных реформ, проводившихся в странах ЦиВЕ с начала переходного периода, принятие законов о государственной службе по примеру западноевропейских стран рассматривалось многими как предпосылка создания профессиональной государственной службы, основанной на принципе признания заслуг и способной действительно и компетентно служить интересам общества.

Хотя такая формулировка цели может показаться слишком простой, ни одно из слов, из которых она состоит, не является самоочевидным. За формулировкой принципов стоит множество неопределенностей.

Исторически, создание постоянных органов государственного управления со штатом чиновников, принятых на основе их квалификации и в соответствии с общими правилами, а не по политическим соображениям или принципу преемственности, – это относительно недавнее явление в Европе. Постоянная государственная служба удовлетворяет требованиям профессиональной квалификации и нейтралитета.

Понятие государственной службы, основанной на карьере (career-based civil service), следует понимать в его первом значении, в противоположность понятию службы, основанной на работе (job-based civil service). Система карьерного роста, которая преобладает в Европейском Союзе, можно охарактеризовать как комбинацию нескольких элементов: ранее поступление на должность с целью сделать карьеру на государственной службе, иерархическая последовательность ступеней карьеры и условий продвижения, определяемых правилами и инструкциями, допущение о том, что чиновник будет занимать несколько постов на протяжении своей карьеры. Эта система, которая идет рука об руку с утверждением об особой природе государственной службы, в целом противостоит системе, основанной на работе², при которой государственные служащие назначаются на должность с целью выполнения конкретной работы и без права на карьеру. В последней системе государственная служба «поделена» на множество видов работ. Система, основанная на карьере, как правило, рассматривается как «закрытая система», поскольку она исключает или жестко ограничивает возможности входа в систему на срединной стадии карьеры. Вторая система более открыта для чиновников, которые уже «прожили» часть своей профессиональной жизни на другой работе.

Однако эти системы не исключают друг друга. Обзор существующих систем государственной службы в Западной Европе не выявляет никаких существенных расхождений между «карьерной системой» и «системой рабочих мест». Нельзя утверждать, что одна из этих систем ведет к однозначно лучшим результатам, чем другая, и выбор из двух альтернатив должен основываться на ситуации в конкретной стране.

В карьерной системе не всегда имеются гарантии занятости, а система рабочих мест во многом с ней схожа (особенно примечателен тот факт, что увольнения по сокращению штатов, как правило, более или менее жестко ограничиваются). Однако главное различие между двумя системами состоит в возможностях карьерного роста. Нужно признать, что на практике возможно сделать карьеру в системе рабочих мест, последовательно занимая ряд постов. Однако назначение на должность действительно только для конкретного места работы, и в некоторых странах рост заработной платы основывается только на принципе старшинства. Любое продвижение по службе подразумевает в этих странах новый прием на работу.

² См. Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Montchrestien, Paris, 1994, 158 pp.

Последствия стремления стран ЦиВЕ учредить карьерную систему государственной службы требуют более детального анализа. Для начала, необходимо провести различие между созданием системы карьерной государственной службы и введением в действие соответствующего закона. Гарантии карьерного роста может столь же легко предоставить система коллективных соглашений, а наличие закона как такового не предрешает ни содержание норм (которые могут частично быть взяты из Трудового кодекса), ни их исполнение.

Далее, понятие нейтральной государственной службы, основанной на признании заслуг, нуждается в пояснении. Оно подразумевает наличие коллектива чиновников, принятых на должность и получающих продвижение по службе на основе своих профессиональных навыков и служения интересам общества в соответствии с законом.

Принцип вознаграждения заслуг основан на признании, как в символическом, так и материальном, ценности профессиональных навыков и ноу-хау.

Нейтральность означает сохранение нейтралитета по отношению не только к политической власти, но и частным группам интересов. Она тесно связана с беспристрастностью. Политический нейтралитет – как абсолютный, так и относительный – не исключает ни подчинения административных органов при выполнении своих обязанностей власти правительства, ни возможности того, что политические назначенцы окружают себя «своими» людьми, которым они доверяют. Что она действительно означает, так это разделение политического и административного уровней власти и отсутствие партийных интересов в менеджменте карьерного роста. Уровень, на котором происходит такое разделение, очевидно, может меняться в зависимости от обстоятельств и конкретной страны.

Учреждение карьерной системы государственной службы, имеющей юридический статус, – это основной подход, принятый в Европе для создания профессиональной и эффективной гражданской службы. Тем не менее, этот процесс оказался далеко не простым, что и ставит своей целью показать данное исследование.

Данное исследование СИГМА можно рассматривать с двух сторон:

- как глубинный обзор нескольких стран для определения фактических условий функционирования государственной службы, что означало выход за рамки текстов норм для определения методов и практик кадрового менеджмента, трудностей и достигнутых успехов.
- как средство сделать выводы относительно главных вопросов, которые, по-видимому, заслуживают особого внимания.

Четыре страны были выбраны на основе их разнообразия и репрезентативности относительно группы стран, подставляющих центрально- и восточноевропейский регион. Эти четыре страны находятся на разных стадиях развития административных органов.

Венгрия (население 10 млн. чел.) – эта страна с давней парламентской традицией. Конституция 1989 года и выборы 1990 года символизировали возвращение плюралистической демократии. После реформирования своих институтов³, страна сейчас отдает приоритет построению рыночной экономики, основанной на частной собственности.

Административные реформы и, в частности, принятие законодательных основ государственной службы, были проведены в самом начале переходного периода, а задача наблюдения за этим процессом была возложена на комиссии, отвечающие за модернизацию системы административного управления. Венгрия извлекает пользу из своей долгосрочной административной традиции и всегда, даже в коммунистический период, выделялась прагматизмом, что привело к постепенным изменениям в административной сфере. Венгрия также использует преимущества достаточно сложной системы законодательства и регулирования, и высшие чиновники в целом имеют удовлетворительный уровень квалификации.

Польша, наибольшая по площади и населению среди четырех стран (почти 40 млн. жителей), носила в себе глубокие признаки Советского периода, но полностью порвала с прошлым в попытке создать либеральную администрацию. После ряда политических событий первые свободные выборы в стране прошли в 1991 году, а в 1992 году начались конституционные реформы и массовая приватизация. Долгосрочная стратегия правительства («Стратегия Польши»), одобренная парламентом в 1994 году, относится, в частности, к реформе государственной службы, которая была

³ Для каждой из этих стран см. Public Management Profiles — SIGMA Countries (Revised Edition 1995), SIGMA, Paris, 1995, 266 pp.

определена как предпосылка экономической и социальной реформ. В Польше есть высококвалифицированные чиновники высшего уровня, но пока их недостаточно, чтобы удовлетворить потребности страны.

Эстония, самая маленькая из четырех стран по размеру и населению, вернула себе независимость в 1991 году после пятидесяти лет оккупации. Новая конституция была принята в 1992 году. Эстония является унитарным государством; эта парламентская республика с населением 1,5 млн. человек выделяется большой долей русскоговорящего населения (примерно треть). Закон о гражданстве 1995 года установил относительно строгие правила приобретения эстонского гражданства. Экономические и административные реформы были проведены ускоренными темпами (приватизация, реформы правительственных структур, государственный менеджмент, социальная защита и т.д.). Эта страна находится на стадии институциональной реконструкции, с большими или меньшими успехами в зависимости от сектора, что придает контрастность административной системе. Эстония также имеет давние традиции в сфере образования, культуры и административного управления, которые полностью подавлялись в советское время.

Албания (население 3 млн. человек) – это страна, которая, как показали последние события, испытывала самые большие трудности. Переход к системе, полностью направленной на создание администрации, которая была бы способна работать в условиях рыночной экономики (введение нормативных правил, набор высококвалифицированных чиновников высшего уровня, обучение кадров основам менеджмента и администрирования и т.д.), замедлился из-за ограниченного количества человеческих и финансовых ресурсов. Албания – это парламентская республика, чьи институты определяются законом на основе положений Конституции 1991 года, в которые впоследствии неоднократно вносились поправки. Первые свободные выборы прошли в марте 1992 года. Началась работа по приватизации экономики, а административные реформы были сосредоточены на структурах центральной и местной власти, регламентах и гражданской службе. Однако серьезные политические волнения 1997 года поставили под сомнение власть государства и полностью перевернули административную систему, что еще более усложнило процесс создания работающей администрации.

Данное исследование было проведено в четырех странах в несколько этапов в течение периода весна-осень 1996 года.

Первый этап состоял в разработке подробных методических рекомендаций (см. Приложение 1), относящихся как к текстам норм, так и к фактическим практикам (законодательные основы, размер штата, правила набора, управление карьерой, права и обязанности и т.д.)

На следующем этапе были определены эксперты по каждой из стран. Эти эксперты были отобраны не только на основе своих академических знаний, но также практического опыта и объективности. Им было дано задание оценить документ с рекомендациями по отношению к отличительным особенностям своей страны и провести опрос в нескольких секторах (по четыре на страну; выбирались из списка: финансы, внутренние дела, труд, образование, здравоохранение, торговля и промышленность), отобранных по критерию их репрезентативности и доступности информации.

Затем каждый из экспертов составил отчет о ситуации в своей стране и представил его в июле 1996 года. На основе этих отчетов координаторы проекта разработали проект первого обобщенного отчета, содержание и выводы которого были пересмотрены в течение однодневного рабочего совещания с экспертами и представителями СИГМА. Сочетание всех этих элементов привело в результате к написанию настоящего отчета. Он не рассматривает новый закон Польши о государственной службе, принятый 5 июля 1996 года. Кроме того, последние события в Албании аннулировали некоторые из выводов относительно системы администрации в этой стране.

Системы менеджмента в сфере государственной службы, регламенты и практики в четырех изученных странах демонстрируют ряд характеристик, которые планируется определить и проанализировать в данном отчете. Использование общих рекомендаций для изучения каждой из этих стран позволило компилировать информацию из разных источников, чтобы использовать ее для горизонтального и сравнительного подходов, уделяющих внимание и общим чертам в каждой из систем государственной службы, и национальной специфике. На этой основе можно попытаться дать общие оценки, выдвигая на первый план ряд проблемных вопросов, в целях совершенствования работы процедур и практик прагматичным и реалистичным образом.

2. ОБЩАЯ СТРУКТУРА

Необходимо принять во внимание существенную роль, которую играют традиции, уровень культуры, политическая история, опыт государственного управления, а так же внешнее влияние на каждую из четырех изучаемых стран. Данные факторы действуют совместно с условиями, управляющими переходным процессом; серьезные последствия на институты и поведение оказывает состояние и степень развития частного сектора, а так же взаимоотношения правительства и общества.

Существует взаимосвязь между уровнем развития общества и уровнем развития государственной службы, что может привести к самым разнообразным ситуациям.

Переходный процесс должен рассматриваться как эволюционный процесс с быстрыми изменениями и периодами отдыха, необходимыми для того, чтобы «переварить» реформы. Серьезные усилия, которые приложила каждая из изучаемых стран, задали переходным процессам свой собственный внутренний импульс. Однако страны сталкиваются с различными проблемами. В то время как для одних стран – это вопрос построения системы государственной службы, для других – это скорее продолжение уже проводимых реформ с целью улучшения существующей системы.

Первая проблема состоит в том, что делать с административным аппаратом, оставшимся от прежнего режима. Во всех четырех изученных странах переходный процесс не привел к полной замене структуры и персонала в администрации. По общему признанию, более серьезные изменения произошли в Албании, где традиционно сильная политизация системы государственного управления привела к многочисленным увольнениям. В Венгрии замены штата, принятого на работу до начала переходного процесса, практически не было. Вместо показательных чисток, усилия были направлены на преобразование существующей системы посредством сокращений и реструктуризации.

В Албании в основу смены персонала государственных служб лег пересмотр трудового законодательства: в прежнее время государственный служащий мог быть уволен только по причинам профессиональной непригодности или нарушения инструкций и законодательства. 30 апреля 1992 года Парламент принял поправку в трудовой кодекс от 12 декабря 1991 года, позволяющую государственным службам проводить перестановку кадров. При отсутствии свободной должности, соответствующей квалификации чиновника, в течении года за него несут ответственность социальные службы, после чего он может быть уволен. На основе этой поправки в течение 1992-1996 годов было уволено большое количество чиновников. Многие из них были уволены в течение первых нескольких лет из-за отсутствия необходимой квалификации для профессионального выполнения обязанностей, или потому что они были приняты при прежней системе по политическим мотивам. Поправка 1991 года была отменена 22 февраля 1996 года незадолго до конца законодательного срока.

В Эстонии также происходили сокращения штата государственной службы. Они основывались не только на политических критериях, но так же и на возрасте, квалификации и особенно знании эстонского языка.

В Польше к сокращению штата приводили упразднение или реорганизация ряда отделов. Это делалось для устранения избытка персонала, но, особенно в течение 1990-1992 годов, также использовалось как возможность снять с поста чиновников, тесно связанных с прежним режимом. Эти попытки реорганизации дали возможность избавиться от определенных чиновников без финансовых последствий. В определенный момент начальников отделов попросили определить 10% сотрудников, которые были «избыточными» по отношению к требованиям. Из-за своего автоматического характера данная операция в равной мере затронула как сверхкомплектованные, так и растущие отделы, например, отдел, отвечающий за проблемы европейской интеграции. В ряде случаев уволенные чиновники в последствии были восстановлены трудовой юрисдикцией. Например, в Министерстве национального образования, где было сокращено 60% штата, почти все главы департаментов, уволенные в тот момент, сейчас уже восстановлены.

В общем и целом, все четыре изучаемые страны отмечены последствиями коммунистического строя, когда частный сектор бы слаб или не существовал вообще, выплаты заработной платы производились из государственных фондов, и все работники попадали под действие единого трудового законодательства. На начальном этапе переходного процесса многие реформы нужно было проводить в короткие сроки. Поэтому был применен эмпирический подход для создания профессиональной государственной службы, основанной на отдельном законодательстве. Но возникают некоторые сомнения относительно того, были ли основаны данные действия на ясном понимании преследуемых целей и средств их достижения. В каждой стране была определена необходимость в принятии законов, которые гарантировали бы нейтралитет, стабильность и

эффективность профессиональной государственной службы. Однако повседневная практика иногда вступает в противоречие с духом данных законов. Прослеживаются остатки прежних бюрократических практик, и иногда отдельные государственные организации или даже их департаменты управляют своим персоналом в соответствии с локальными условиями и властными отношениями.

Во всех четырех изучаемых странах существуют законы или группы законов, которые можно рассматривать как кодексы государственной службы: в Венгрии – это Закон № XXIII, вступивший в силу в 1992 года; в Эстонии – Закон от 25 января 1995 года; в Албании – Закон от 21 марта 1996 года. Последние два закона в любом случае приняты слишком недавно, что бы судить об их эффективности. В Польше во время написания данной публикации был в силе закон от 1982 года, который заложил основы государственной службы (иерархическая система рангов, тарифная сетка оплаты труда, продвижение по службе благодаря трудовому стажу и заслугам). Недавно был принят новый закон (Закон от 5 июля 1996 года), который предстоит вводить в действие в несколько этапов, но в момент написания данной публикации его еще невозможно было анализировать. Вообще, существование закона о государственной службе оставляет место для определенных различий в юридическом статусе тех, кого он затрагивает, особенно в случае Венгрии.

Принятие закона о государственной службе следует из потребности в более точном определении соответствующих ролей центрального правительства, подчиненных ему органов и агентств, региональных властей и предприятий общественного сектора. К такому разъяснению условий работы, прав и обязанностей призвали сами заинтересованные чиновники (например, в Эстонии и Албании). Однако введение в действие законодательства, предоставляющего статус государственного служащего, находится на начальном этапе, и, как при любой глобальной реформе, особенно в состоянии переходного процесса, возникают трудности в его применения и попытки внести поправки. Например, в Венгрии была принята поправка, которая предоставила некоторую степень гибкости в установлении заработной платы для лиц, которые имеют независимое финансирование; на повестке дня находится полный пересмотр Закона 1992 года, с целью расширения возможностей кадровых передвижений внутри системы государственной службы. В Эстонии сочли, что концепция закона от 25 января 1995 года слишком далека от практики, и внесли поправки в декабре того же года с целью решения практических трудностей, в частности бюджетных проблем, возникших из-за неопределенности и расплывчатости определения данного закона и сферы его применения. Выполнение данного закона потребовало бы также принятия многочисленных вторичных нормативных актов.

В целом, страны ЦиВЕ находятся под двойным давлением: продолжение формирования новых правовых рамок, основанных на принципах равенства и признания заслуг, и эффективное применение существующего законодательства для того, что бы усилить принцип господства права и повысить эффективность предоставления публичных услуг.

Понятие государственной службы

В одних странах государственные служащие составляют большинство должностных лиц, принятых на работу в органы государственной власти, в других странах они составляют лишь небольшой процент от общего штата органов управления (в Польше 10%). Эти различия отражают главные расхождения в понимании концепции государственной службы, на которую, очевидно, оказывают влияние различные исторические традиции, а так же разные политические, экономические и социальные условия, в которых проходят реформы. В каждой из четырех стран термин «государственный служащий» определяется по-разному, и в некоторых странах даже в законах нет четкого указания на сферу применения данного определения. В то время как существует необходимость в определении сферы применения кодексов государственной службы, следует помнить, что существует большое количество чиновников, которые не попадают под определение государственного служащего, но чьи качества и профессионализм оказывают не меньшее влияние на эффективность управления.

В Венгрии существует пять категорий государственных должностных лиц: государственные служащие, служащие в сфере публичных услуг, рабочие и четвертая группа, в корне отличающаяся от первых трех, чей статус прописан в специальных документах:

- Согласно закону XXIII 1992 года, государственные служащие определены как чиновники, выполняющие управленческие функции, функции по принятию решений, законодательные или исполнительные функции, либо им поручено выполнение особо важных задач в органах

государственного управления (перечисленных в приложении к закону). Эта категория составляет только 12% от общего числа работников общественного сектора.

- Чиновники, отвечающие за предоставление публичных услуг (учителя, работники медицинских и других служб, которыми управляют, главным образом, местные власти).
- Рабочие («Синие воротнички») – работают на основании трудового кодекса.
- Чиновники, носящие униформу и отвечающие за соблюдение законов: полиция, служащие таможенных органов, пожарные и служащие вооруженных сил. Каждая из групп попадает под действие определенного законодательства, которое принимает во внимание выполняемые ей задачи и условия службы.
- Последняя группа – «специалисты» – включает судей и другие юридические должности.

Основные правила, регламентирующие деятельность этих категорий чиновников, идентичны, хотя условия найма, продвижения по службе, оплаты труда, а так же права и обязанности могут различаться.

В Эстонии в период 1993-1995 годов сфера применения закона о государственной службе была сужена, так как в бюджете не были предусмотрены расходы на выплаты, связанные с новым статусом государственного служащего.

В соответствии с законом о государственной службе, принятом в Эстонии 25 января 1995 года, под государственной службой понималась занятость в государственном или административном учреждении, иными словами в департаменте, финансируемом из (центрального или местного) государственного бюджета и исполняющем «государственные полномочия». Закон различает три вида чиновников: высокопоставленные должностные лица, назначенные на государственную службу или в органы местной власти, штат помощников, которые наняты по контракту, и временный персонал, назначенный или принятый на работу на определенные срок. Категория «высокопоставленные должностные лица» резко отличается от других, соответствующее определение в законе наделяет их функциями планирования и организации.

Стоит отметить, что в Эстонии основное понятие государственной службы сильно изменилось со времен законопроекта 1993 года о государственной службе. Первоначально в тексте не содержалось ясного и четкого определения. Определение понятия государственной службы было достаточно широко, и, поскольку под него попадали все чиновники, которых планировалось «охватить» данным законом, они все должны были получать заработную плату в соответствии с тарифной сетки и получали право на множество финансовых привилегий, включая премии, которые не были учтены в бюджете. Протесты Министерства финансов и Государственной Канцелярии привели к сужению сферы применения закона. Поправки к закону, принятые 20 декабря 1995 года, содержат список административных органов, уполномоченных иметь в своем штате государственных служащих. Последствием введения этого определения, в котором государственный служащий определялся посредством списка органов, уполномоченных иметь его в своем штате, стала возможность исполнения идентичных функций в пределах государственной службы и за ее рамками, в зависимости от обстоятельств. В результате из сферы действия закона полностью исключены сектор здравоохранения и социального обеспечения, и чиновники, исполняющие сходные функции, могут иметь другой статус в зависимости от того, находятся ли они в штате одного из государственных органов, определенных в законе. По практическим соображениям было принято более ограничивающее определение. Сфера применения закона, таким образом, была ограничена определенными административными органами и обусловлена нахождением чиновника в штате одного из государственных органов, указанных в законе.

Стоит отметить, что в то же время закон Эстонии о государственной службе применяется к чиновникам, назначенным правительством или министерством, госсекретарем, генеральными секретарями министерств, заместителями генеральных секретарей, генеральными директорами органов и инспекционных служб, а так же губернаторами округов. Из сферы применения закона исключаются только лица, занимающие выборные должности.

Кроме того, нужно упомянуть, что даже при том, что государственная служба делится на две части, центральную государственную службу и местную государственную службу, определенные части закона не обязательны к исполнению для местной государственной службы, а носят рекомендательный характер (особенно в части положений, касающихся пособий, финансовых льгот и официальной тарифной сетки).

Наконец, определенные категории государственных служащих попадают под действие особого законодательства (полиция, пограничные службы и администрации тюрем).

В Польше основным критерием определения государственной службы является назначение государственной органом на должность в центральную администрацию, децентрализованные агентства или даже региональную администрацию. Согласно данному критерию из государственных служащих исключаются чиновники, нанятые по контракту, и персонал, принятый на службу местными органами власти. Чиновники, назначенные государственными органами, составляют примерно 10 % персонала министерств. Чиновники, работающие по контракту, попадают под действие трудового кодекса.

В Албании закон от 5 апреля 1996 года применяется к государственным служащим, назначенным государственными органами, и ко всем должностным лицам центральных и местных администраций. В Венгрии особые категории государственных служащих, такие как судьи, служащие вооруженных сил или работники государственных предприятий, попадают под действие особого законодательства. Работники организаций образования и здравоохранения не имеют статуса государственных служащих, и их деятельность регулируется трудовым законодательством.

Таким образом, в четырех изучаемых странах были приняты в большей или меньшей степени ограничительные концепции государственной службы. Государственную службу можно представить в виде ядра государственного аппарата, которое не включает категории, считающиеся «периферией» центральной администрации. Точная природа этих периферийных категорий варьируется в зависимости от страны: технический или оперативный персонал в Эстонии; чиновники, работающие по контракту, и персонал местных администраций в Польше; должностные лица, назначенные негосударственными органами, в Венгрии, и должностные лица в сферах здравоохранения и образования в Албании и Эстонии.

Общая структура сектора публичных услуг, таким образом, может быть представлена в виде концентрических кругов. Все категории чиновников основываются на ряде одинаковых принципов, установленных законом, также имеют и свои специфические особенности, зависящие от их функций и статуса. Следуя от центра к периферии, юридический статус все более и более регулируется трудовым правом. Тем не менее, границы между категориями чиновников остаются размытыми и часто зависят от обстоятельств или бюджетных ограничений, что не способствует более ясному определению задач, выполняемых различными категориями чиновников, или в более широком смысле – регулирующей и планирующей роли центральных администраций.

Один из самых важных аспектов, к рассмотрению которого мы будем возвращаться в данной статье, состоит в различии между политическими и административными функциями. Прежде всего, в то время как некоторые функции ясно определены как политические по своей природе, очевидно, что спектр функций, политизированных на практике, намного шире, что имеет место во многих западных странах. Албания и Эстония претендуют на применение нового статуса к чиновникам, назначенным правительством (в случае Албании озвученная цель состоит в обеспечении большей прозрачности оплаты их труда). Ни в одной из изучаемых стран назначение на должность и продвижение по службе не свободны полностью от политического влияния.

Количественные оценки в сфере государственной службы и распределение штата

Учитывая эти различия и неопределенности в определении сферы применения законодательства о государственной службе, любые количественные сравнения будут произвольны, и любые статистические данные нужно рассматривать с чрезвычайной осторожностью. Тем не менее, такие статистические данные являются чрезвычайно полезным инструментом для лиц, принимающих решения, и управляющего персонала. Таким образом, нужно оказывать всяческую поддержку развитию статистических инструментов для того, что бы позволить управляющему персоналу получить лучшее представление о штате сотрудников, их распределении и развитии.

3. УПРАВЛЕНИЕ СЕКТОРОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Автономия министерств и проблемы координации и реализации национальной политики управления человеческими ресурсами

Во всех изучаемых странах абсолютно очевидна слабость, если не полное отсутствие, координирующих структур. Падение прежней однопартийной системы или доминирующей партии создало огромный разрыв в системе планирования и контроля государственного сектора, который еще предстоит ликвидировать. Трудность в достижении консенсуса среди политических деятелей

обостряет кризис в координации и управлении. Например, в Венгрии и Польше созданы отделы, занимающиеся реформой, на самом верху государственной иерархии, чтобы обеспечить лидерство и координацию в области администрации и реформ. Эти подразделения, хотя и имеют честолюбивые задачи, не обладают при этом человеческими ресурсами необходимого качества и в необходимом количестве. В результате им приходится сосредотачивать свою деятельность на решении лишь некоторых задач. В Эстонии отдел по развитию государственных агентств Министерства финансов отвечает за «анализ деятельности, развития и эффективности государственных органов», а также за «содействие, посредством предоставления соответствующих бюджетных ресурсов, продолжению и развитию административных реформ». Данная ситуация поощряет фрагментацию и излишнее разнообразие способов управления среди министерств и в некоторых случаях даже в пределах одного департамента в министерстве.

В результате во всех четырех изученных странах, министерствам и административным органам предоставляется существенная автономия в области управления человеческими ресурсами. Степень введения правил меняется в зависимости от периода времени и конкретного министерства; она также зависит от того, насколько менеджеры считают эти правила обязательными и хорошо обоснованными. Фактически у менеджеров есть значительная свобода во введении правил (а иногда в их урегулировании), и система, по-видимому, не всегда обеспечивает противовес для потенциального политического давления или фаворитизма.

В Польше Закон от 16 сентября 1982 года предоставляет Совету Министров большой объем полномочий по набору штата, содействию карьерному росту и оплате труда. Совет Министров определяет, какие посты должны занимать государственные служащие, и утверждает регламенты и положения о карьерном росте, оценке результатов работы и заработной плате. Однако, на практике, министерства имеют полную свободу действий, и Совету Министров иногда трудно противостоять внутривластным интересам.

В Албании центральным органом, отвечающим за координацию кадровых вопросов, является Департамент государственной службы, прикрепленный к Кабинету премьер-министра. Надо заметить, что до введения Закона от 1996 года каждое министерство и даже каждое учреждение свободно формулировало собственные правила, регламентирующие набор кадров, карьерный рост, трудовую дисциплину и т.д.

В Венгрии в рамках определенной законом структуры, главам министерских департаментов также предоставлена высокая степень автономии. Распределение задач внутри министерств зависит от конкретных обстоятельств. Например, несколько директив Министерства внутренних дел регламентируют условия, при которых руководитель кадрового отдела (глава Департамента вопросов труда и управления персоналом) отвечает за кадровую политику в пределах компетенции министерства (он готовит решения, касающиеся вопросов дисциплины или набора кадров). Главы департаментов осуществляют контроль над управленческим и вспомогательным персоналом, а также над штатом агентств, которые находятся в их непосредственном подчинении. С другой стороны, в Министерстве юстиции главам департаментов предоставлена существенная автономия. Такое же разнообразие имеет место и в Польше, где, в зависимости от министерства, решения принимаются непосредственно министром или директорами отделов. Ситуация отличается только в Министерстве социальной политики, где самые важные решения принимаются Госсекретарем, а решения директоров отделов также имеют существенную рекомендательную силу.

В Эстонии, несмотря на формальное существование механизма координации и управления кадровой политикой, нет никакого центрального органа с реальными полномочиями в этой области. Министры имеют свободу действий и могут управлять персоналом, находящимся в их подчинении, как они считают нужным.

Ситуация в Эстонии – это особенно яркий пример трудностей с созданием и введением в действие постоянных механизмов координации. В августе 1995 года была создана Комиссия по развитию государственного управления. Председателем Комиссии был Госсекретарь (Глава государственной канцелярии). В Канцелярии был создан специализированный отдел для обеспечения постоянного сотрудничества и координации взаимодействий между министерствами и государственными органами и решения проблем, связанных с применением положений о государственной службе. Однако этот отдел был расформирован несколько месяцев спустя, поскольку не смог набрать квалифицированных сотрудников и, особенно, из-за отказа министров передать ему свои полномочия по проведению административных реформ.

В Польше Закон от сентября 1982 года передал координационную функцию Кабинету Совета Министров. В марте 1994 года Кабинет начал работу по созданию в каждом министерстве отделов по управлению персоналом, чья деятельность регулировалась бы едиными положениями. Результаты не соответствовали большим амбициям. Как правило, министерства не руководствовались рекомендациями этого органа в области управления персоналом, а роль Премьер-министра была нечетко определена. Тем не менее, нельзя сказать, что глава правительства не оказывает никакого влияния на кадровую политику хотя бы потому, что именно он устанавливает объем текущего финансирования, выделяемого каждому министерству (итоговый объем устанавливает Закон о финансах). Но это влияние на практике является скорее средством сохранения общего бюджетного равновесия и выбора между различными политическими вариантами, а не способом проведения государственной политики.

Венгрия достигла больших успехов в этой области, вероятно, потому что ее амбиции были более скромны, и была выбрана более устойчивая институциональная база. За основу была взята германская модель – Министерству внутренних дел передали широкий круг обязанностей: оно принимает участие в формулировке и определении основ законодательства и регулирования и выдвигает предложения относительно заработной платы, обучения и т.д. (хотя Кабинет премьер-министра продолжает нести ответственность за управление работой чиновников высокого уровня во всем государственном секторе). Для выполнения этих задач Министерство внутренних дел полагается на реестр персонала: эта база данных по государственной службе содержит существенные элементы (возраст, пол, квалификация, категория, знание иностранных языков и т.д.), необходимые для проведения кадровой политики. Однако, как и в Польше, это министерство должно сотрудничать с отделами других министерств (Министерство финансов, Министерство труда), а также с Комиссией по административной реформе. Нельзя однозначно сказать, что отношения между этими органами лишены трений, что может вести к провалам в выполнении функций.

Набор кадров

Реальные процедуры и условия набора кадров (нехватка кандидатов, разнообразие критериев отбора и т.д.) представляют собой одну из главных проблем в четырех изученных странах. Однако не следует забывать об успехах, достигнутых с начала переходного периода: отмена централизованного партийного контроля; введение новых методов отбора; рост значения, придаваемого формальным критериям квалификации и профессионализма. Процедуры фильтрации «колеблются» между искушением уйти в формализм и тяготением к «более современным» методам, типа интервью и тестов, чтобы определить организаторские способности. Как и во многих западных странах, конкурсы (*concours*), отбор на основе заявок и более сложные методы, как правило, не связаны с описанием должностных обязанностей.

Часто говорится о низком числе кандидатов на должности в государственной службе и, как результат, недостаточном уровне конкуренции за вакансии. Выдвигается много объяснений: трудности со средствами связи и низкий уровень жизни в определенных изолированных областях Албании; наоборот, конкуренция со стороны частного сектора в столице (Эстония); ограниченные возможности карьерного роста (Венгрия); низкие зарплаты, которые не соизмеримы с уровнем ответственности. Также «обвиняют» трудности, связанные с конкретными должностями. Здесь можно привести пример сектора, осуществляющего контроль над предприятиями в Албании. Высокий уровень ответственности и проблемы коррупции, которых трудно избежать, часто приводятся как главные причины трудностей при наборе кадров на эти должности. Как правило, для определенных категорий специалистов, таких как программисты, адвокаты и экономисты, лучшие условия предлагает частный сектор. Это привело к набору кандидатов без необходимой подготовки или опыта работы, что вынудило работодателей идти на чрезвычайные меры, такие как набор студентов на неполный рабочий день (Эстония).

В частном секторе не только выше заработные платы, но также обычно выше и ответственность, и престиж, ассоциирующийся с данным рабочим местом (однако не во всех случаях, как показывает ситуация в Албании). С другой стороны, социальный пакет в частном секторе зачастую более ограничен.

Кроме того, уровень жесткости отбора в большей или меньшей степени зависит от должности или сектора. В Венгрии, такие различия отражаются на уровне заработной платы и премий (см. ниже). В Эстонии, новичкам иногда предлагают высокие зарплаты, чтобы привлечь молодых дипломированных специалистов со знанием иностранных языков. Некоторые зарплаты отражают

привлекательность должностей, предоставляющих полномочия по принятию решений. Также, по видимому, играют роль и другие факторы, такие как чувство «выполнения важной задачи» (для переходного процесса и для страны) или возможность получения образовательных грантов (см. ниже), в последнем случае государственная служба просто воспринимается как следующая ступень системы образования.

В большинстве стран набор кадров оставляют на усмотрение министров. Набор по принципу соответствия объективным критериям, таким как возраст, квалификация и т.д., изложенным в правовых актах, иногда оказывается трудным на практике. Даже когда положения предусматривают проведение квалификационного экзамена, отсутствие или низкое число кандидатов могут сделать эту процедуру неоперабельной, как в случае Эстонии. Часто процедура отбора состоит из короткого интервью, чтобы определить, имеет ли кандидат необходимую квалификацию. Обычно кандидатуру рекомендует на должность глава департамента, а затем его официально принимают на работу министерским решением. В этих условиях, профессиональные или личные связи составляют главный источник набора кадров.

Стоит отметить отсутствие консенсуса об оптимальном методе набора кадров и озабоченность глав департаментов о том, чтобы сохранить контроль над выбором своих коллег. Аргументы, выдвигаемые в поддержку такого подхода, имеют свои сильные стороны. Когда число кандидатов таково, что нужно прикладывать значительные усилия, чтобы убедить хорошие кадры прийти на работу в администрацию, могут быть полезны личные связи. Менеджеры также утверждают, что им нужна уверенность в поддержке своей команды, и что важно обеспечить ее сплоченность. Тем не менее, не всегда можно обеспечить выполнение ряда условий для объективного набора кадров, таких как публикация вакансий, процедуры, гарантирующие соблюдение правил в отношении квалификации кадров (или другие критерии). Это может подвергнуть опасности нейтралитет и правомерность кадровых решений. Здесь стоит упомянуть ряд инициатив, предпринятых для повышения объективности набора кадров, поскольку они могут стимулировать будущие усилия в этом направлении.

В Албании набор кадров относится к дискреционным полномочиям министров, и выбор делается на основе заявления (включая интервью для «важных» должностей). Набор по-прежнему не носит действительно конкурентный характер, и представляется, что личные рекомендации все еще играют определяющую роль.

В Эстонии, принцип открытых конкурсов (обязательных для самых высоких должностей, по усмотрению для остальных), установленный Законом о государственной службе, оказался неприменим на практике: помимо недостатка кандидатур, предусмотренные процедуры были слишком медленны и сложны. Согласно закону, отобранные кандидаты должны удовлетворять ряду условий: образование, профессиональная квалификация, личные качества (коммуникативные навыки, независимость, устойчивость к стрессу и т.д.). Эти критерии были установлены для различных уровней ответственности, при этом конкретные условия для каждой должности определялись Комитетом по проведению конкурсов и оценки. Объявления о вакансиях с подробным описанием квалификационных требований к кандидатам должны были публиковаться в печати. Постановление 1996 года предусматривает детальную процедуру набора кадров с особой ссылкой на полномочия Комитета. На практике эта процедура редко соблюдается. Преобладает мнение о том, что такая система слишком громоздка и занимает много времени, чтобы ее было можно применять на практике. В большинстве случаев кандидаты не имеют представления о критериях отбора и не знают, как подготовить заявку. Из-за недостаточного числа кандидатов набор часто носит весьма неформальный характер с принятием решений по принципу *ad hoc* (в реальности - посредством мобилизации личных связей). Несмотря на сложность процедуры и нереалистичность ряда юридических требований, несколько министерств попытались организовать открытые конкурсы на самые высокие должности, вводя критерии, позволяющие выявить организаторские способности. Однако, в общем случае, ответственные чиновники относятся критически к строгим критериям, установленным Комитетом по проведению конкурсов и оценки, и предпочитают сами подбирать подходящих кандидатов для работы в своей команде.

Другой урок может преподать опыт Эстонии. В соответствии с Постановлением № 124 от 2 мая 1996 года, каждая должность должна иметь описание с указанием «основных обязанностей и пределов ответственности, административные прав и полномочий, а также критериев успеха в достижении целей» и т.д. Как показывает эстонский отчет, такие описания работы сосредоточены не столько на достижении цели, сколько на защите принятых чиновников от их руководителей,

например, на том, как убеждать руководителей в наличии потребности в дополнительных ресурсах (кадров или оборудования), или как показать, что назначенные им проекты невозможно осуществить и т.д.

В Венгрии закон не предусматривает ни объявлений о вакансиях, ни конкурсных экзаменов; и отбор обычно производится посредством интервью (которые иногда дополняются психологическими тестами). При таком низком уровне формализации большую роль играет личное впечатление главы департамента, без согласия которого кандидат не может быть принят на работу. Когда вакансии привлекают большее число кандидатов (например, Патентное ведомство), проводится полноформатный профессиональный экзамен. Критерии отбора включают комплекс профессиональных навыков и личных качеств.

В Польше условия найма определяются законом. Объявления о вакансиях делаются редко, но могут публиковаться для отдельных должностей. Некоторые авторы задаются вопросом, не являются ли такие объявления пустой тратой денег. В теории, процедура отбора – это обязанность отдела кадров, и набор персонала иногда производится среди кандидатов из списка ожидания, чьи резюме хранятся в базе данных. В теории, этот отдел отвечает за проверку того, что соблюдены все объективные условия набора на конкретную должность (возраст, образование, способности и т.д.). Однако на практике участие отдела кадров часто ограничивается чисто формальными аспектам процедуры, а именно проверкой того, представлены ли все документы и приложения согласно инструкциям. Следовательно, соблюдение правил найма (уровень образования, применение тарифных сеток) может привести к конфликтам с главой соответствующего департамента. Изменения в большинстве кадровых отделов, произошедшие в 1989 году, способствовали тому, что последние заняли согласительную позицию по отношению к возможному политическому давлению. Однако ситуация сильно варьируется в зависимости от сектора. Министерство образования (относительно неполитизированный орган) пытается сформулировать свою собственную кадровую политику и планирует уменьшить средний возраст сотрудников (и долю женщин) к 2000 году. В Министерстве культуры, политическая ориентация играет определенную роль, особенно среди низшего и среднего класса чиновников, тогда как на верхних уровнях первостепенное значение имеет профессиональная квалификация.

Кроме того, интересная реформа, нацеленная на создание системы описаний должностных обязанностей, была предпринята в Польше в 1993 году. Подразделение, отвечающее за кадры и обучение, находящееся в подчинении Кабинета Совета Министров, пробовало ввести описания должностных обязанностей в рамках программы установления однородных принципов набора кадров. На это подразделение была возложена ответственность за формулировку метода анализа, описание должностных обязанностей и требований к кадрам, а также метода отбора, позволяющего выявить у кандидатов необходимые навыки. Проект проводился с привлечением частного консультанта, и был организован курс обучения. Кабинет Совета Министров и Министерство торговли и промышленности было оборудовано сделанным на заказ программным системами (the Thomas Personal Profiling System). Однако эта система на практике никогда не использовалась, равно, как никогда не применялся ни один из принципов отбора, выработанный на учебном семинаре. Стоит отметить, однако, что приему на работу иногда предшествовало интервью. В других министерствах не было предпринято вообще никаких шагов для подготовки систематических описаний должностных обязанностей. Надо отметить, что в Польше многие признают, что отсутствие описаний должностных обязанностей означает, что любая политика в сфере кадрового менеджмента в системе государственного управления будет бесцельна.

Во всех четырех странах назначение на должность осуществляется после испытательного срока, продолжительность которого варьируется (в ряде случаев продолжительность испытательного срока определена в законе). В Эстонии назначения с фиксированным сроком предусмотрены для определенных задач: составление законопроектов, формулировка программ и выполнение проектов, требующих специализированных экспертных знаний. В Венгрии назначения с фиксированным сроком используются вместо испытательного срока: чиновников назначают на должность, как если бы им предстояло выполнить конкретное задание, и в конце установленного периода принимается окончательное решение о приеме на работу на основании результатов работы.

4. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА⁴

Проблемы системы профессиональной подготовки государственных служащих в четырех изученных странах, по своей сути, не отличаются от проблем, с которыми сталкиваются некоторые западные страны: отсутствие четко определенной политики в сфере подготовки на национальном уровне, недостаточная оценка потребностей по отношению к имеющимся ресурсам, отсутствие оценки содержания и воздействия учебных семинаров, трудности с созданием мотивации у персонала и т.д.

Тем не менее, в некоторых странах в этой области существует традиция, унаследованная со времен коммунизма или еще более ранних времен, и обучение ценится очень высоко. Это относится в первую очередь к Венгрии – в этой стране накоплен многолетний практический опыт профессиональной подготовки, включая сферу администрации. Государственные чиновники давно знакомы с «менеджерским» подходом, а Колледж государственного управления был создан в 1977 году. В Эстонии, однако, неадекватность мероприятий по профессиональной подготовке считается одним из основных узких мест системы. С другой стороны, сокращение размера административных структур и ограниченное число заинтересованных чиновников, а с другой стороны, высокая ротация кадров являются барьером для внедрения адаптированных курсов обучения.

В целом, однако, прежние институты подготовки кадров, унаследованные со времен коммунизма, по-видимому, не вполне готовы справляться с сегодняшними требованиями. Обучение – это один из секторов, которому в первую очередь будет полезна разработка механизмов формулировки и проведения координированной кадровой политики.

Предлагаются разные способы обучения до приема на работу. Университеты отвечают за общее образование в сфере права, экономики, а иногда государственного управления. В Эстонии есть шесть государственных и несколько частных университетов, и недавно была введена университетская программа высшего образования в области государственного управления. В Венгрии, Высшая школа государственного управления (финансируемая Министерством внутренних дел), несколько университетов (Университет экономики Будапешта, факультеты права Szeged, Miskolc, Pécs) и растущее число частных школ предлагают обучение в сфере государственного или частного менеджмента. Эти организации работают независимо друг от друга и установили достаточное количество связей с международными программами (как двусторонними, так и односторонними). В некоторой степени эти организации конкурируют друг с другом на рынке образовательных услуг. В Польше единственное учреждение, чей диплом дает возможность поступления на работу в администрацию, – это Национальная школа государственного управления (KSAP), основанная в 1990 году. Основанная на французской модели ENA⁵, KSAP предлагает двухлетнюю программу для выпускников ВУЗов, которая готовит государственных служащих, способных занимать должности по направлениям менеджмента и планирования на верхних уровнях системы управления. Основным желанием было предложить нейтральное высококачественное обучение в целях создания системы государственной службы, основанной на признании заслуг. Отбор при поступлении и хорошая подготовка в сфере права и менеджмента были нацелены на то, чтобы подготовить новое поколение государственных служащих, привить им такие ценности, как беспристрастность, эффективность и уважение к принципу господства права. Хотя на практике может показаться, что выпускников Национальной школы государственного управления должны ценить за их хорошие теоретические знания, по мнению директоров по персоналу, их подготовка слишком далека от тех требований, которые предъявляет профессия, также им не хватает «управленческого ноу-хау», чтобы занимать важные должности в административной иерархии. В 1993 году было издано Постановление Премьер-министра о создании Совета по повышению квалификации под руководством директора Национальной школы, чтобы исправить ситуацию. Эта проблема, которая характерна не только для Польши, заключается в системе подготовки кадров, в которой предложение намного превышает спрос.

Повышение квалификации государственных служащих – это важная проблема в странах ЦиВЕ. Желание создать новую государственную службу требует больших усилий по изменению практик работы, навыков и административной культуры чиновников, работающих в карьерной системе, в

⁴ Более подробную информацию о системе обучения смотри в SIGMA Papers: No. 16 — Public Service Training Systems in OECD Countries, August 1997.

⁵ *Ecole nationale d'administration*, Национальная школа управления

рамках очень жесткой иерархической командной структуры⁶. Спектр требований очень широк – от овладения новыми приемами до обучения новым ценностям, а также определенным аспектам менеджмента и различным отраслям права. Другой проблемой в сфере обучения является европейский вопрос. Три из четырех изученных стран явно высказали свой интерес к вступлению в Евросоюз и, соответственно, модификации своих структур, законов и государственной политики. Приоритетами считаются открытость для окружающего мира, для других европейских языков, а также знание законов и практик Сообщества

Учитывая эти честолюбивые цели, система повышения квалификации, несмотря на существенное улучшение, по-видимому, остается не до конца проработанной. В связи с этим встает ряд проблем, таких как связь между обучением и продвижением по службе, возможности для администрации получить результаты от инвестиций в подготовку кадров (другими словами, предотвратить попытки прошедших обучение чиновников использовать свои навыки с выгодой для себя в частном секторе.

В Эстонии за непрерывное образование по специальности «государственное управление» отвечает отдел кадров Государственной Канцелярии. До сих пор, этот отдел сосредотачивал внимание на Эстонском институте государственного управления (EIPA) и, как правило, игнорировал другие курсы подготовки. EIPA, как и многие подобные институты в других странах, не прилагает достаточно усилий, ни чтобы рекламировать свои курсы, ни постоянно следить за потребностями страны в государственном управлении. Сложно привлечь потенциальных абитуриентов, поскольку его программа не выглядит достаточно содержательной и привлекательной.

С теми же трудностями сталкивается Албанский институт менеджмента и государственного управления (IMPA), которые предлагает курсы, не достаточно тесно связанные с требованиями профессии. Отношения института и министерств оцениваются по-разному: по мнению министерств, курсы института плохо адаптированы, поскольку они не отвечают их потребностям.

Польский Совет по повышению квалификации, созданный в 1993 году, составил в сотрудничестве с ОЭСР/СИГМА подробный отчет о «базовых элементах повышения квалификации государственных служащих», который является полезным материалом для понимания значения «повышения квалификации».

В Венгрии была введена трехуровневая система профессиональной подготовки:

- Общий экзамен по государственному управлению (Постановление Правительства № 51 от 1993 года) является частью программы, направленной на обновление профессиональных знаний чиновников, которые находились на службе до начала перехода к рынку. Содержание экзамена включает основные предметы, такие как институты, общие принципы функционирования администрации, административные регламенты, основы государственных финансов, менеджмент и защита информации. Эта экзаменационная система отражает желание усилить единство государственного сектора: он обязателен для всех чиновников, являющихся государственными служащими (за небольшим числом исключений, определенных Законом и Постановлением № 46 от 24 апреля 1995 года) Те, кто не сдаст экзамен, должны оставить свой пост в администрации.
- Профессиональный экзамен по государственному управлению должны сдавать все чиновники, являющиеся государственными служащими, на определенном этапе своей карьеры. Этот экзамен носит скорее практический характер по сравнению с общим экзаменом, описанным выше, и включает основы менеджмента и ряд элементов, относящихся к законодательству Европейского Союза. Цель экзамена состоит в том, чтобы подтвердить профессиональные навыки чиновников и подготовить их к выполнению общих задач в сфере администрации. Те, кто не сдаст экзамен, остаются на нижних ступенях иерархии, что закрывает им доступ к множеству финансовых привилегий, в частности, премий, которыми награждаются служащие более высоких категорий.
- Проводятся семинары высокого уровня в сотрудничестве с международными организациями и фондами. Программа Phare Европейского Союза – это пример одного из наиболее важных партнерств в сфере обучения. Достаточно большое число государственных чиновников

⁶ См. Barbara Numberg, *The State after Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, EMTPM Regional Initiative on Public Administration in Central and Eastern Europe, November 1995. Спектр требований очень широк и варьируется от технологических ноу-хау до приобретения новых знаний, менеджмента и отдельных аспектов права.

посещают эти семинары, что позволяет им расширить международный аспект своих профессиональных знаний.

Венгерская система является одной из самых амбициозных (в хорошем смысле этого слова) систем в странах ЦИВЕ, хотя есть разные мнения относительно качества обучения и уровня экзаменов. Некоторые полагают, что требования к профессиональному уровню остаются низкими, и что на экзаменах основной акцент делается на проверке формальных знаний, а не профессиональных ноу-хау. Те, кто отвечает за подготовку и проведение экзаменов, отмечают, однако, что поскольку принцип проведения таких экзаменов уже реализуется на практике, постепенно можно повысить уровень требований. Венгрия – это единственная страна, которая предприняла попытку довести государственную службу до международного уровня и заложила основу для того, чтобы обучение играло роль в продвижении по службе. Однако новая система подвергается критике с акцентом на то, что желательно сделать ее более добровольной. Критики также подчеркивают тот факт, что на «рынке» образовательных услуг большую роль играют программы профессиональной подготовки, спонсируемые частными предприятиями. Поскольку эти программы обычно слишком дороги для администрации, они, к сожалению, ведут к дифференциации между работниками государственного и частного сектора.

5. КАРЬЕРА

Три из четырех стран сделали однозначный выбор в пользу системы, основанной на карьере (career-based system), которая, впрочем, не исключает возможность снятия с должности в случае реорганизации и, при определенных обстоятельствах, профессиональной некомпетентности. В Эстонии была выбрана система, основанная на выполняемой работе (job-based system), которая означает привязку назначения к конкретной должности. Тем не менее, этот подход, по-видимому, не привел ни к каким существенным различиям (вопрос состоит не в том, какая система предпочтительнее, а в том, как она реализуется на практике).

В Венгрии снятие с должности по причине реорганизации стало достаточно редким явлением. Широко распространена практика, когда при смене министра государственным служащим предлагают более или менее равнозначную должность, чтобы избежать издержек увольнения. Увольнение предусматривается в случае провала на общем экзамене по государственному управлению. Однако оно также возможно в случае расформирования административного органа или избыточного количества должностей по отношению к требованиям. Увольнение также может быть последствием профессиональной ошибки или дисциплинарного взыскания. Государственный служащий по-прежнему может быть снят с поста, если он получил две отрицательные характеристики, но такие случаи на практике чрезвычайно редки. Весной 1995 года правительство решило сократить число государственных чиновников на 15 %. На практике администрации выполнили требование по сокращению, ликвидировав «неустойчивые» посты, занятые либо персоналом, работающим на неполный рабочий день/неделю, либо работниками пенсионного возраста, без учета реальной полезности должностей, которые остались после реформы.

Более того, следует отметить, что конкуренция со стороны частного сектора является не только источником проблем с набором кадров, но и причиной ухода с работы. Значимость этого явления трудно оценить, и количественные данные, когда таковые действительно имеются, не полны. В Венгрии, однако, ключевую роль в стабилизации системы государственной службы сыграло введение Закона о государственной службе.

Перспективы карьерного роста за пределами администрации иногда переоценивают, что ведет к разочарованию (например, в Эстонии). В основном, службу оставляют молодые сотрудники с высокой квалификацией. Наиболее привлекательными секторами являются финансы и банковское дело, государственные предприятия и приватизированные компании (в Эстонии государственных служащих, которые участвовали в приватизации на национальном или местном уровне, часто можно увидеть на посту директора приватизированного предприятия).

Аттестация и продвижение по службе

Во всех системах государственной службы карьерный рост базируется на двух факторов, которые нужно рассматривать одновременно: принцип старшинства с одной стороны и оценка профессиональных навыков с другой. Хотя первый из этих элементов не создает никаких особенных проблем, так как продвижение по службе происходит автоматически, второй – это гораздо более тонкий момент. Тем не менее, именно от последнего элемента зависит мотивация и профессионализм

государственных служащих. Однако, как и во многих странах Западной Европы, создание объективных критериев аттестации сталкивается с разного рода проблемами, несмотря на то, что в законах есть положения, которые в некоторых случаях предусматривают точно установленные процедуры.

Трудности, связанные с оценкой и присвоением разрядов государственным служащим, более или менее одинаковы в большинстве систем государственной службы, как в Европе, так и за ее пределами. Поэтому прогресс, которого можно достичь в этой области, весьма относительно. Чудодейственного средства тут нет, и даже в лучших системах большинство чиновников получают хорошие оценки, так что, в конечном счете, основным критерием продвижения по службе является принцип старшинства.

В Польше, например, законы предусматривают аттестацию должностных лиц каждые два года. Новый закон предусматривает создание стандартизированных досье и оценочных форм. Однако из-за отсутствия правил, устанавливающих точные критерии и предписывающих последующие действия, уже сам принцип проведения аттестации вызывает сопротивление. В глазах служащих аттестация – это потенциальное оружие, которое можно использовать, чтобы оправдать снятие с должности; в глазах начальства аттестация – это предлог, чтобы просить повышения заработной платы. Высказываются мнения против самой идеи сообщать служащим результаты их аттестации. На практике, поскольку конкретные процедуры присвоения разрядов еще предстоит уточнить, администрации могут сами выбирать, проводить аттестацию или нет.

Кроме того, хотя в расчет принимаются опыт и способности чиновников, роль могут сыграть субъективные факторы, такие как личные и политические связи с чиновниками, стоящими на более высоких ступенях иерархии, особенно учитывая тот факт, что вопрос о продвижении по службе остается на усмотрении министра. Министр рассматривает результаты работы и профессиональные качества чиновника, по возможности проводит консультации с главами департаментов. Слабые стороны данной системы сказываются как на системе подготовки (отсутствие оценки потребностей), так и системе продвижения по службе, для которого отсутствуют критерии. В одних министерствах решения о продвижении по службе, являющемся единственным средством повышения заработной платы, принимаются в каждом конкретном случае в соответствии со значимостью профессиональной квалификации сотрудника, предложением на рынке, а также за счет личных связей. Другие министерства прикладывают большие усилия для разработки правил в этой сфере, особенно Министерство сельского хозяйства и Министерство образования. Следует особо отметить решительные действия последнего в отношении разработки и внедрения действенной кадровой политики.

В Эстонии нет формальных критериев продвижения, за исключением базового требования проработать минимум шесть месяцев в прежней должности. Тем не менее, начальники должны представить министру или главе департамента обоснование своих предложений по продвижению сотрудников. Постановление № 124 от 5 февраля 1996 года о карьерном росте чиновников указывает как личные качества, так и объективные критерии. В системе аттестации делается попытка параллельно учесть формальную должностную инструкцию, конкретные требования к должности и оценку личных качеств чиновника, сделанную инспектором. Поэтому здесь имеет место элемент субъективизма. Эстонская система продвижения по службе и карьерного роста сейчас находится в процессе пересмотра.

Венгрия – это единственная страна, где разработана сложная система индивидуальной оценки чиновников. Их оценивают, по меньшей мере, один раз, прежде чем присвоить следующий разряд. Цель этой оценки, очевидно, – вынести объективное суждение о результатах профессиональной деятельности и личных качествах чиновника и определить, заслуживает ли он(а) назначения на более высокий пост. В то же время кандидата нужно поставить в известность о результатах оценки его работы, и он должен подписать оценочную форму, заполненную его начальником. Кандидат может добавить свои замечания, подать заявление в суд и даже оспорить сделанное в отношении него решение. Однако во многих западных странах, включая Францию, одно из негативных последствий этой сложной системы состоит в том, что чиновники, занимающие более высокие посты, стремятся избежать конфликтов, давая более или менее положительные характеристики своим подчиненным. Таким образом, эта ситуация имеет место не только в странах ЦиВЕ; но в этих странах на позицию тех, кто делает оценки, оказывает влияние историческое прошлое.

В Албании постановление Совета Министров о ведении личных дел государственных служащих устанавливает критерии аттестации. Это постановление частично реализовано, но предполагается разработать систему оценки, привязав ее к системе оплаты труда и карьерного роста.

Перевод на новую должность

«Горизонтальный перевод», т.е. перевод на новую должность в другой департамент того же министерства и, особенно, между министерствами или между министерствами и подведомственными агентствами – это еще один фактор карьерного роста. Он дополняет «вертикальный перевод», являющийся результатом продвижения по служебной лестнице.

В Западной Европе практика переводов на новую должность сильно варьируется от страны к стране и в зависимости от степени координации политики управления персоналом. Хотя, как правило, трудно дать оценки практике горизонтальных переводов, в четырех изученных странах она, по-видимому, мало используется или не используется вообще, что может объясняться, в частности, высокой степенью автономии, которую получили министерства в вопросах кадрового менеджмента.

Венгрия является исключением, хотя здесь горизонтальным переводам способствует ликвидация постов в рамках экономической рационализации. Вертикальные переводы обеспечиваются повышением в должности. До июня 1990 года переводы на другую должность на том уровне иерархии были возможны только в рамках сугубо административных служб. С тех пор эта практика распространилась на все органы, предоставляющие публичные услуги в широком смысле: административные агентства, независимые органы, финансируемые из государственного бюджета, суды, вооруженные силы и т.д. Однако фрагментация кадрового менеджмента, очевидно, усложняет проведение настоящей кадровой политики.

В Польше весьма сложно встроить практику горизонтальных переводов в систему, где чиновники считаются нанятыми на службу конкретным министерством, а не государством вообще. Такой перевод создает впечатление дисциплинарной меры, равно как и решения о том, чтобы отдать чиновников в распоряжение отделам управления персоналом. Закон предусматривает право отказаться от перевода на другую должность для чиновников, принятых по контракту, но не для государственных служащих.

6. СИСТЕМА ОПЛАТЫ ТРУДА

Все системы оплаты труда стремятся к компромиссу между двумя императивами: сохранение бюджетного равновесия в целом и мотивацией служащих. В общей структуре, установленной законодательством, у руководителей есть пространство для маневра.

В Венгрии Закон 1992 года заложил основные элементы оплаты труда: базовый оклад, премии, «тринадцатая зарплата»⁷. Постановление правительства № 170 от 22 декабря 1992 года подробно описывает некоторые виды присуждаемых премий. Базовый оклад рассчитывается, исходя из минимальной ставки, устанавливаемой Парламентом (в настоящее время - 23 400 форинтов). Оклад каждого служащего устанавливается в зависимости от занимаемой им должности (класса, ранга, ступени) умножением минимальной ставки на коэффициент. В рамках общей схемы министерства имеют существенную свободу действий в определении размера заработной платы и премий. Закон допускает разницу в размере заработной платы до 20 % среди работников одной категории оплаты при условии, что она покрывается из собственных фондов работодателя – привилегия доступная лишь некоторым организациям (например, Бюро Патентов). Местные власти применяют аналогичную систему, однако имеют большее пространство для маневра – размер базового оклада может устанавливаться в разном размере решением местного законодательного органа, и даже коэффициенты могут корректироваться. Это может приводить к значительным различиям между сотрудниками и организациями. Одним служащим могут присуждаться премии и другие надбавки к заработной плате, а другим нет. Фонд оплаты труда каждого министерства и административного органа устанавливается Казначейством на основании должностей, предусмотренных бюджетом. Вследствие этого администрации имеют возможность использовать заработную плату, перечисляемую на вакантные должности, чтобы перераспределить ее в виде премий и других надбавок.

В Польше уровень окладов регулируется Законом 1982 года и Постановлением, изданным Советом Министров в апреле 1995 года, относящимся к государственным служащим. Однако

⁷ Премия, выплачиваемая в конце года, в размере месячной заработной платы.

заработные платы имеют общую базу только в калькулятивных целях. При составлении годового бюджета Директорат бюджетной политики Министерства финансов устанавливает, с разрешения Совета Министров, общий фонд заработной платы для органов государственного управления. Стоит отметить, что в Польше, как и в большинстве западных стран, отказались от практики индексации заработной платы в соответствии с удорожанием жизни, которая являлась инфляционным фактором. Решение о повышении заработной платы принимается посредством переговоров между Министерствами финансов и труда и профсоюзами. Фонд заработной платы, распределяемый между министерствами, определяет, главным образом, Министерство финансов. Министерство труда также участвует в этом процессе; по сути, его полномочия распространяются даже шире, несомненно, вследствие возвращения к предыдущей практике, когда Министерство определяло заработную плату для всех работников. По сути, министерства, государственные органы и профсоюзы обращаются в Министерство труда по вопросам исполнения и уточнения (изменения) тарифной сетки. Не считая этого, процесс установления заработной платы и, в более широком смысле, управление оплатой труда персонала в рамках государственного бюджета, сильно децентрализован. Каждое министерство может свободно устанавливать размер заработной плат, который оно будет применять для своих служащих (за исключением служащих налоговых и таможенных органов, и самих министров, для которых установлены особые правила). Эта свобода подтверждается возможностью выделять из фонда оплаты труда суммы, относящиеся к незанятым должностям с целью увеличения вознаграждения работающих чиновников. Это приводит к большой (точно не установленной) доле вакантных должностей.

Также в Эстонии министерства создают резерв рабочих мест, чтобы иметь возможность увеличить заработную плату или удовлетворить непредвиденные потребности. Подобным образом, мотивом для создания новых структур часто является создание новых рабочих мест для управляющих работников.

Тем не менее, можно спорить, являются ли эти рабочие места излишними, или же наличие вакантных мест означает, что администрация не укомплектована. Из-за низкого уровня развития механизмов управления персоналом сложно ответить на этот вопрос. Альтернативным решением может стать тщательный анализ выполняемых задач для каждой должности, который, в случае необходимости, сопровождается увеличением некоторых заработных плат.

В Польше каждый орган государственной власти имеет отдел кадров, в котором хранятся личные дела всех сотрудников (включая информацию, касающуюся их личных качеств, семейного положения, образования, карьеры и т.д.). Этот отдел также отвечает за соблюдение действующих правил и соответствие материалам личных дел в тех случаях, когда министр выдвигает предложение о повышении кого-либо из служащих. Как мы уже увидели на примере с набором новых кадров, почти во всех случаях отдел кадров принимает положительное решение о той или иной кандидатуре. Дела ведутся вручную, поскольку нет никакой интегрированной межминистерской информационной системы, ни «бумажной», ни компьютерной. Заработная плата выплачивается наличными. Согласно инструкциям, для каждой должностной категории применяется тарифная сетка, называемая «окладная группа». Величина оклада в каждой группе устанавливается ежегодно Министерством труда и социальной политики с одобрения Министерства финансов.

Во всех рассматриваемых странах размер окладов сильно различается в зависимости от вида работы и от конкретного административного органа. Например, в Польше чиновники Верховного суда зарабатывают в среднем почти в три раза больше, чем чиновники министерства, где заработные платы самые низкие, а именно, Министерства юстиции. Средняя заработная плата в Министерстве финансов вдвое больше, чем в Министерстве юстиции. Точно так же, заработные платы чиновников, работающих в местных властях обычно выше заработной платы чиновников, работающих в центральной администрации. Размер заработной платы устанавливается непосредственно местными властями. В Польше местным властям удается повышать заработную плату служащим за счет назначения им незначительных дополнительных обязанностей (вместо обращения к «внешнему персоналу»). Аналогичная ситуация в Эстонии, где определенные органы, такие как таможня, налоговая инспекция и агентства по приватизации, уполномочены назначать заработную плату на 20-40 % выше, чем установлено в тарифной сетке.

Следующий важный вопрос – различие в заработных платах на верхних и нижних ступенях иерархии. Если взять всю заработную плату (включая премии и надбавки), то в Албании разрыв получается очень незначительным (1:2). В Польше этот разрыв более заметен, в среднем от 1:4 до 1:4,5. Однако эти цифры сильно разнятся от одного органа к другому. В Эстонии, если ограничиться сравнением тарифных сеток, разрыв будет гораздо больше (1:7 по официальным данным), но на деле

он меньше, поскольку зарплаты редко достигают самой высокой возможной точки. Тем не менее, из четырех рассматриваемых стран Эстония, безусловно, имеет наиболее выраженную иерархию. Венгрия относительно близка к текущим средним цифрам в западноевропейских странах. Здесь максимальное отношение – 1:7,5 для государственных служб в строгом понимании и 1:5 для чиновников в сфере публичных услуг. Однако в этой стране принимается во внимание минимальная заработная плата, установленная в соответствии с законодательством 1992 года, что немного сужает размер окладов в сфере публичных услуг.

Одна из главных проблем, стоящих перед всеми четырьмя рассматриваемыми странами, равно как и перед всеми странами, переживающими переходный период, – это быстрое расширение частного сектора, который предлагает более высокие заработные платы. Размер окладов в администрации не всегда достаточно привлекателен для молодых и высококвалифицированных должностных лиц, занимающих высокие посты, особенно в Польше и Венгрии. Как же создать такую систему окладов и карьерного роста, которая бы помогла удержать самых способных и компетентных служащих в администрации?

Кроме основных, но вынужденно ограниченных мер, таких как глобальное повышение заработной платы (которое в значительной степени зависит от бюджетной ситуации) используются особые методы стимулирования. Например, высокопоставленным должностным лицам дают возможность представлять государство на совете директоров национализированных компаний. В Венгрии были случаи, когда такая система позволила удвоить зарплаты чиновников. Допускается (по закону или на практике) совмещение публичной и частной деятельности, которое регулируется в большей или меньшей степени (см. ниже). В Албании вознаграждение, получаемое в рамках официальной вторичной деятельности, не может в расчете за год превышать официальную зарплату за два месяца. Однако эти правила иногда обходят. В Эстонии случается так, что государственные служащие также работают консультантами в частных фирмах.

Лучшим стимулом остаются премии, которые могут предоставляться служащим в качестве признания их высокой квалификации или награды за успехи в работе. Обычно выдается два типа премий. Премии, установленные по объективным критериям (пособия многодетным семьям, «подъемные», доплата за знание иностранного языка, доплата за риск здоровьем или жизнью и т.д.), предоставляются автоматически. Как и в других странах, премии, выдаваемые за выполнение особых функций или за результаты работы, могут служить другим целям и предоставляться «без разбора», как средство увеличения заработной платы всех или части служащих, в зависимости от возможностей финансирования. В Польше, в зависимости от администрации, доля премий в заработной плате варьируется от 4 до 60 %.

Такие премии иногда приводят к серьезным различиям в распределении оплаты труда. Различия в заработной плате, однако, имеют место не только в рассматриваемых странах. Привилегированное положение, которое занимает министерство финансов во многих странах, позволяет ему предлагать своим чиновникам более выгодные посты и премии. Недостаток прозрачности в распределении премий также наблюдается и в западных странах, равно как и другие хорошо известные нарушения, такие как особое отношение к органам контроля (а также к министерству финансов), предпочтение недифференцированных премиальных систем, основанных на положении в иерархии, а не на непосредственной работе служащих. Эти различия, по-видимому, еще более усиливаются из-за большой автономии министерств и местных властей, а также из-за естественной игры рынка труда, который, как правило, предлагает более высокие оклады для наиболее престижных должностей. Эти различия дестимулируют способных кандидатов устраиваться на работу в сектора, где не хватает финансовых средств, и предлагают низкую заработную плату. Как следствие, усугубляется дисбаланс между политически влиятельными министерствами и органами, не имеющими большого политического веса.

В результате изучения четырех стран сложилось общее впечатление о большом разбросе в величине заработной платы, которая зависит от министерства, от службы в центральных или местных органах власти и даже от местоположения организации. Верно также, что политика в области оплаты труда государственных служащих не может игнорировать ситуацию на рынке труда и престиж определенных профессий.

7. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ – ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА

Ранее права и обязанности в государственном секторе определялись трудовым кодексом. Его положения были, как правило, довольно нечеткими, нарушения не всегда отслеживались, а права не

всегда защищались. Сейчас права и обязанности определяют закон о государственной службе. Однако в отношении ряда важных вопросов, таких как конфликт интересов или обязанность информировать общественность (и конфиденциальность), тексты законов часто остаются весьма расплывчатыми. В отсутствие четких критериев, определяющих, например, границу, за которой государственным интересам начинает угрожать деятельность частного сектора, и за неимением работающих методик, создается впечатление, что законодательство не идет дальше формулировки общих принципов. В противоположной ситуации, когда положения слишком детальны (Эстония), на практике возникают сложности с их исполнением.

В целом, главными обязанностями государственных служащих являются:

- уважение Конституции и законов;
- подчинение вышестоящим чиновникам (с рядом узко определяемых ограничений);
- беспристрастность, честность;
- объективность;
- информирование общественности;
- «преданность» (Албания);
- сохранение «лица» государственной службы и хранение государственных секретов (Венгрия);
- посещение учебных курсов и сдача экзаменов (Венгрия).

Права определяются по-разному - гарантии занятости (Албания, Венгрия), право на обучение и заработную плату, право на перевод с одной должности на другую только по желанию самого служащего, право на вступление в профсоюз. В законодательстве Венгрии также признаются права политического характера. Право объявлять забастовки существует в Венгрии (но границы этого права определены в соответствии с соглашением, подписанном правительством и профсоюзами в 1994 году) и в Польше, но не в Албании. В Эстонском законодательстве государственные служащие первоначально не имели права объявлять забастовки, но в декабре 1995 года в него были внесены изменения.

Существование профсоюзов до некоторой степени зависит от государства. В целом, имеется относительно немного информации о развитии профсоюзного движения в государственной службе в исследуемых странах, но оно представляется достаточно низким, и иногда на профсоюзы ложится негативный образ, унаследованный с советского времени. В целом, пока не введена практика переговоров между профсоюзами и администрацией о заключении коллективных договоров (как и участие профсоюзов в управлении). Однако Венгрия является исключением в данном вопросе.

В Законе Венгрии о государственной службе есть детальные положения в этой области, и профсоюзы в этой стране играют значительную роль. Законодательство признает за профсоюзами право представлять интересы служащих и право доступа к информации, позволяющей профсоюзам принимать участие в дисциплинарных разбирательствах по просьбе заинтересованного служащего. Профсоюзы имеют право участвовать в Форуме в защиту интересов государственных служащих (Forum for the Reconciliation of Civil Service Interests), совещательном органе, созданном в 1993 году, а также ведут переговоры о заключении коллективных договоров. Форум, по-видимому, сыграл положительную роль в формулировании стандартов профессиональной этики (см. выше) и установлении заработных плат.

По-существу, тонкий вопрос совмещения публичной и частной деятельности государственными служащими рассматривается, в зависимости от конкретного случая, либо в разделе о правах, либо об обязанностях.

В Албании закон дает государственным служащим право осуществлять вторичную публичную деятельность, «если эта деятельность не противоречит их [основным] функциям» (более ранний указ Министерства финансов уже запретил служащим таможенных и налоговых органах работать в частном секторе).

В Эстонии разрешение совмещения публичной и частной деятельности может предоставлять вышестоящий орган при условии, что эта деятельность ни в коей мере не будет вторгаться в осуществление функций или нарушать репутацию учреждения. Членство в управляющих или контролирующих органах коммерческих компаний запрещено. Однако это ограничение не распространяется на государственные предприятия. На практике часть высокопоставленных государственных служащих совмещает основную работу с консультационной и иной деятельностью. Закон требует, чтобы все государственные служащие ежегодно представляли подробную декларацию о недвижимости и ином имуществе, находящемся в их личной собственности, включая автомобили,

корабли, самолеты и т.д. В любом случае, закон не предусматривает никаких санкций, и органы государственного управления теряют часть доверия к своей деятельности, регулярно формулируя подробные правила, регулирующие право дарения государственным служащим.

Правила, принятые в Эстонии, запрещают переход государственных служащих в компании, над которыми они несли контрольные полномочия. Однако неизвестно, осуществляется ли контроль над соблюдением этих положений Закона о государственной службе, потому что нет централизованного реестра, в котором можно было бы получить информацию о должностях с такими контрольными функциями или о должностях, занимаемых государственным служащими, которые покинули администрацию. В этой связи следует отметить, что наличие механизмов управления персоналом – это предпосылка действенного механизма принуждения к соблюдению правил. К тому же, эта проблема связана с вопросом деятельности несовместимой с выполнением обязанностей государственного служащего. По этому вопросу в отчете о ситуации в Эстонии отмечается, что все более и более предпочтительным становится ситуация, когда государственные служащие одновременно работают в государственном и частном секторе, а не оставляют службу ради карьеры в частной компании, что иногда ведет к разочарованиям.

Законы Венгрии также содержат положения, касающиеся деятельности несовместимой с выполнением обязанностей государственного служащего. Закон запрещает государственным служащим занимать выборную должность, если она находится в сфере их профессиональных обязанностей. Для осуществления частной деятельности необходимо получить разрешение, и она не должна подвергать риску нейтральную позицию и беспристрастность государственного служащего. Высокопоставленным государственным служащим запрещается заниматься другой деятельностью (за исключением определенной интеллектуальной и творческой деятельности, такой как преподавание). Членство в управляющих органах частных компаний не относится к несовместимой с государственной службой деятельности при условии, что оно не ведет к конфликту интересов – в этих случаях закон требует, чтобы служащий ушел в отставку (автоматически или с уведомлением за 30 дней).

В Польше закон в отношении несовместимой с госслужбой деятельности очень строг. Совмещение должностей запрещается без разрешения главы департамента. Разрешение не будет предоставлено, если имеются подозрения, что подвергается риску беспристрастность государственного служащего, или возможен конфликт интересов. Однако на практике эти процедуры более гибки и различаются в зависимости от министерства. Разрешение осуществлять иную деятельность редко предоставляется в Министерстве труда и социальной политики (за исключением преподавательской деятельности в свободное от административной работы время). Напротив, Министерство промышленности и торговли и Министерство культуры и искусства охотно выдают разрешения своим служащим о работе по совместительству на неполный рабочий день. Причина здесь в том, что такая политика повышает мотивацию служащих оставаться в государственном секторе. В некоторых случаях узкое толкование понятия дополнительной работы, в соответствии с положениями трудового кодекса, позволяет служащим вообще обходиться без такого разрешения. Закон также запрещает членство государственных служащих в правлении и контролирующих органах частных компаний, за исключением лиц, назначенных законом для представления интересов государства. В последнем случае были споры о законности оплаты труда таких служащих. Министерство юстиции открыло имена служащих, которые получали такие выплаты, и пригрозило им судебным иском. Однако эти угрозы не имели последствий, хотя некоторые государственные чиновники были заменены, и сейчас распространена точка зрения, что далее такие функции нельзя оплачивать.

Поведение отдельных служащих трудно поддается оценке и отражает доминирующие ценности. В этой области произошел прогресс, хотя безразличие к интересам общества, распространенное в коммунистический период, часто сохраняется и сегодня. Албанский отчет перечисляет некоторые характеристики поведения государственных служащих, такие как высокомерие, угодничество, медлительность. Согласно эстонскому отчету, бюрократизм и культура индивидуализма представляют наибольшую угрозу интересам общества. В Эстонии частые смены министров привели к нестабильности условий работы. Результатом стали недостаток мотивации и безразличие к результатам своей работы. Часто одним из элементов, определяющих культуру государственной службы, является взаимодействие между отношениями в рамках государственной службы и личными отношениями.

Прилагались усилия для разработки кодексов поведения. В Венгрии такой кодекс был разработан совместно Советом государственного управления и органами, предоставляющими публичные услуги.

Были проведены дискуссии о том, не следует ли принять стандарты путем переговоров и прихода к соглашению, а не законодательным путем. Тем не менее, существует риск того, что в правилах основной акцент будет сделан на защите организации и ее имиджа, а не на качестве услуг, как показал случай с Министерством культуры Эстонии.

В Албании постановление Совета Министров от 16 сентября 1996 года предусматривает положения о профессиональной этике в сфере публичных услуг, касающиеся честности, беспристрастности, конфликта интересов и отношений с населением.

В Польше пока не приняли новый документ, и используется кодекс поведения, унаследованный с коммунистических времен.

Коррупция обычно считается серьезной проблемой, и трудно оценить ее масштабы. В Эстонском отчете проводится анализ таких факторов коррупции, как малый размер страны, где все друг друга знают, отсутствие устойчивой политической элиты и стремительное перераспределение богатства, произошедшее после смены режима (как сказал один социолог, «когда-то все были бедными»). Широко распространено мнение о том, что личные связи играют первостепенную роль при заключении контрактов, а некоторые высокопоставленные государственные служащие даже владеют банками. Однако на практике случаи коррупции редко предаются огласке и преследуются. Если такое и происходит, то по политическим мотивам. Очевидно, что такая ситуация наносит большой вред администрации и ее имиджу.

В Венгрии общественное мнение очень чувствительно к проблеме коррупции, и ряд событий привел к увольнениям чиновников по обвинению в коррупции.

Дисциплинарная ответственность

Ранее системы дисциплинарной ответственности в изучаемых странах регулировались трудовым кодексом, сейчас здесь действуют новые правила. Сложность правил, регулирующих дисциплинарную процедуру (формальную, предусмотренную правилами внутреннего распорядка и/или коллективным договором процедуру по рассмотрению дисциплинарного правонарушения и определению дисциплинарного наказания), варьируется по странам. Уважение права на защиту и оспаривание санкций перед независимым органом является ключевым элементом, гарантирующим объективность системы, которая сейчас постепенно создается.

Дисциплинарная процедура, действующая в Венгрии, состоит из двух стадий: стадия разбирательства, за которой следует стадия вынесения решения. Гарантируется право на защиту (право на слушания, юридическую помощь или представительство и т.д.). В Польше дисциплинарная процедура представляет собой двухуровневую систему внутри администрации с правом подачи апелляции в суд. В зависимости от страны санкции можно оспаривать в трудовом суде (Венгрия) или в административном суде (Эстония, Польша). В Албании система санкций сильно централизована, при этом министерство выносит решения с учетом рекомендаций глав департаментов. Систему апелляций, закрепленную в законодательстве, еще предстоит вводить в действие на практике.

Однако практика судебного преследования наталкивается на ряд препятствий, таких как боязнь скандала, которые иногда приводят к урегулированию вопроса до суда или даже к принудительным отставкам (Эстония, Венгрия). Редки случаи увольнений в результате применения дисциплинарных мер. Тем не менее, в Албании за последний год за коррупцию были уволены порядка 350 таможенных служащих и финансовых инспекторов. В Польше во время проведения исследования к разбирательству были приняты лишь несколько мелких правонарушений (прогулы, дела, не рассмотренные до установленного срока, и т.д.). В одном случае несанкционированного совмещения должностей чиновник предпочел уйти в отставку, в другом – дисциплинарная процедура, по видимому, была прекращена.

8. ОТНОШЕНИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ (НАСЕЛЕНИЕМ)

Государственные служащие часто становятся объектом критики со стороны общественности за медлительность и неэффективность работы, коррупцию и т.д. Хотя иногда они и могут служить козлами отпущения для неудовлетворенного населения, которое привыкло жить в патерналистском государстве, также верно, что культура государственной службы не всегда ориентирована на потребителей услуг. Такие качества, как вежливость и служение обществу отличаются от страны к стране. В Венгрии, когда жалоба гражданина на поведение государственного служащего признается обоснованной, вышестоящий орган обязан инициировать дисциплинарный процесс (хотя можно предположить, что санкции будут применяться только в случае серьезных нарушений).

Хотя в тексте законов и говорится о доступе к информации, они не устанавливают *права* на доступ к административной информации. Обязанность информировать общественность часто формулируется в более расплывчатых терминах, чем запрет на разглашение тайны или информации, которая может создать предвзятое мнение об администрации. На практике имеются значительные различия в отношении к конфиденциальности.

В Эстонии Статья 44 Конституции предусматривает обязанность информировать общественность. Это относится к информации общего характера, касающейся здоровья населения, окружающей среды, нарушения прав человека, образования, коррупции и статистики преступлений. Также это относится к информации о заработной плате членов правительства и местных властей (но не административных органов...). Тем не менее, по-прежнему наблюдается тот факт, что в отсутствие специальных законов о свободе информации, государственные органы обладают широкими дискреционными полномочиями определять, какую информацию можно сообщить общественности.

В Венгрии доступ общественности к личным данным и информации, представляющей общий интерес для населения, гарантируется законом 1992 года. Однако условия введения в действие этих положений определяются внутренним распорядком каждого органа. Эти правила, по-видимому, достаточно узко определяют понятия группы лиц, которые заинтересованы в доступе к информации, и объема информации. Понятие информации, составляющей тайну, определено в законе 1995 года. Невыполнение необходимых мер предосторожности и разглашение информации, которая может создать предвзятое мнение о деятельности администрации, считаются должностными преступлениями.

В Албании свобода доступа к информации регулируется различными правилами в зависимости от министерства (например, Министерство финансов запрещает доступ к документам, касающимся бюджета). Предполагается принять законы о тайне.

9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Отношение каждой из изученных стран к вопросу взаимодействий между администрацией и сферой политики (как упоминалось во введении к статье) выявляет сильно различающиеся подходы к пониманию принципа нейтралитета администрации и субординации правительственным органам.

В Западной Европе некоторые страны, такие как Великобритания, считают, что администрация должна оставаться полностью нейтральной, и соответственно сохраняют строгое разделение политического и административного уровней. В других странах считается, что нормальное функционирование демократии и политического плюрализма совместимо с определенным уровнем политизации, который ассоциируется с принципами вознаграждения заслуг и карьерного роста. Такие же различия можно увидеть и в странах ЦиВЕ.

Точнее, существует несколько аспектов взаимодействий между администрацией и политической жизнью. Первый состоит в возможности сочетания гражданской службы с политической деятельностью (членством в политической партии, занятием выборной должности); второй – во влиянии политических факторов на набор кадров и карьеру. Ограничение политизации только высшими ступенями государственной службы – это спорный вопрос, и многие считают, что в переходный период некоторый уровень политизации вполне допустим.

Каковы бы ни были конкретные обстоятельства, трудно оценить ситуацию, поскольку воздействие политических факторов внутри одной страны может сильно варьироваться в зависимости от сектора и от времени. Кроме того, как отмечалось ранее, политические соображения могут оказывать меньше влияния на более высокие ступени иерархии, когда есть потребность в профессиональных навыках, которые пользуются особым спросом на рынке труда.

В целом, есть несколько ограничений на участие государственных служащих в политической деятельности. В Венгрии совмещение выборной должности со службой в администрации запрещается, когда есть риск влияния на обязанности чиновника. В Эстонии запрещено членство в управляющих органах политических партий. В Албании Статья 33.6 закона о государственной службе дает служащим право заниматься политической деятельностью, если это не запрещено законом, и если эта деятельность не является несовместимой с выполнением их основных функций. Государственным служащим не разрешается занимать посты в политических партиях или организациях.

Во всех случаях эти правила оказывают мало влияния на уровень политизации администрации и особенно высокопоставленных чиновников. В законе Албании определена категория «назначаемых лиц от политической партии», которые могут быть уволены по политическим причинам. Эта страна,

в которой из четырех изученных стран произошли самые большие изменения, пережила большое число таких отставок в начале переходного периода. Однако политическое давление на администрацию в целом трудно поддается оценке.

В Польше также политические соображения играют роль при наборе кадров и карьере, иногда в ущерб профессиональным навыкам и принципу господства права. Тем не менее, некоторые министерства, особенно Министерство образования, делают попытки, и небезуспешно, отойти от такой практики.

В Эстонии система прошла через травматичную реорганизацию 1990-х годов, которая привела к стремительным отставкам и взлетам, а также завышенной роли квалификации. В то же время для некоторых молодых людей служба в администрации (благодаря возможностям обучения и налаживания связей) стала «стартовой площадкой» для карьеры в частном секторе или политике. Это стало, естественно, источником раздражения для тех, чья карьера в результате пострадала, особенно для чиновников старшего возраста, у которых не было иной альтернативы, кроме как стараться сохранить за собой уже занимаемую должность.

10. ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

Профессиональное и эффективное государственное управление подразумевает наличие компетентных, мотивированных и беспристрастных государственных служащих, работающих в системе, полностью посвященной службе общественным интересам. Хотя относительно просто выделить и описать в концептуальных терминах ключевые характеристики государственной службы, основанной на принципе вознаграждения заслуг, обычно намного сложнее определить пути и средства практической реализации концепции государственной службы. Особенности ситуации в каждой конкретной стране с учетом исторических, культурных, экономических и социальных факторов, зачастую играют более значимую роль в успехе или провале реформ, чем институциональные меры. Возможности изменений также могут быть ограничены политическими препятствиями или бюджетными ограничениями. Это не отменяет того факта, что переходный процесс является эволюционным процессом. Улучшения и усовершенствования все равно можно осуществить, и есть сильные стимулы для проведения реформ, например, перспектива присоединения к ЕС и/или выхода на единый рынок.

Одной из предпосылок для проведения реформ является желание сделать карьеру в администрации более привлекательной, не только с точки зрения заработной платы или премий (которые по определению ограничены бюджетными рамками), но также и с точки зрения гарантированного продвижения по служебной лестнице, престижа и профессиональной мобильности.

Эти цели рассматриваются в следующих вопросах для обсуждения:

10.1 Принцип и установление законодательной основы государственной службы.

10.1.1. Повсеместно признана необходимость простых правил, которые можно непосредственно применять, и все четыре рассматриваемые страны уже создали законодательные основы государственной службы.

Однако, хотя принятие такого законодательства дает бесценную законодательную базу (определение сферы государственной службы, правил набора персонала и управления карьерой и т.п.), но также не менее важно, чтобы эти установленные законом правила, признавались и принимались всеми заинтересованными сторонами, и преобразовались в повседневные практики управления.

Более того, обсуждение не может ограничиваться теми чиновниками, которые имеют официальный статус государственного служащего, и чья доля сильно меняется от страны к стране. Профессионализм и эффективность работы всех сотрудников министерств и ведомств (оставаясь в рамках текущего исследования) также требует внимательного изучения, независимо от официального статуса рассматриваемого персонала.

10.1.2. Вообще говоря, вполне возможно определить несколько типов и уровней ответственности, которые существенно отличаются по важности от одной страны к другой. В каждом конкретном случае проведение разделительной линии между разными категориями – далеко не тривиальная задача, и оно должно принимать в расчет отличительные черты рассматриваемой страны:

- Должности политического характера или должности, обеспечивающие поддержку функций, напрямую относящихся к кабинету министра, могут быть определены как правительственные должности. По логике вещей, лица, назначенные на такие посты, не попадают под определение

государственной службы, поскольку их роль состоит в выполнении ряда функций, доверенных им политическими органами.

- Должности, предполагающие принятие решений, формулирование и определение государственной политики, вместе с задачами управления и контроля, могут быть предметом законодательной основы государственной службы, если такая основа существует. Этот тип должности требует специальной квалификации и нейтралитета, которые целесообразно защищать законом. Также целесообразно исключить ряд специфических функций, например, налоговое управление, полностью из сферы государственной службы. Также на этом уровне наиболее очевидна необходимость в квалифицированных и мотивированных чиновниках, для которых частный сектор является наиболее привлекательным.
- Должности, включающие административные и исполнительные задачи, могут иметь статус государственной службы или быть предметами коллективных договоров или трудового кодекса, при условии, что законодательство четко определяет, где проходит граница между этими двумя категориями.
- Должности, связанные с выполнением особых функций, такие как полиция, суды или армия, регулируются особыми законами.

10.2. Разработка и реализация кадровой политики

10.2.1. В течение переходного периода полномочия отдельных администраций претерпели значительные изменения. Появились новые задачи, такие как подготовка к европейской интеграции, тогда как другие задачи стали менее важны. Хотя в некоторых секторах произошла реорганизация, иногда сопровождаемая увольнениями, необходимость удовлетворения текущих потребностей во многих случаях воспрепятствовала пересмотру распределения кадровых ресурсов и приведению его в соответствие с задачами, которые предстояло выполнить. Такой пересмотр потребовал бы достаточно подробного учета количества чиновников, работающих в каждом департаменте, а также их личных данных (возраст, уровень образования, опыт и т.п.). Цель здесь состоит не только в том, чтобы показать хроническую нехватку ресурсов, на которую администрации ссылаются в первую очередь, но также и качественную оценку использования имеющихся ресурсов по отношению к задачам, которые должен выполнять каждый департамент. Цель здесь также состоит в повышении прозрачности процесса принятия решений за счет уменьшения числа произвольных или стандартных сокращений сотрудников без учета реальных потребностей и за счет необходимых кадровых перестановок.

10.2.2. Наблюдается зависимость между слабой координацией политики управления кадрами и наличием трудностей при создании профессиональной государственной службы. Верно, что менеджеры по персоналу способны извлекать выгоду из свободы действий и гибкости, которую им дает автономия в наборе кадров и, в особенности, установлении оплаты труда. Также верно, что такая свобода позволяет некоторым менеджерам экспериментировать и разрабатывать инновационные стратегии управления персоналом, которые могут быть полезны другим министерствам. Представляется, однако, что отсутствие координационного, консультационного и исполнительного органа оказывает неблагоприятное влияние на управление карьерой, так как сводит на нет все усилия, предпринимаемые с целью сделать государственную службу более профессиональной и эффективной.

Хотя координация не является самоцелью (плохая система координации может сделать процедуры более громоздкими), минимальный уровень координации может, тем не менее, дать хорошие результаты, в частности, помочь предотвратить разработку противоречивых правил или политик, реализуемых отдельными министерствами вследствие корпоратизма или других связей. Это не означает, что централизованное управление персоналом должно быть сосредоточено в одном государственном органе. С другой стороны, такая координация предполагает проведение в жизнь приоритетов, установленных на национальном уровне, приведение ресурсов в соответствие с целями и мониторинг процессов управлением персоналом.

10.2.3. Остается открытым вопрос о том, что является самым эффективным средством создания такой системы координации, и ответы на него, несомненно, различаются от страны к стране. В этой области эффективность должна регулироваться здравым смыслом. Опыт показывает, что построение органов, функции которых слишком амбициозны или нечетко определены, как правило, ведет к провалу. Однако координация может быть успешна в тех сферах, где органу даны точные и реалистичные задания, соответствующие распределению ресурсов. Представляется, что создание

простой структуры внутри института, обладающего значительными полномочиями (кабинет премьер-министра, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство труда, министерство государственной службы и т.д.) может играть положительную роль в стимулировании министерств к проведению согласованной и последовательной политики. Рекомендуется ясно определить и реалистично сформулировать функции такого органа.

10.3. Инструменты кадровой политики

На какие инструменты может опираться кадровая политика? Ряд наблюдений, сделанных в ходе нашего исследования, могут дать некоторые первоначальные ответы на этот вопрос:

10.3.1. Независимо от роли координирующего органа очень важна роль отдела кадров в министерствах. Когда эти подразделения получают власть, стабильность и ресурсы, необходимые для исполнения своих функций, они начинают гораздо строже подходить к управлению кадрами, и снижается влияние связанных с политической конъюнктурой факторов и личных связей. Также полезно, чтобы кадровую политику понимали и принимали все заинтересованные чиновники, и в этих целях можно проводить разъяснительные мероприятия и тренинги.

10.3.2. Еще одним механизмом гармонизации менеджмента и соблюдения правил является единый кадровый реестр. Положения о таком реестре содержатся в Законе Албании 1996 года, он сегодня применяется на практике в Венгрии (реестр персонала), также как и во многих европейских странах. Такой механизм позволяет координирующему органу отслеживать все управленческие решения и обеспечивать должную реализацию кадровой политики, принятой на национальном уровне. Возможно несколько типов кадрового менеджмента, в зависимости от методов организации или распределения полномочий между министерствами с одной стороны, и уровнем компьютерного обеспечения с другой. Использование компьютерных систем в менеджменте – это наиболее функциональная модель, так как они позволяют нескольким пользователям одновременно работать с реестром. Однако в ситуациях, когда невозможно в сжатые сроки создать компьютерную систему, на первой стадии данные по персоналу могут обрабатываться вручную в процессе подготовки к переходу на менеджмент с использованием компьютеров.

10.3.3. Предоставление информации в правилах, регулирующих карьерный менеджмент, можно рассматривать, как позитивную меру, дающую возможность привлечь большее количество кандидатов и повысить мотивацию чиновников. Такая информация может предоставляться, например, посредством публикации объявлений о вакансиях, что способствует существенному улучшению процедур набора кадров (см. ниже).

10.3.4. Наблюдаемый время от времени разрыв между теорией и практикой поднимает проблему контроля (хотя этой проблемой специально и не занимались). Невозможность соблюдения правил может быть обусловлена несовершенством существующих механизмов контроля.

Механизмы контроля могут быть юрисдикционными или неюрисдикционными (административными). Неюрисдикционный контроль, используемый в качестве превентивной меры, принимает несколько форм. Например, подтверждение соответствия финансовым правилам представляет собой эффективный механизм ежедневного контроля, позволяющий отменять решения, которые не соответствуют действующим законодательным и регулирующим положениям. Любое решение, которое затрагивает бюджет, даже если рассматривать самый верхний уровень, предполагает одобрение со стороны компетентного органа финансового контроля, назначенного министерством финансов и закрепленного за каждым органом государственного управления; если такое одобрение не получено, то решение блокируется. Также могут быть задействованы другие типы институтов административного контроля (комиссии, инспекции и т.д.). Судебный контроль может применяться специализированными или неспециализированными судами. Предварительная стадия может состоять из создания административных апелляционных судов на уровне министерств или других органов. Эти суды, созданные как из представителей персонала, так и администрации, отвечают за рассмотрение апелляций против решений, принятых руководством.

Такие механизмы контроля уже в результате самого своего существования не только укрепляют принцип господства права, но также способствуют повышению доверия к администрации и мотивации чиновников в отношении их карьеры и улучшения имиджа администрации.

10.4 Набор кадров

Вопрос набора кадров имеет решающее значение. Он определяет, по существу, будущее администрации посредством обновления поколений сотрудников. Набор неподходящих чиновников

несет в себе риск на много лет ограничить возможности создания государственной службы, которая была бы эффективной и вызывала бы доверие в глазах бизнеса и зарубежных партнеров.

Особое внимание, видимо, нужно уделить элементам, которые влияют на нейтралитет и привлекательность администрации - в первую очередь, предоставление информации о процедурах набора и описания должностных обязанностей; во-вторых, выбор методов отбора кандидатов.

10.4.1 Предоставление информации общественности – один из ключевых факторов в укреплении принципа господства права и обеспечении нейтралитета администрации. Прозрачность в отношении методов и критериев набора также вносит вклад в повышение профессионализма государственной службы. Предлагая наибольшему числу людей – особенно тем, у кого есть требуемая квалификация – возможность подготовиться и подать заявление на участие в конкурсе на будущие должности, администрация увеличивает вероятность отбора хороших кадров.

Такая информация касается, прежде всего, применяемых правил: условия, которым должны соответствовать кандидаты (возраст, образование и т.д.), конкретные методы и критерии отбора кандидатов, процедуры назначения и содержание вакантной должности (цель описания должностных обязанностей – привести в соответствие требуемую квалификацию и выполняемые обязанности), уровень заработной платы, карьерные перспективы. С более глобальной точки зрения, уважение к справедливости и равенству среди кандидатов также вносит вклад в улучшение условий набора.

10.4.2 Выбор методов набора варьируется в зависимости от обстоятельств, и ни один из них не может претендовать на превосходство над другими методами. Всё зависит от количества потенциальных кандидатов, типа занимаемой должности и требуемой квалификации. Процедуру открытого конкурса можно, таким образом, адаптировать в зависимости от ожидаемого числа кандидатов, чтобы избежать слишком сложных схем.

Основными ошибками, которых следует избегать в данной области, являются излишний формализм, или наоборот – полное отсутствие правил. Как показывает данный отчет, сложные системы часто не работают на практике и дестимулирует как менеджеров, так и кандидатов. Наоборот, отсутствие минимального набора правил создает подозрения, истинные или ложные, и ставит под сомнение сделанный выбор. Таким образом, рекомендуется искать средний вариант, не в виде бюрократического решения, а управленческого подхода, чтобы удовлетворить основные требования данной должности или типа должностей. Например, подход в терминах функциональных категорий (по типу профессии) более реалистичен, чем система, основанная на детальных описаниях каждой должности (примечательно, что большинство западных стран отказались от систематического применения такой системы).

10.5 Карьера

Профессионализм и эффективность администрации зависят не только от качества набора, но также и от организации карьерного роста. Перспективы карьерного роста фактически являются определяющим фактором в том, чтобы удержать самых лучших чиновников на государственной службе и признать их профессиональных способностей посредством продвижения по службе, что является главным стимулом для повышения качества их работы и квалификации.

Следующие пункты заслуживают особого внимания:

10.5.1 Создание общей структуры, применимой к различным администрациям и устанавливающей иерархию функций, званий и карьеры, способствует повышению прозрачности и согласованности. Она позволяет избежать излишних диспропорций между секторами и создает позитивное впечатление о горизонтальных переводах сотрудников - такие переводы ускоряют интеграцию внутри государственной службы и идут на пользу как администрации, так и чиновникам.

10.5.2 Карьера, основанная на принципе вознаграждения заслуг, является центральным элементом профессионализации государственной службы и мотивации чиновников. Чтобы вознаграждать заслуги, в первую очередь необходимо создать систему оценивания, которая позволит принимать решения о продвижении, основанные на справедливой оценке квалификации и результатов работы, обеспечивая тем самым продвижение чиновников, чью компетентность можно объективно оценить.

Такую систему оценки можно разработать на основе опыта ряда стран (Великобритания, Франция, Германия, Венгрия) в этой области, который можно обобщить в несколько уроков. Особое внимание уделяется принципу установления (посредством правил) ряда объективных критериев, таких как усердие, пунктуальность, коммуникабельность, чувство ответственности, способность творчески мыслить, решать проблемы на своем уровне и достигать целей департамента и т.д., которые можно оценить с помощью простых и прозрачных стандартов. Эти критерии также могут сопровождаться

квотами на самые высшие квалификации с целью противостояния естественной тенденции любой системы быстро двигаться по направлению к стандартизации верхних уровней. Введение оценочного интервью может дать лицу, проводящему оценку, возможность непосредственного контакта с чиновником и, таким образом, лучше понять его амбиции и трудности. Такое интервью также является для чиновника, которого оценивают, лучшим средством понять, что от него(нее) ожидают в будущем.

10.6. Обучение

Целесообразно опираться на достижения в сфере обучения, проводя общую политику, которая принимает во внимание и насущные требования, и долгосрочные потребности. Опыт западноевропейских стран демонстрирует полезность диагностического подхода, основанного на оценке требований и идентификации целей в пределах структуры приоритетных направлений, установленных на национальном уровне с помощью целевых программ.

Особое внимание стоит уделить следующим моментам:

10.6.1. Для приведения учебных программ в соответствие с реальным потребностям администраций можно ограничиться базовым механизмом (консультации, опросы, др.), обеспечивающим диалог между теми, кто предлагает образовательные услуги, и теми, кто предъявляет спрос. Предварительные усилия по исследованию рынка и разработке плана обучения могут также помочь в достижении лучшего соответствия между спросом и предложением для всех категории персонала.

10.6.2. Оценка повышения квалификации – это проблема, которой сейчас занимается большинство европейских стран. К сожалению, обучение часто недостаточно оценивается с точки зрения реального воздействия на обучаемых чиновников по отношению к потребностям департамента. Должностные лица и профессиональные организации часто противостоят попыткам исправить эту ситуацию, хотя такое сопротивление можно преодолеть путем консультации о целях и методах обучения. Учитывая рост финансовых и человеческих ресурсов, задействованных в такого рода программах, а также важность рассматриваемых вопросов, в будущем данные проблемы будут требовать к себе больше внимания. Например, возможность учета повышения квалификации при принятии решения о продвижении по службе, представляет собой сильный аргумент в пользу принципа оценки таких программ с точки зрения их содержания и реального воздействия на квалификацию и навыки чиновника.

10.7. Оплата труда

Различные подходы к управлению карьерным ростом также распространяются на вопрос оплаты труда. Здесь установление стандартных правил должно объединяться с определенной степенью гибкости, которая сделает возможным приспособление к конкретным обстоятельствам и в большей степени к ситуации на рынке труда. Две проблемы, знакомые западным странам, в настоящее время являются предметом дискуссий:

10.7.1. Должны ли заработная плата и премии определяться только в соответствии с фиксированными критериями (ранг, старшинство и т.д.) без учета индивидуального вклада служащего, его мотивации и достижений? Или часть оплаты труда (небольшой процент) должна определяться, исходя из индивидуальных заслуг, в целях мотивации чиновника?

10.7.2. Как сделать процесс распределения прибавок к заработной плате более прозрачным? В принципе это желательно, однако, на практике попытки достижения этой цели наталкиваются на хорошо известные препятствия.

10.8 Профессиональная этика

Говоря о профессиональной этике, следует придерживаться осторожного и прагматичного подхода при попытке извлечь уроки из опыта четырех изученных стран. Правила, которые слишком сложны, доказали свою неэффективность. Вакуум, образовавшийся после падения коммунистического режима, невозможно заполнить столь быстро и в столь авторитарной манере. Принятие кодекса профессиональной этики подразумевает длительный процесс обучения и интернализацию стандартов всеми, кого это касается. Соблюдение принятых правил в интересах глав подразделений или, во всяком случае, не будет влиять на них неблагоприятно. Также следует отметить, что наличие механизмов кадрового менеджмента определяет, используются ли нормы на практике.

Система санкций, и в особенности твердое решение применять такие санкции, является существенным фактором. Фактически, как только правило принято, его нарушения должны рассматриваться дисциплинарной комиссией или судом. Нет необходимости в большом количестве мер контроля или санкций в этой области, и в действительности такие меры могут привести к противоположному эффекту. С другой стороны уверенность в том, что нарушение правил будет наказано, действует как главное сдерживающее средство.

В этой области рост понимания – это необходимая подготовка к изменению менталитета и привычек, которое должно сопровождаться стимулами, а санкции должны использоваться как последнее средство. Таким образом, поведение при взаимодействии с населением, следует рассматривать как процесс обучения и культурную проблему, а не как кодекс поведения.

Тема совмещения должностей – это только один пример дилемм, с которыми сталкиваются четыре изученные страны. Следует ли ввести строгие правила, или наоборот, работа по совместительству должна разрешаться, чтобы стимулировать служащих оставаться на государственной службе, что в свою очередь порождает проблему проведения границы, за которой возникает риск интересам общества? Никакое из решений нельзя автоматически отвергнуть, хотя любое потенциальное решение должно быть основано на тщательном исследовании, нацеленном на установление разделения между допустимой деятельностью и деятельностью, которая ставит под угрозу нейтралитет и беспристрастность государственной службы.

В заключение, представляется, что большинство административных систем имеют одну общую черту – это проблема соответствия законов практикам и необходимость сокращения разрыва между ними, чтобы обеспечить должный уровень функционирования администрации и, в целом, принципа господства права.

Как мы видим из четырех исследований, эта проблема относится к числу тех проблем, с которыми сегодня сталкиваются страны ЦиВЕ, и в некоторых случаях она требует особого внимания. Некоторые из этих стран создали сложные законодательные и регулирующие механизмы, которые могут оказаться трудными в применении. Для других стран характерны культура и практики, которые до сих пор далеки от формальной строгости правовых норм. Вероятно, привести практику в соответствие с правовыми актами возможно, предпринимая шаги по упрощению стандартов и процедур. В то же время, практики также должны претерпеть изменения для обеспечения лучшего соблюдения законов, устраняя риск злоупотреблений и затягивания, которые со временем угрожают коррупцией всей административной системе.

Такие реформы, особенно в Центральной и Восточной Европе, имеют больше шансов на успех, если возможна успешная комбинация усилий, и, кроме того, есть:

- решительные намерения политических кругов, выраженные на самом высоком уровне, гарантировать, что первоначальный проект реформ не потеряет импульс;
- интерес со стороны государственных чиновников на всех уровнях иерархии, что сокращает риск непонимания и сопротивления изменениям;
- поддержка общества, так как оно с большей готовностью воспринимает реформы, когда чувствует, что в более или менее долгосрочном периоде реформы принесут пользу обществу;
- помощь со стороны международного сообщества и организаций двустороннего и многостороннего сотрудничества, чьи возможности по предоставлению интеллектуальной и материальной поддержки реформам будут еще шире, если четко обозначены цели реформ и средства достижения этих целей.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ОБЩИЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Общая структура

1.1. *Если существует закон о государственной службе:*

Определите его фактическую сферу применения: все государственные служащие?

- включая государственных служащих высшего ранга и политических советников?
- муниципальных служащих?
- учителей, полицейских, судей...?
- экономический сектор (не приватизированный), такой как почта, телефонная связь, электричество, железная дорога?

Вносились ли изменения в закон со времени его принятия? Сколько раз?

1.2. Если закона о гражданской службе нет: существует ли специальное государственное регулирование в трудовом кодексе или в других актах о правовом статусе специальных групп государственных служащих?

1.3. В какой степени законодательство (закон о государственной службе / трудовой кодекс / государственное регулирование) применяется (либо не применяется)? По следующим темам приведите конкретные примеры (из практики) того, когда правовое регулирование определяет практику:

- привлечение и отбор кадров;
- оценка результатов работы;
- переводы на другую должность;
- нейтралитет;
- права и обязанности;
- дисциплинарная ответственность;
- система оплаты труда;
- (этика).

1.4. Одинаковы ли условия работы на государственной службе (статус, права и обязанности, карьера, оплата труда и т.д.)? В теории? На практике?

Что должно строго проверяться:

- насколько закон (предписание) вдается в детали, и какой свободой действий наделена государственная власть;
- в каких случаях правовые или регулирующие нормы не применяются и почему?
- каков неблагоприятный эффект этих норм, если таковой имеет место.

1.5. Доступны ли данные о государственных служащих?

- Общее количество государственных и муниципальных служащих;
- Отношение числа государственных служащих к числу жителей;
- Отношение числа государственных служащих к общему количеству рабочей силы;
- Распределение государственных служащих по подразделениям министерств;
- Данные об образовании (учителя, инженеры, военные) и дипломы
- Возраст и средний трудовой стаж государственных служащих на текущий момент;
 - Какова доля служащих, принятых до начала переходного периода?
 - Какая доля уйдет на пенсию в следующие пять, десять лет?
- Количество увольнений из государственного сектора за последние пять лет:
 - Количество увольнений возросло? Почему?
 - В какую сферу уходят (частный сектор, государственные компании, политика)?
 - Каков уровень возвращений?
- доля женщин, занимающих должности на разных уровнях.

2. Организация кадрового менеджмента и распределение полномочий

2.1. На каком уровне и каким институтом регулируется кадровый менеджмент? Существует ли центральный координирующий орган, каковы его функции (планирование, информация, координация,...)? Каково его фактическое влияние на главные министерства (такие как министерство внутренних дел и министерство финансов). Приведите примеры.

2.2. Каков уровень автономии (в теории и на практике) для каждого департамента министерств по вопросам управления кадрами и применения законов и постановлений.

2.3. Каково разделение власти и ответственности внутри департаментов? Кто на самом деле принимает решение по вопросам:

- набора кадров;
- продвижения по службе;
- санкций;
- выплат.

Сколько людей было принято в прошлом году:

- по объявлению?
- по рекомендации?

Были ли они приняты отделом кадров? Проводились ли консультации?

2.4. Каков главный *критерий* принятия решений (образование, результаты работы, возраст, фаворитизм, политическая деятельность, семейные связи, и т.д.)?

3. Привлечение и отбор кадров

3.1. Какова процедура привлечения кадров?

- Организована ли реклама вакансий? Каким образом?
- Привлечение кадров осуществляется по многим вакансиям или только по нескольким?
- Привлечение кадров происходит с разрешения главы департамента или оно основано на конкурсном отборе, интервьюировании?
- Каков реальный критерий привлечения кадров (образование, фаворитизм, и т.д.)?
- Существует ли разница между формальной и реальной системой приема кадров?
- Когда отбор основывается на конкурсном испытании, проводится ли теоретический (научный) или практический экзамен?
- Утверждается (принимается) ли описание должностных обязанностей, и кем?

Каково значение термина «описание должностных обязанностей» (основные элементы, длина содержания?) Приведите примеры.

Насколько они эффективны? Используются ли они?

3.2. Существует ли *испытательный срок*? Это просто формальность или нет?

3.3. Можно ли адаптировать *критерии* набора кадров (дипломы, профессиональный опыт и т.д.) для конкретных уровней административной иерархии?

3.4. Проводится ли набор кадров действительно *на конкурсной основе*? Сколько в среднем кандидатов на одну должность?

Этот вопрос должен быть детально исследован для разных департаментов (подразделений) и уровней, и должна быть *определена причина* недостатка кандидатов в различных секторах.

- Какие средства используются государственными властями, чтобы пополнить недостаток кандидатов? Удастся ли им это сделать?
- Что делает государственное управление более привлекательным для кандидатов? Более высокие заработные платы, премии? Более привлекательная карьера (продвижение по службе, мобильность, ответственность)? Более интересные задачи? Другие преимущества?

3.5. Какие изменения в *приеме и отборе кадров* произошли с начала переходного периода? В теории? На практике?

4. Профессиональная подготовка

4.1. Опишите *культурный контекст и социальные механизмы*, которые оказали значительное влияние на образование и ценности в обществе (индивидуальные и коллективные ценности, влияние религии, уважение к принципу господства права, культура предпринимательства и т.д.)?

4.2. Проводится ли *обучение вновь принятых сотрудников*? Организовано ли оно внутри министерств? Является ли оно обязательным? Подходит ли такого рода обучение для тех, кто занимается государственным управлением? Опишите систему для руководящих, средних должностей и т.д.

4.3. Какое проводится *повышение квалификации*? Является ли оно обязательным? Является ли это условием карьерного роста? Если нет, существует ли другой стимул для повышения квалификации?

- Кто посещает эти курсы на практике (служащие, которые будут нести ответственность или те, от кого хотят избавиться)?
- Организованы ли специальные курсы для служащих, которые были приняты до переходного периода? Каковы стимулы посещения таких курсов?

4.4. Чему посвящены *программы* (праву, управлению, экономике, этике...)? Как определяются потребности? Составляются ли программы в соответствии с потребностями?

4.5. Каких *навыков не хватает* государственным служащим (на различных уровнях иерархии)? Как можно улучшить (оптимизировать) структуру и функции системы обучения государственных служащих?

5. Карьера

5.1. Что составляет *основание для увольнения или принудительного сокращения* (реструктуризация, политические причины, неэффективность, проступок)? Сколько принудительных сокращений произошло за последний год? С начала переходного периода?

5.2. Существует ли возможность принимать служащих на *определенный (фиксированный) контрактном срок*? Это исполняется? Каковы преимущества (например, более высокие зарплаты)? Делались ли с начала переходного периода *попытки избавиться от служащих, принятых до начала переходного периода* (с помощью специального тестирования (экзамена), преждевременного выхода на пенсию (в отставку) и т.д.)?

5.3. Существует ли *передвижение кадров* между различными министерскими департаментами? В рамках одного департамента? Существуют ли какие-либо стимулы для перехода? Принимаются ли какие-либо попытки оценить задачи и количество государственных служащих в различных секторах, и *переместить «лишних» работников* в другие департаменты (подразделения)? Каковы препятствия и трудности?

5.4. Каковы *критерии для продвижения по службе* (карьерного роста)? Личный вклад, выслуга лет решение главы департамента? Кто принимает решение?

Опишите *систему оценки характеристик служащего и критерии, необходимые для продвижения по службе*.

Кем и как производится оценка? Существует ли законодательное или внутреннее регулирование оценки результатов работы государственного служащего? По каким критериям? Как это исполняется (формально или принимаются реальные попытки оценить эффективность работы)?

6. Система оплаты (и другие формы вознаграждения)

6.1. Одинаковы ли *система оплаты труда и определение размера заработной платы* во всем государственном секторе? Если нет, то в чем разница?

6.2. *Как и кем* устанавливается тарифная сетка окладов и определяются индивидуальный размер заработной платы? Каковы критерии?

6.3. *Что включают в себя оплата труда* (оклад, общие и индивидуальные премии, индивидуальные надбавки, различные виды неденежных вознаграждений, таких как квартиры, зарубежные поездки и т.д. другие возможности получения доходов, в частности, преподавание, членство в совете директоров государственной компании и т.д.)? Каково *соотношение* различных компонентов? Как назначаются надбавки?

6.4. Приведите примеры *заработной платы государственных служащих* на различных уровнях (включая, минимальный и максимальный размер). Приведите сравнительные данные с *частным сектором* на разных уровнях.

7. Конкуренция с частным сектором

7.1. *Покидает ли* большое число профессиональных служащих *государственную службу* и уходит в частный сектор или в компании, принадлежащие государству?

- Куда они уходят?
- Каких секторов данная проблема больше всего касается?

7.2. Перечислите несколько *причин ухода* с государственной службы? Недосток престижа, низкие заработные платы на государственной службе, больше ответственности и престижа в частном секторе? Другие причины? Какие меры необходимо предпринять, чтобы сдержать эту тенденцию?

8. Подотчетность – дисциплинарная ответственность

8.1. *Перед кем* несут ответственность государственные служащие (главой правительства, парламентом, судом)?

8.2. Расскажите о *профессиональной этике*. Каковы общепринятые ценности и стандарты? Каких ценностей не хватает? Что необходимо сделать, чтобы улучшить ситуацию?

8.3. Каковы *основные обязанности* государственных служащих? Обусловлены ли они статусом, трудовым кодексом, специальным регулированием или указаниями начальства? Каковы нормы о конфиденциальности и секретности, подчинении внутри иерархии, нейтралитете, лояльности и т.д.? Как контролируется соблюдение этих принципов?

8.4. *Разрешается ли чиновникам одновременно занимать другую должность* в государственном или частном секторе (или выполнять любую другую работу)? Часто ли такие случаи встречаются на практике? Каковы правила в отношении *конфликта интересов*? Каковы социальные и юридические санкции (положения трудового кодекса, уголовно-правовые санкции) в случае конфликта интересов?

8.5. Каковы *основные права* государственных служащих (свобода самовыражения, право на забастовки или объединения в профсоюзы, справедливое рассмотрение при увольнении и т.д.)? Какие проблемы возникают на практике?

8.6. Расскажите о системе *дисциплинарной ответственности* (в теории и на практике) и о процессе принятия решения. Существует ли система апелляции? Судебного пересмотра?

8.7. Каковы *основные нарушения*? Возможно ли увольнение государственного служащего за неэффективную работу? За коррупцию? Существуют ли такие случаи на практике? Приведите примеры?

9. Взаимодействия с общественностью (населением)

9.1. Расскажите о взаимодействиях с общественностью/населением. *Государственные служащие сохраняют анонимность*, или они должны сообщать свои имена?

9.2. Существуют ли *инструкции о вежливости, предоставлении информации, помощи*? Используются ли они на практике? Делаются ли попытки стимулирования для улучшения взаимодействия с общественностью/населением?

9.3. Каково *рабочее время* в теории и на практике? В какое время приемные часы в различных сферах публичных услуг? Эффективны ли они?

9.4. Могут ли потребители публичных услуг подавать *жалобы на поведение государственных служащих*? В какие юридические инстанции можно обратиться с такой жалобой?

9.5. Существует ли нормативный документ *о свободе информации*? (Если нет, то почему?)

Если есть законодательство о свободе информации, дает ли оно на практике право доступа к документам? Есть ли законы, предусматривающие такое право, или раскрытие документов отдано на усмотрение администрации? Какие документы можно держать в тайне? Какова процедура доступа к документам? Введено ли в действие это законодательство? Каковы издержки? Каковы санкции?

9.6. Каково, в целом, мнение потребителей публичных услуг о государственных служащих? Что они (потребители) считают проблемой?

10. Профсоюзы

10.1. *Являются ли государственные служащие членами профсоюзов*? Какова доля участия государственных служащих в системе профсоюзов?

10.2. Имеют ли профсоюзы право участвовать *в переговорах по поводу заключения коллективного договора* и в управлении кадровыми ресурсами в государственной администрации? В какой степени? В чем состоит их роль (формально и неформально) – в предоставлении или получении информации, предоставлении консультаций, участии в процессе принятия решений?

10.3. Думаете ли Вы, следует в ближайшем будущем расширить, сократить или полностью видоизменить роль профсоюзов?

11. Воздействие кадрового менеджмента на государственное управление

11.1. Используется ли в рамках администрации *понятие менеджмента*? В каком значении (менеджеризм, дискреционные полномочия, оплата по результату, использование подходов к менеджменту и набору кадров, характерных для частного сектора)?

11.2. Ведутся ли политические дискуссии по этому вопросу? Каковы последние реформы или проекты?

12. Администрация и политическая жизнь

12.1. Какими видами *политической деятельности* могут заниматься государственные служащие? Могут ли они быть членами политических партий? Занимать партийную должность?

12.2. На каком уровне чиновники могут быть уволены или переведены на другую должность по политическим причинам? (Насколько глубока политизация?)

12.3. Как *политическая деятельность* влияет на карьеру других чиновников (набор кадров, продвижение, оплата труда)?

12.4. *Имеют ли политики реальную власть над администрацией*, или администрация имеет реальную власть в рамках бюрократического аппарата?

12.5. Каковы *отношения между высшими государственными чиновниками и парламентом*? Работают ли в администрации бывшие члены парламента? Есть ли у парламента механизмы контроля над системой государственного управления (запросы и т.д.)