



SIGMA

Содействие улучшению в управлении и менеджменте
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза, в основном финансируемая ЕС

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Франциско Кардона*
Sigma/ОЭСР (сентябрь 2002 года)

Данная статья посвящена основным вариантам и методам политики по построению системы гражданской службы. В ней освещены наиболее важные проблемы, которые необходимо решить, и аккумулирован опыт, накопленный Sigma в рамках почти десятилетнего сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы. Обсуждение этих вопросов может помочь в принятии более взвешенных политических решений для наиболее подходящих вариантов для отдельных социальных, экономических и политических реалий страны. Данные варианты политики представляют собой ряд обоснованных ответов и документов по отдельным странам в ответ на обсуждаемые проблемы и формализованных в отдельном законодательном акте, т.е. в Акте о гражданской службе, принятом Парламентом.

Цели Акта о гражданской службе

Акт о гражданской службе является документом, зависимым от ряда политических целей. Эти цели можно разделить на две категории, негативные и позитивные, которые являются двумя сторонами одной медали. Негативные цели предназначены для предотвращения ряда нежелательных последствий. В качестве примера можно привести следующие негативные последствия, которые нужно предотвратить, и, наоборот, позитивный результат, к которому надо стремиться:

- *Политизация*: Партийное участие гражданских служащих приводит государственную администрацию к утрате непредвзятости. Поэтому доверие общества к государству уменьшается, если не сказать, что разрушается. Целью должна являться разумно проработанная правовая схема, предназначенная для продвижения партийного политического нейтралитета гражданских служащих.

- *Коррупция*: Неограниченные возможности государственных служащих для участия в экономической деятельности, если это законно, приводит к слиянию частных и государственных интересов при осуществлении государственных дел, т.е. к ситуации, при которой существует тенденция к росту конфликта интересов. Целостность гражданских служащих, а также политиков, чрезвычайно важна для добросовестного управления и экономического развития.

- *Патронаж*: представление государственных чиновников на рассмотрение высшему руководителю в значительной степени уменьшает их способность служить государственным интересам. Беспристрастность процесса принятия государственных решений и уважение принципа законности являются необходимыми и важными элементами в государстве, в котором властвует закон.

- *Непотизм*: Занятие должностей на государственной службе не может являться исключительно вопросом принадлежности к какой-либо этнической группе, семье или клану. Государственные ведомства не являются вотчиной отдельного количества семейств. Основами для найма сотрудников должны быть система учета служебных заслуг и конкурс.

Настоящий документ был подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Выраженное в нем мнение является личным мнением автора и ни в коем случае не может рассматриваться в качестве официального мнения Европейского Союза и не обязательно отражает взгляды ОЭСР и стран, являющихся ее членами, или стран-бенефициариев, участвующих в Программе Sigma.

- *Недостаток профессионализма*: Высококачественные и мотивированные гражданские служащие необходимы, если государство должно адекватно выполнять свою миссию для блага всей страны. Помимо открытого конкурса, основанного на учёте служебных заслуг, существуют другие элементы, которые могут помочь развитию профессионализма: обучение, прозрачные механизмы продвижения по службе и распределения зарплат, а также относительно приемлемый уровень вознаграждения, который доступен для страны. Эти элементы являются необходимыми условиями, на которых строится профессиональная гражданская служба. Для повышения профессиональных стандартов необходима совокупность прав и обязанностей, которые учитывают конституционные требования в отношении государственной администрации. Четкие границы подотчетности усиливают не только подотчетность гражданских служащих, но также и их профессионализм.

- *Нестабильность*: Содержание государственной администрации в состоянии постоянных изменений работает против стабильности государства и делает государственную службу непривлекательной для добросовестных и высококвалифицированных лиц. При демократическом строе государственная администрация должна быть стабильной и постоянной, поскольку она гарантирует институциональную целостность. Определенный уровень пребывания в должности и трудовых гарантий для гражданских служащих способствует стабильности и профессионализму.

- *Дробление*: Необходимы четкие стандарты, которые единообразно применяются во всей государственной администрации. Для этих целей необходима централизованная структура, которая будет нести полную ответственность за управление, мониторинг и развитие гражданской службы. Круг избранных, управляющих гражданской службой, работает против справедливости и надежности государственной администрации в целом и делает систему немного прозрачной. Чтобы способствовать развитию целостного подхода в долгосрочной перспективе, необходимо создать государственные институты.

Элементы системы гражданской службы

Политические цели, которые должны быть достигнуты системой гражданской службы, подразумевают ряд структурных элементов, в отношении которых должны быть приняты решения:

- Разграничение сферы гражданской службы
- Классификация гражданских служащих
- Основания для отбора, найма и продвижения по службе
- Причины и условия для прекращения службы
- Права и обязанности гражданских служащих
- Повышение квалификации, обучении и развитие человеческих ресурсов
- Структура зарплат
- Общие условия работы
- Несовместимость
- Дисциплинарные положения
- Руководство гражданской службой
- Управление переходным режимом

Надлежащее решение этих вопросов и поиск обоснованных решений проблем, которые они порождают, являются совместной работой, включающей политический взгляд и технические возможности. Очевидно, что решения будут обоснованными, только если они надлежащим образом адаптированы к реальной ситуации в отдельной взятой стране, даже если эти решения предназначены для улучшения такой реальной ситуации. Необходимо учитывать политические ограничения и требования к четким техническим формулировкам. Вот почему так важно определить основных политических и технических игроков,

участвующих в этой работе, и выработать методологию для их работы, которая была бы приемлема с политической точки зрения и технически реализуема.

Акт о гражданской службе является основой системы

Закон о гражданской службе не является законом о занятости, т.е. трудовым кодексом, для государственных служащих. Закон о гражданской службе является государственным законом. Иными словами, он отображает озабоченность вопросами управления, а также вопросами конституционного и административного права. Это государственный закон, определяющий обязанности, ответственность, функции и права тех, кто реализует полномочия государства или оказывает обществу услуги государства. В то же время он может устанавливать основные институциональные договоренности в целях обеспечения того, что стандарты для гражданской службы единообразно применяются во всей государственной администрации в целом. Закон о гражданской службе не предназначен для создания улучшенных или привилегированных условий труда для государственных служащих. Права, которыми наделены гражданские служащие, должны соответствовать налагаемым на них обязанностям.

Закон о гражданской службе должен содержать все определяющие элементы системы, но которые не урегулированы достаточно подробно. Особенности могут быть условными и обычно описываются во вторичных нормативных актах, принимаемых правительством. Практика показывает, что особенности должны будут изменяться достаточно часто, в то время как принципы будут сохраняться. Если особенности регулируются законом, то их нельзя очень просто изменить, поскольку парламент не призван обсуждать такие подробности снова и снова. Закон о гражданской службе должен быть сфокусирован на пяти основных показателях:

- *Конституционный показатель*, т.е. создание гражданской службы как института государства, осуществляющего полномочия государства, распоряжающегося государственными фондами или оказывающего услуги и представляющего собой административный интерфейс между государством и обществом. Иными словами, необходимо рассматривать гражданскую службу в качестве института для управления. Для этого закон должен предусматривать, например, функции, обязанности, подотчетность и дисциплинарную ответственность гражданских служащих, чтобы сделать их действия предсказуемыми, подчиняющимися закону и открытыми для обжалования в независимых судах, а также подлежащими тщательным проверкам со стороны контролирующих органов. В данном аспекте закон также должен защищать профессиональную независимость гражданских служащих в отношении политических уровней правительства, чтобы защищать деятельность и процесс принятия решений от неоправданного влияния со стороны политических и иных интересов. Данная независимость обычно гарантируется комбинацией строгих конкурсных процедур по отбору и назначению, основанных на учете служебных заслуг, а также на достаточной, хотя и не обязательно абсолютной, гарантии занятости. Профессиональная независимость ориентирована на улучшение аспекта гражданской службы в свете преданности и подотчетности перед конституционными и административными законами, даже если это должно сочетаться с адекватной иерархической субординацией в отношении действующего законного правительства. Гражданская служба как государственный институт занимается реализацией общих интересов страны, как определено в законах и правительственной политике. Четкое разграничение между политикой и администрацией является частью конституционного аспекта гражданской службы, поскольку у политики и администрации различные источники легитимности, которые не должны смешиваться.

- *Показатель профессионализма*, который говорит о профессиональной роли и профессиональном качестве отдельных гражданских служащих. В данном ключе закон должен определять принципы системы управления человеческими ресурсами, которые охватывали бы отбор, наем и продвижение по службе, а также стимулирование и удержание квалифицированных гражданских служащих. В этом аспекте закон должен определять необходимые профессиональные требования для гражданских служащих, и каким образом требования в отношении должностей на гражданской службе должны соответствовать профессиональным качествам отдельных лиц, согласно классификации должностей на гражданской службе (или разрядов), предусмотренной в законе. Закон также должен определять принципы, чтобы обеспечить гражданским служащим возможность повышения своей квалификации и навыков (обычно это происходит в рамках начального и производственного обучения, переводов и стажировок). Закон должен определять предсказуемые карьерные возможности, связанные с обучением и хорошими показателями работы. Одной из основных причин для закона о гражданской службе является защита определенного профессионального качества во всех отраслях и на всех уровнях правительства, подчиняющихся закону. Риск политизации должен быть минимизирован посредством четких правил, разумно ограничивающих участие гражданских служащих в политике. Целостности гражданских служащих должно способствовать установление ограничений в отношении их свободного участия в экономической деятельности, что может вызвать конфликт интересов, нарушающий непредвзятость и правильность процесса принятия государственных решений и действий.

- *Показатель координации управления*, т.е. правительство отвечает за обеспечение управления во всех государственных институтах, что заставит гражданских служащих действовать *institutions that will make civil servants perform well by safeguarding a harmonised management throughout the administration*. The latter includes personnel policy-making, drafting of regulations as well as monitoring civil service management, staffing quality and personnel costs by a central management capacity. The law should in addition define the task of collecting and analysing of information on civil servants. The law should also provide for how decision-making in personnel matters should be done, which kind of consultations or procedures for shared decision-making should be used and how decisions in personnel matters can be challenged and incorrect decisions finally corrected. Also staff involvement in the decision-making could be seen as part of the management aspect. The notion of the civil service as a system shaping a state institution is diluted when every public agency or ministries perform as independent employers. In this case the governance aspects connected to the civil service is hampered.

- *The social dimension*, i.e. the rights of the civil servants corresponding to their duties, their integrity as well as their professional qualifications. The definition of rights and duties should show a commitment towards constitutional and public law requirements, and not simply a preoccupation for working discipline. In this dimension the law should provide for the right for civil servants to get a salary and possibly other kinds of benefits in order to make the civil service career attractive and to retain qualified civil servants. Staff involvement could be also seen as part of this aspect. The civil service law should provide for rights and benefits that should be specific for civil servants due to their specific role. These provisions need to be cost-estimated and affordable for the yearly state budget. The salary system should be outlined also in the law, by setting out its main components and the standard ratios among them. The law should also define the main disciplinary measures affecting civil servants. In any case, when defining rights, it is necessary to keep in mind that the primary purpose of a civil service law is not to unjustifiably improve the working conditions and benefits for civil servants.

- *The transitional dimension*, i.e. how current employees of the state should be able to qualify as civil servants under the new scheme and to what extent requirements applied to future civil

servants should apply to current staff as well. In relation to this aspect, the law should clearly provide for how, and during which time-period, existing employees will be able to qualify under the new scheme and what kind of support in terms of training and other development measures should be available for them to be able to do so. Provisions related to this aspect need also to be in balance with the yearly state budget as well as in balance with existing capacities to screen, train and select candidates, which could mean that only a specified number of employees would be able to make the transformation each year.

The Act on Civil Service should define its scope

The scope of the civil service, i.e. the span of applicability of the law, needs to be determined as well as the relation between this law and other laws, especially statutes covering special branches of government such as Police, Border guards, etc and with the labour code. A decision is necessary as to whether or not to include local governments within the ambit of the law.

Vertical scope: where to draw the upper dividing line between politics and administration and the lower dividing line between civil servants and other public employees?

Horizontal scope: what institutions and bodies are to be included within the law on civil service and what institutions and bodies have to have specific statutes or simply be regulated by labour law?

Material scope: what matters affecting the civil service can be better (or are already) covered by other laws different from that on civil service e.g., pensions, working hours, holidays, etc.? To what extent should these laws be applicable to civil servants?

There are two basic options here. One is to prepare a civil service law applicable to every public official, including policemen, etc. If this option is chosen the law can only include basic principles and must be complemented by specific laws or regulations for the various branches of the administration that it will cover. Such a law can basically only define principles related to the constitutional aspects above. All other aspects above will have to be dealt with in specific laws and regulations for the various branches, but bearing in mind that the principles informing those statutes should remain compatible with the general principles of the law.

The other option is to prepare a civil service law only applicable to the core administration and to keep the existing statutes for specific branches. In this case the law can and should regulate all five dimensions above.

Concerning the material scope, one option is to apply general legislation on pensions and labour related rights (number of working hours, number of holiday days, etc.) to the civil service. The question is to what extent rights (i.e. the social aspect above) should be specific for civil servants. Those rights should be regulated in the law while other rights could be regulated by cross-references to the labour code and other relevant legislation.

EU Member countries have adopted different solutions, usually rooted in the history of their respective states. There are countries whose civil services encompass every public employee as it is considered that every public employee is part of the executing machinery of the state (broad concept of civil service), whereas other countries have restricted the concept of civil service to the so-called “core public administration” (restricted concept of civil service).

Implementation issues deserve close attention

The implementation of the law must be considered thoroughly and implementation financial costs must be estimated. Of special importance is the establishment of an institution or mechanisms for the management co-ordination dimension and provisions for the transition aspects.

Experience from many EU Member States shows the necessity to set up a centrally located management co-ordination capacity which will take responsibility for the implementation of the law and which will monitor its application in the various state institutions. This central capacity usually is either a ministry or a specific central office attached to the government.

Experience shows in Central and Eastern European countries that the law should not be implemented in a way that will automatically transform current public employees into civil servants. There must be some kind of qualification or selection procedure also for current employees. If not, the Civil Service Act will only increase costs without increasing quality in staffing and performance. The transitional provisions of the law should specify how current employees should be able to qualify and what kind of training they should have available during the transition period in order not only to be able to improve their qualifications but to develop a professional career within the civil service.

The law should contain a legal mandate for the government to regulate and implement it in detail via secondary legislation. A time frame as specific as possible should be set for the government to fulfil that legal mandate.

The civil service is a sub-system within a broader administrative system

The civil service works within a broader constitutional and administrative law context that is composed of a number of pieces of legislation. This context shapes the general administrative law framework in a country. Substantive and procedural administrative law provides for the necessary instruments making it possible the principle of administration through law. Independent courts able to review the legality of administrative actions and decisions should ensure compliance with this principle. The legal administrative system reinforces the accountability of civil servants.

In order to complete the administrative system, other actions, apart from drafting the civil service law, are also important and should be carried out either simultaneously or immediately after the enactment of the Law on Civil Service. For example, a General Law on Administrative Procedures would be a useful arrangement enabling the civil service and, in general, public institutions to operate under clear rules in their relationships among themselves and with the public at large. A Law regulating the Administrative Process, i.e. the ways and means for the judicial review of administrative actions and decisions to operate, would complete the minimal legal order needed to ensure the principle of the rule of law in public administration.

The Law on Administrative Process necessarily entails the creation of the State Judiciary as a State Power that is independent from the legislative and the executive. In addition to these important pieces of legislation, other basic legislative actions could also be envisaged, as for example, an Act on Public Procurement.

The aim is to complete a general legal administrative environment with a sufficient degree of legal certainty, and consequently a public administration governed by the rule of law as a condition for increasing its predictability and reducing arbitrariness. Finally, other accountability institutions should be set up. Ombudsmen, external and internal audit mechanisms and institutions are of utmost importance in order for the administrative system to function properly.

* Франциско Кардона является Главным администратором по управлению государственной службой в Программе Sigma, совместной инициативе ОЭСР и Европейского Союза, базирующейся в штаб-квартире ОЭСР в Париже, Франция. С ним можно связаться по электронной почте francisco.cardona@oecd.org.