



СИГМА

**Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза,
финансируемая в основном из средств ЕС**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ:
ВОПРОСНИК ПО ВТОРОСТЕПЕННОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
(И ИНЫМ РЕГУЛЯТОРНЫМ ДОКУМЕНТАМ)**

ПУБЛИКАЦИЯ СИГМА № 14, 1997

Данный документ был подготовлен при финансовой поддержке со стороны Европейского Союза. Мнения, изложенные в настоящем документе, ни в коей мере не должны рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза и они могут не совпадать со взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров Программы СИГМА.

ПРОГРАММА СИГМА

СИГМА (SIGMA) – Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы – является совместной инициативой Центра ОЭСР по сотрудничеству с экономиками переходного периода (ССЕТ) и Программы помощи Сообщества странам Центральной и Восточной Европы (Программа Phare Европейского Союза). Инициатива поддерживает процесс реформирования органов государственного управления в тринадцати странах с переходной экономикой и финансируется, в основном, за счет средств Программы Phare.

Организация экономического сотрудничества и развития является межправительственной организацией, объединяющей 25 демократических государств с развитой экономикой. С помощью ССЕТ реформируемые страны Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза получают консультации и содействие со стороны ОЭСР по широкому спектру экономических вопросов. Программа Phare предоставляет финансирование для поддержки партнерских стран Центральной и Восточной Европы до достижения той стадии, когда они будут готовы принять на себя обязательства, налагаемые их членством в Европейском Союзе.

Программа Phare и СИГМА обслуживают одни и те же страны: Албанию, Боснию-Герцеговину, Болгарию, Чешскую Республику, Эстонию, Бывшую Югославскую Республику Македония, Венгрию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Словакию и Словению.

Созданная в 1992 году СИГМА осуществляет деятельность в рамках Службы государственного управления ОЭСР (PUMA). PUMA предоставляет информацию и экспертный анализ по вопросам государственного управления для руководителей в странах-членах ОЭСР и оказывает содействие для установления контакта и обмена опытом между менеджерами государственного сектора. СИГМА предлагает для стран-бенефициаров доступ к сети опытных государственных руководителей, сравнительную информацию, а также технические знания, связанные со Службой государственного управления ОЭСР.

Целями СИГМА являются следующие:

- содействие странам-бенефициарам в процессе поиска процедур надлежащего управления по повышению административной эффективности и способствованию соблюдению сотрудниками государственного сектора демократических ценностей, этики и уважения к правопорядку;
- помощь в создании внутренних возможностей на уровне центрального правительства для борьбы с трудностями интернационализации и сложностями, вызванными планами по интеграции Европейского Союза; и
- поддержка инициатив Европейского Союза и иных финансирующих институтов в оказании содействия странам-бенефициарам в процессе реформирования органов государственного управления и вклад в координацию деятельности по финансированию.

В рамках этой работы инициатива уделяет особое внимание вопросам межправительственного сотрудничества. Данная практика включает в себя оказание логистической поддержки формированию сетей практикующих специалистов в сфере государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, а также между этими практикующими специалистами и их коллегами в иных государствах.

СИГМА осуществляет деятельность в пяти технических направлениях: Руководство административной реформой и национальными стратегиями, Руководство процессом формирования политики, Управление расходами, Руководство государственной службой и Административный надзор. Также Отдел по информационным услугам распространяет материалы по вопросам государственного управления в печатном и электронном виде.

Для получения дополнительной информации по СИГМА посетите наш веб-сайт:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторское право ОЭСР

ОЭСР разрешает свободное использование данного материала в некоммерческих целях. Все запросы относительно коммерческого использования данного материала или прав на перевод должны направляться по адресу rights@oecd.org.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий вопросник призван дополнить *Контрольный перечень содержания законодательства о государственной службе*, (Публикация СИГМА: № 5 OCDE/GD(96)21, февраль 1996 года). Предыдущий вопросник касался в основном аспектов, которые стоило бы рассмотреть в процессе подготовки законопроекта о государственной службе (т.е. проект основного законодательного акта, регулирующего вопросы государственной службы) в странах Центральной и Восточной Европы.

Настоящий вопросник касается аспектов, которые стоит рассмотреть в связи с второстепенным законодательством, которое может понадобиться для реализации Закона о государственной службе, принятого Парламентом. Он начинается с описательного раздела, в котором указываются типы актов, которые обычно используются для этих целей в странах-членах ОЭСР, а также факторы, которые повсеместно учитываются при подготовке и разработке указанных актов. За указанным разделом следует перечень вопросов, которые, в частности, законодатели могут посчитать полезными в процессе законотворчества. Эти вопросы касаются скорее общего подхода к дополнительному регулированию, чем основного содержания документов, касающихся отдельных вопросов. Содержание таких документов конечно же обуславливается содержанием и особенностями основного законодательства и может существенно отличаться в разных государствах.

Данный перечень, также как и в случае с перечнем по основному законодательству, не должен рассматриваться в качестве указания для подхода к этим вопросам, а скорее как руководство по передовой практике. Окончательный выбор должен отражать местные особенности.

Данный перечень был подготовлен профессором Кейсом Патчеттом, Университет Уэльса, Кардифф, Великобритания. Профессор Патчетт также является автором вопросника по основному законодательству.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА СИГМА.....	2
ВВЕДЕНИЕ	3
А. СТРУКТУРА ВТОРОСТЕПЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (И ИНЫХ РЕГУЛЯТОРНЫХ ДОКУМЕНТОВ)	5
1. Документы, используемые для дополнительного регулирования.....	5
1.1. Исходная информация	5
1.2. Второстепенное законодательство	5
1.3. Административные инструкции	6
2. Содержание регуляторных документов	7
2.1. Избегаем детальных предписаний относительно поведения.....	7
2.2. Подведение итогов между единообразием и гибкостью.....	8
2.3. Кодекс поведения государственных служащих.....	8
3. Процесс подготовки регуляторных документов	9
3.1. Полномочия по утверждению второстепенного законодательства	9
3.2. Центральная координация	9
3.3. Консультирование	10
3.4. Проверки качества.....	10
3.5. Опубликование и распространение.....	11
В. ВОПРОСНИК ПО ВТОРОСТЕПЕННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ (И ИНЫМ РЕГУЛЯТОРНЫМ ДОКУМЕНТАМ).....	12
1. Общие проверки	12
2. Содержание второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)	13
3. Разработка второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)	13
4. Процесс принятия второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)	14
5. Внутреннее опубликование и распространение второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)	14
ПРИЛОЖЕНИЕ: СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ВОПРОСНИКЕ	16

А. СТРУКТУРА ВТОРОСТЕПЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (И ИНЫХ РЕГУЛЯТОРНЫХ ДОКУМЕНТОВ)

1. Документы, используемые для дополнительного регулирования

1.1. Исходная информация

В процессе применения основного законодательства о государственной службе существует постоянная потребность в регуляторных документах. Обычно эти документы принимаются государственными органами, которые, согласно Закону о государственной службе, либо отвечают за администрирование законодательства о государственной службе или его части, либо наделены административными обязанностями в отношении государственной службы. Существует два основных вида данных документов:

- *второстепенное законодательство*, которое устанавливают нормативно-правовые положения, которые могут быть принудительно исполнены как и закон
- *административные инструкции*, которые являются менее формальными правилами, относятся к деятельности или поведению государственных служащих и которые не нуждаются в прямом принудительном исполнении в рамках правового процесса

Второстепенное законодательство широко используется для детального применения Законов о государственной службе. Однако в странах-членах ОЭСР многие эти вопросы достаточно хорошо урегулированы в административных указаниях. По ряду вопросов нет больше необходимости регулировать внутреннюю деятельность государственной службы на уровне *законодательства* в большей степени, чем на большом предприятии частного сектора. Административные инструкции, какие обычно издают руководители любого предприятия, могут дать указания в отношении осуществления конкретных процессов, процедур, которые обычно необходимо соблюдать, и стандартов деятельности или поведения, которые должны соблюдаться сотрудниками. Их исполнение обеспечивается иерархическими полномочиями в рамках трудовых отношений и в конце концов посредством применения внутренних дисциплинарных процедур, если имеет место серьезный проступок.

Хотя Закон о государственной службе может предусматривать, что отдельные вопросы должны решаться с помощью второстепенного законодательства, не все аспекты этих вопросов должны быть урегулированы таким способом. Даже если есть потребность в правилах, например, в целях обеспечения последовательности в толковании норм, некоторые обязательные правила могут быть не предназначены для прямого принудительного исполнения через правовые процедуры, или должны быть написаны слишком нечетко, чтобы их можно было принудительно исполнить. В этих случаях могут использоваться неформальные указания, дополняющие правила, которые должны быть предусмотрены во второстепенном законодательстве.

1.2. Второстепенное законодательство

Однако, в некоторых случаях законодательство может принимать форму второстепенного *законодательства*. Ниже приведены случаи (с примерами), когда положение обычно содержится во второстепенном законодательстве (если оно уже не прописано в Законе о государственной службе):

- *положения, которые удостоверяют юридически действительные права*, или разработка вопроса, связанного с юридически действительным правом, подтвержденным Законом о государственной службе,

например, категории государственных служащих (а также соответствующие обстоятельства и условия), которые имеют право на получение жилищного пособия; подробные сведения о праве на ежегодный отпуск согласно Закону о государственной службе

- *положения, которые устанавливают юридически действительные обязанности*, или разработка вопроса, связанного с юридически действительной обязанностью, налагаемой Законом о государственной службе,

например, обстоятельства, при которых применяется установленное законом ограничение для государственных служащих, заключающих экономические сделки

- *положения, описывающие обстоятельства, при которых государственные служащие освобождаются от должности или лишаются права, предусмотренного Законом о государственной службе,*

например, случаи, при которых государственные служащие освобождаются от законной обязанности возвращать займы, выданные им в целях получения ими образования

- *положения, предусматривающие существенные элементы структуры государственной службы, которые не предусмотрены в Законе о государственной службе,*

например, определение категорий и количества должностей на государственной службе

- *положения, предусматривающие финансовые последствия для центрального бюджета, не предусмотренные в Законе о государственной службе,*

например, вознаграждения и пособия для негосударственных лиц при выполнении функций в качестве членов официального органа, отвечающего за вопросы, связанные с государственной службой

- *положения, подтверждающие дополнительные функции для лиц, которые в противном случае не обладали бы полномочиями по их осуществлению,*

например, получение Министром полномочия по делегированию старшему сотруднику министерства своих полномочий по назначению государственных служащих определенного уровня (при отсутствии такого полномочия в Законе о государственной службе)

- *процедуры, предусматривающие важные шаги, гарантирующие отправление правосудия в случаях, когда предусмотренные законом права государственных служащих могут быть прекращены или подвергнуться отрицательному влиянию,*

например, процедуры, предусматривающие применение дисциплинарных мер

- *процедуры, которые должны быть обязательными и юридически действительными,*

например, процедуры, регулирующие процесс обжалования или подачи жалоб государственными служащими в официальный орган государственной власти

- *положения, предусматривающие штрафы или меры правовой защиты, когда положения законодательства о государственной службе не соблюдается, если не предусмотрено в Законе о государственной службе,*

например, право удержать часть заработной платы государственного служащего для возмещения ущерба, причиненного им государственному имуществу.

1.3. Административные инструкции

Ниже приведены виды административных инструкций (с примерами), которые необязательно должны быть оформлены в виде второстепенного законодательства¹:

- *процессуальные правила, определяющие шаги, которые должны пройти государственные служащие в отношении отдельных административных процедур,*

например, процедур по получению пособий или выплат или по получению льгот, предусмотренных законодательством

- *инструкции, указывающие, кем или каким образом должны осуществляться определенные полномочия, обычно для обеспечения последовательности в процессе принятия решений и для того, чтобы можно было принять решения на определенном уровне администрации, не прибегая к указаниям более высокого уровня,*

¹ Адаптировано из классификации, использованной Р.Болдвином, *Правила и правительство*, изд. Кларендон, Оксфорд (1995), стр.81-85.

например, инструкции, распределяющие ответственность за разработку должностных инструкций и устанавливающие требования к их содержанию

- *руководства по толкованию*, содержащие указания для соответствующих лиц в отношении ожидаемого использования конкретных полномочий или дискреционных прав, в частности, по вопросам, которые будут учтены, и по критериям, которые будут применяться,

например, руководство по проведению аттестации сотрудников и по факторам, которые необходимо учитывать при проведении аттестации

- *нормативные правила*, описывающие ожидаемое от соответствующих лиц поведение в целях соблюдения предусмотренных законом и юридически действительных требований,

например, правила, касающиеся начала и окончания рабочего дня и перерывов на отдых на государственной службе

- *рекомендации*, содержащие консультации рекомендательного характера в отношении ожидаемых действий или поведения для достижения конкретных целей,

например, консультации по мерам физической и противопожарной безопасности в государственных учреждениях

- *кодексы поведения*, устанавливающие принципы или обобщенные стандарты деятельности или поведения в определенном контексте,

например, кодекс поведения государственных служащих, касающийся, например, внешней финансовой деятельности и занятости или политической деятельности

- *процедурные правила*, устанавливающие процедуры, которые будут применяться в целях применения или исполнения правил, предусмотренных законодательством,

например, правила, касающиеся процедур, применяемых с целью обеспечения равных возможностей для продвижения государственных служащих по службе, тем самым приводя в действие общий запрет на дискриминацию.

2. Содержание регуляторных документов

2.1. Избегаем детальных предписаний относительно поведения

Ранее во многих странах существовала практика, когда второстепенное законодательство использовалось для дачи предписаний относительно поведения, которому должны или не должны следовать государственные служащие при осуществлении своих полномочий. Сегодня такой подход не рассматривается в качестве эффективного инструмента для управления кадровыми ресурсами. Вместо этого, предпочтение отдается *нормативным принципам* в отношении ожидаемого поведения и *стандартам*, необходимым в процессе выполнения соответствующих функций, что также сопровождается указаниями в отношении надлежащих процедур, следование которым обеспечивает применение принципов и стандартов к определенной деятельности. Поскольку данные процедуры должны отражать особенности конкретного Министерства, лицам, которые отвечают за руководство его деятельностью («директора»), должны быть предоставлены необходимые дискреционные полномочия и установлены процессы и практика, которые способствуют реализации принципов и стандартов в этом контексте.

Второстепенное законодательство может быть использовано для утверждения общих принципов и стандартов, применимых ко всем гражданским служащим (хотя их часто можно найти непосредственно в самом Законе о государственной службе). Но это не относится к процедурам; конечно же, зачастую они не могут быть описаны с той же скрупулезностью, что и юридические правила. Обычно они прописываются менее формально, на уровне административных инструкций. Они могут использоваться для того, чтобы объяснить директорам, каким образом они должны осуществлять свои дискреционные полномочия и, когда инструкции принимаются самими директорами, чтобы определить процедуру применения принципов и стандартов к государственным служащим в конкретном департаменте.

2.2. *Подведение итогов между единообразием и гибкостью*

Второстепенное законодательство необходимо в тех случаях, когда отдельные обязанности или права должны применяться к государственным служащим, как, например, положения или условия их службы, или расширение или ограничение существующих положений или условий, поскольку это изменяет правоотношения государственного служащего с его работодателем, предусмотренные Законом о государственной службе.

В некоторых странах существовала практика утверждения набора в значительной степени единообразных или стандартных условий, применимых ко всем государственным служащим, хотя отдельные правила могут и не применяться к некоторым из них вследствие того, что обстоятельства, при которых действуют те или иные правила, не существуют в конкретном министерстве или департаменте. Данное второстепенное законодательство было разработано исходя из презумпции, что поскольку все государственные служащие принадлежат к одной и той же профессии, то наличие стандартизированных требований является уместным.

Однако различия в функциях могут обуславливать различные условия службы. Это может привести к напряжению между необходимостью установить единые для всей государственной службы стандарты и необходимостью отразить в них конкретные обстоятельства, характерные для государственных служащих в отдельных департаментах. Попытки удовлетворить обе необходимости одновременно в одном и том же наборе регуляторных требований, скорее всего, приведут к разработке длинного, сложного и подробного документа, некоторые положения которого будут неприменимы к отдельным департаментам.

Альтернативный подход заключается в создании единой структуры принципов, регулирующих условия прохождения службы для государственных служащих во второстепенном законодательстве центральных органов власти. В то же время директора отдельных министерств уполномочены в рамках соответствующего второстепенного законодательства утверждать для своих государственных служащих положения и условия, которые будут приводить в исполнение указанные принципы, следуя центральным указаниям, также предусмотренным в рамочном документе. Таким образом, ответственность за определение отношений между работодателем и работником находится на уровне департамента в пределах общих стандартов, предусмотренных законодательством.

Это позволяет обеспечить, чтобы положения и условия для отдельных государственных служащих содержались не в общем наборе подробных законодательных правилах, а во внутренних положениях для персонала отдельных департаментов. Данные внутренние положения также могут содержать административные указания, определяющие порядок возможного толкования или применения отдельных условий прохождения службы в конкретных обстоятельствах, например, в спорных или сложных случаях. (Необходимо четко разделять эти два вида вопросов, поскольку подразумевается, что условия прохождения должны быть юридически действительными; указания вряд ли можно рассматривать в качестве документа, порождающего юридически действительные права).

2.3. *Кодекс поведения государственных служащих*

Законодательство, определяющее функции государственных служащих, не является достаточно эффективным инструментом передачи государственным служащим или общественности основных профессиональных ценностей, соблюдение которых ожидается от государственной службы в процессе выполнения ею соответствующих функций. Для этой цели как нельзя лучше подходит Кодекс поведения. Несмотря на то, что в данном случае может использоваться законодательство, административные указания могут быть наиболее подходящим инструментом. Законодательные предписания обычно содержат не более чем *минимальные* стандарты, которые необходимо достичь (поскольку они запрещают или предписывают, что должно быть сделано, либо в отдельных случаях дают конкретизированные полномочия к действию).

Подобное практическое руководство не устанавливает фиксированные требования или жесткие и короткие правила, которые должны применяться при возникновении определенных обстоятельств. Обычно оно содержит принципы и стандарты с руководящими указаниями относительно наиболее подходящих способов их достижения. Обычно такое практическое руководство оставляет достаточно много пространства для маневра для индивидуальных решений, адаптированных под конкретные

обстоятельства и, при необходимости, для отклонения от этих положений, если этого требуют иные обстоятельства.

Кодекс поведения обычно написан менее формальным языком по сравнению с законодательными документами, в нем используется язык ожидания и наставления, а также содержатся пояснения, консультации, предложения и руководства. Имея такую форму, кодекс, скорее всего, будет носить слишком неопределенный характер, чтобы можно было обеспечить его принудительное правоприменение посредством прямых процессуальных действий, хотя его требуемые стандарты могут быть использованы для дисциплинарных процедур при принятии решения о том, является ли конкретное поведение наказуемым правонарушением.

3. Процесс подготовки регуляторных документов

3.1. Полномочия по утверждению второстепенного законодательства

Полномочия по утверждению второстепенного законодательства могут быть предусмотрены непосредственно в Законе о государственной службе. Закон может предусматривать, какие органы обладают такими полномочиями, и какие вопросы входят в компетенцию этих органов, а также он может устанавливать определенные ограничения в отношении осуществления полномочий. Однако, в некоторых странах согласно Конституции Правительство и министерства обладают общими полномочиями по утверждению второстепенного законодательства, обеспечивающего применение любого основного законодательства, которое они уполномочены администрировать. В некоторых случаях полномочия министерств возникают вследствие делегирования таковых Правительством, однако, такие полномочия могут быть ограничены для использования в целях установления прав и обязанностей граждан.

Полномочия также могут возникать из иного основного законодательства. Например, Трудовой кодекс, регулируя некоторые вопросы занятости, не предусмотренные в Законе о государственной службе, может разрешать утверждение второстепенного законодательства, дополняющего положения Кодекса, - тем самым положения, регулирующие определенный вопрос, могут применяться к государственным служащим.

Полномочия Правительства или отдельных государственных лиц по изданию различных административных указаний могут быть напрямую предусмотрены в Конституции или иных конституционных законах. Однако по внутренним вопросам такие полномочия обычно проистекают из управленческих функций, которыми наделены высшие должностные лица в министерствах, отвечающие за руководство его деятельностью, и поэтому не требуют дополнительного юридического одобрения.

Очень важно, что те лица, которые осуществляют разработку второстепенного законодательства какой бы то ни было формы, однозначно предусматривали бы, что юридические полномочия существуют для принятия второстепенного законодательства по обсуждаемому вопросу, а также, что для этого используется корректное полномочие и вид документа. Превышение полномочий обычно приводит к тому, что осуществление власти может быть юридически оспорено и отменено судом.

3.2. Центральная координация

Правительство заинтересовано в содержании и эффективном применении регуляторных документов, касающихся вопросов государственной службы. Одним из способов, как это может быть обеспечено, - это предоставить полномочия единому центральному органу. Это позволит оперативно применять общие требования в рамках всей службы, что особенно важно, если эти требования приводят к финансовым последствиям или представляют собой стандартные условия прохождения службы.

Но если в этой сфере наблюдается тенденция следования принципу, согласно которому решение хозяйственных проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне, то министерство, которое в наибольшей степени связано с затронутой деятельностью в рамках государственной службы, может быть уполномочено утверждать правила, регулирующие соответствующую деятельность, поскольку это может понадобиться для разграничения одной ситуации от другой. Например, департамент, который часто и напрямую осуществляет контакты с общественностью, может нуждаться в руководстве, а его государственные служащие должны

осуществлять свои функции иным образом, чем это делается в департаменте, отвечающем за вопросы политики и планирования. Хотя ожидается, что некоторые общие ценности будут применимы ко всем служащим, работающим в обеих категориях, в первую очередь необходимо уделить большее внимание таким вопросам, как эффективность, оперативность, вежливость и честность при общении с населением. Вместо того чтобы опираться на общий свод предписаний о поведении всех государственных служащих, директора отдельных Министерств могут иметь право регулировать стандарты, которые применяются к государственным служащим данного конкретного Министерства, а также устанавливать процедуры, с помощью которых можно наилучшим образом осуществить применение этих стандартов.

Однако вследствие такого подхода более важным становится предоставление центральному органу власти возможности:

- утверждать необходимые стандарты на централизованной основе
- определять руководящие принципы применения этих стандартов на уровне департаментов
- проверять, чтобы правила для отдельного органа полностью соответствовали общим стандартам и более широким правительственным интересам
- осуществлять мониторинг за тем, что надлежащим образом обеспечивается применение правил, а также их применение дает желаемые результаты
- обеспечивать регулярный пересмотр и обновление правил.

Полномочия такого рода могут быть возложены на независимый орган власти, например, на Комиссию по государственной службе или на Правительственный орган, отвечающий за управление в правительстве.

3.3. Консультирование

Документы, обеспечивающие исполнение законодательства о государственной службе, оказывают существенное влияние на рабочую жизнь и карьеру государственных служащих, в частности, поскольку они содержат подробные требования, которые затрагивают многие аспекты их деятельности. Консультирование государственной службы по вопросам содержания данных документов, в частности, через ее представителей или профсоюзы, является широко распространенной практикой в странах-членах ОЭСР. Даже если это напрямую не требуется в рамках Закона о государственной службе, такая практика может быть введена в рабочий порядок. Ее ценность заключается в следующем:

- убеждение затронутых лиц в том, что их интересы были учтены
- обеспечение того, что регуляторные органы позаимствовали опыт и практические знания у тех, кто должен будет исполнять требования на практике.

Наиболее эффективным способом консультирования является заблаговременное предоставление наиболее полного, насколько это возможно, объема предложений (предпочтительно в форме проекта документа), чтобы обеспечить их подробное и систематическое рассмотрение и предоставление тщательно проработанных комментариев. Консультирование по предложениям общего характера и вариантах политики, лежащих в основе этих предложений, может и не быть осуществимым для первого набора документов, поскольку может быть необходимость в скорейшем введении их в действие. Но для внесения изменений или дополнений обычно есть больше времени. В этом вопросе требуется постоянный процесс оценки существующих регуляторных документов, поскольку практический опыт указывает на желаемые изменения.

3.4. Проверки качества

Регуляторные документы должны проходить проверку на соответствие стандартам качества, являются ли они частью законодательства или всего лишь административными указаниями. В качестве составляющей процесса подготовки этих документов можно выделить проведение формальных проверок, которые обеспечивают разработку эффективных и простых правил. Важно, чтобы опытный юрист по вопросам государственной службы осуществил проверку с правовой точки зрения документов, даже административных указаний, чтобы обеспечить их соответствие установленным

законом требованиям и устранить возможные несоответствия и неопределенность в отношении их действия.

3.5. *Опубликование и распространение*

Регуляторные документы о государственной службе представляют интерес, в частности, для Правительства, директоров отдельных Министерств и сотрудников службы. Хотя общее опубликование этих документов обычно не является необходимым, особенно для административных указаний, важным является внутреннее опубликование, адресованное и легкодоступное для напрямую затронутых государственных служащих. В частности, это касается документов, которые устанавливают условия прохождения службы или регулируют процедуры, которые могут быть использованы государственными служащими для получения причитающихся выплат или льгот или урегулирования конфликтов. Обычно страны-члены ОЭСР предоставляют каждому государственному служащему полный набор соответствующих документов, зачастую сопровождаемые пояснительным материалом, и обеспечивают, чтобы в каждом Министерстве существовал полный сборник действующих регуляторных документов.

В. ВОПРОСНИК ПО ВТОРОСТЕПЕННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ (И ИНЫМ РЕГУЛЯТОРНЫМ ДОКУМЕНТАМ)

Следующие вопросы предназначены облегчить процесс подготовки второстепенного законодательства и иных регуляторных документов, тщательно проработанных с юридической и текстуальной точек зрения, которые вместе с Законом о государственной службе составят основу законодательства о государственной службе, которое будет институционально полным, юридически согласованным и содержать все необходимые процедуры.

1. Общие проверки

1.1. Был ли проведен систематический анализ Закона о государственной службе в целях определения:

- (а) вопросов, в отношении которых возможно понадобятся регуляторные документы?
- (б) органов, которые должны отвечать за разработку и подготовку этих документов?

1.2. В отношении конкретного вопроса, есть ли в Законе о государственной службе прямое требование о том, что для регулирования данного вопроса должно использоваться второстепенное законодательство?

1.3. Требуются ли нормативные правила для урегулирования всех аспектов вопроса, или лучше урегулировать эти аспекты на неформальном уровне с помощью административных указаний?

1.4. Если требуются нормативные правила, существуют ли четкие юридические полномочия по разработке дополнительных нормативных актов и по урегулированию всех вопросов, для которых требуются эти правила?

1.5. Если используются оба вида правил, прописываются ли они в отдельных документах, а также является ли очевидным статус каждого из них, исходя из текстов самих документов?

1.6. В частности, всегда ли четко указывается, когда отдельные правила являются обязательными для исполнения (т.е. могут быть приведены в исполнение либо посредством юридических процедур, либо с помощью дисциплинарных санкций)?

1.7. Подвергаются ли регуляторные документы юридической проверке на каждой стадии подготовки в целях обеспечения их согласованности с законом, регулирующим вопросы государственной службы?

1.8. В частности, если используются дополнительные нормативные акты и административные указания для урегулирования тех или иных аспектов одного и того же вопроса, подлежали ли эти акты и указания специальной юридической проверке в целях обеспечения согласованности друг с другом, а также с Законом о государственной службе?

1.9. Осуществляются ли проверки в целях обеспечения того, что все регуляторные документы:

- (а) представляют вместе с Законом о государственной службе согласованный свод законов и практики в отношении государственной службы?
- (б) являются простыми в использовании и легкими для понимания?
- (с) охватывают все существенные вопросы, которые они должны урегулировать?
- (д) содержат четкие и практические указания?
- (е) дадут, скорее всего, желаемые результаты?
- (ф) могут быть исполнены на практике?

2. Содержание второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)

- 2.1. Были ли разработаны общие принципы для разработки регуляторных документов, предназначенных для достижения баланса между единообразными стандартами государственной службы в целом и гибким исполнением, отвечающим потребностям отдельных департаментов?
- 2.2. Если в Законе о государственной службе не содержится ответ на вопрос, существует ли согласованная политика в отношении того, какие вопросы должны регулироваться единообразными положениями? Была ли эта информация доведена до всех органов, обладающих полномочиями по утверждению регуляторных документов?
- 2.3. Есть ли у директоров Министерств (или департаментов внутри Министерств) полномочия по изданию административных указаний в отношении того, каким образом их должностные лица должны выполнять установленные законом требования и стандарты?
- 2.4. Существуют ли общие руководящие принципы для этих директоров в отношении осуществления ими этих полномочий в целях обеспечения последовательности в подходе?
- 2.5. Проводится ли проверка в целях обеспечения того, чтобы вопросы, определяющие порядок и условия прохождения службы, регулировались второстепенным законодательством?
- 2.6. Четко ли отграничены эти документы, которые определяют порядок и условия прохождения службы, от иных документов, в которых даются рекомендации или инструкции по выполнению этих условий и порядков?
- 2.7. Рассматривался ли вопрос о том, должно ли регулироваться ожидаемое поведение государственных служащих скорее посредством установления нормативных принципов и стандартов и дискреционных прав руководителей, дополненных административными указаниями, чем детальными описаниями отдельных обязанностей?
- 2.8. Рассматривался ли вопрос о разработке кодекса поведения, устанавливающего принципы и процедуры для государственных служащих, с тем, чтобы соблюдались установленные законом и применяемые к служащим стандарты и лежащие в основе последних ценности?

3. Разработка второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)

- 3.1. Существует ли право (например, по Закону о государственной службе) урегулировать рассматриваемый вопрос с помощью второстепенного законодательства?
- 3.2. Можно ли сказать, что все предлагаемое содержание находится в рамках компетенции по разработке второстепенного законодательства?
- 3.3. Есть ли необходимость в том, чтобы все вопросы были урегулированы с помощью такого второстепенного законодательства? Какие-то из них уже урегулированы иными законодательными актами? Можно ли передать какие-либо вопросы на урегулирование посредством административных указаний?
- 3.4. Идет ли разработка правильного вида законодательного документа?
- 3.5. Определяет ли документ орган, обладающий законодательной властью в отношении регулирования данного вопроса?
- 3.6. Использует ли документ форму и формат, которые обычно используются для второстепенного законодательства такого рода? В частности, содержатся ли в нем правильная формула одобрения и подписи?
- 3.7. Определяет ли документ правильный источник законодательной власти для его разработки?
- 3.8. Осуществлена ли разработка документа с достаточной степенью точности и с использованием необходимой юридической терминологии, что позволит документу стать частью обязательных правил, исполнение которых обеспечивается законным принуждением?
- 3.9. Согласуются ли юридические концепции и юридические выражения, используемые в документе, с теми, которые используются в Законе о государственной службе и ином второстепенном законодательстве, направленном на исполнение этого Закона?

- 3.10. Были ли соблюдены все обязательные юридические требования к процедуре разработки документа (например, в отношении органов, с которыми необходимо проконсультироваться)?
- 3.11. Четко ли прописаны в документе категории случаев или лиц, к которым он применяется, и когда он вступает в силу?
- 3.12. Присвоен ли документу какой-либо уникальный идентификатор (например, название и номер), который помогает при ссылке на документ, его поиске и архивировании?
- 3.13. Были ли соблюдены все формальные требования в отношении опубликования документа (например, в *Официальном бюллетене*).

4. Процесс принятия второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)

- 4.1. Существует ли в системе государственной службы центральный орган, отвечающий за координацию процесса разработки и принятия регуляторных документов, которые обеспечивают исполнение Закона о государственной службе?
- 4.2. Есть ли у данного органа полномочия по установлению общих стандартов, которые должны соблюдаться при принятии регуляторных документов в рамках государственной службы?
- 4.3. Есть ли у данного органа полномочия по осуществлению мониторинга за соблюдением этих стандартов и за достижением целей, для которых стандарты были приняты?
- 4.4. Существует ли процедура, с помощью которой отдельные документы не нуждаются в формальном принятии, если только они не сопровождаются формальным уведомлением со стороны данного органа (например, посредством свидетельства о соответствии требованиям) о том, что надлежащие стандарты были соблюдены?
- 4.5. Существуют ли четкие руководящие принципы в отношении того, каким образом лица, отвечающие за руководство отдельными Министерствами или их отделами, должны осуществлять свои полномочия по принятию регуляторных документов?
- 4.6. Существуют ли стандартные процедуры, требующие консультаций (например, с представителями или профсоюзами государственной службы) в отношении принятия тех регуляторных документов, которые напрямую влияют на интересы или рабочую практику государственных служащих?
- 4.7. Обеспечивают ли эти процедуры эффективные консультации, а также, в частности, распространяются ли они на оценку существующих правил и на предложения по их обновлению или изменению?
- 4.8. Является ли несоблюдение консультационных процедур основанием для отмены документа судом или основанием для отказа в выдаче свидетельства о соответствии требованиям, тем самым препятствуя формальному принятию документа?
- 4.9. Существуют ли стандартные формальные процедуры, обеспечивающие регулярную оценку и пересмотр регуляторных документов?

5. Внутреннее опубликование и распространение второстепенного законодательства (и иных регуляторных документов)

- 5.1. Были ли опубликованы все регуляторные документы, направленные на исполнение Закона о государственной службе, в целях их внутреннего использования в рамках государственной службы?
- 5.2. Доступны ли копии всех документов, которые напрямую влияют на отдельных государственных служащих (особенно тех документов, которые касаются порядка и условий прохождения службы), для каждого государственного служащего?
- 5.3. Существуют ли установленные процедуры, обеспечивающие получение государственными служащими всех изменений и дополнений к регуляторным документам, которые их напрямую затрагивают?

- 5.4. Существует ли центральный официальный архив всех таких регуляторных документов, и ведет ли каждое Министерство архив всех таких документов, которые касаются государственных служащих этого Министерства? В частности, разрабатывается или используется для этих целей компьютеризированная база данных?
- 5.5. Существует ли справочник или картотека этих регуляторных документов, которые ведутся и распространяются на централизованной основе?
- 5.6. Существуют ли нормы практики, регулирующие доступ государственных служащих (включая их профсоюзы или профессиональные ассоциации) к архиву документов?
- 5.7. Учитывался ли вопрос об издании и регулярном обновлении кодекса для руководства, который объединяет все соответствующие регуляторные документы в систематической и доступной форме, для использования директорами Министерства, отвечающими за линейное руководство служащими?
- 5.8. Учитывался ли вопрос об издании для государственных служащих справочника для персонала, который перефразирует содержание соответствующих регуляторных документов с пояснениями и в удобной для использования форме?

ПРИЛОЖЕНИЕ: СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В ВОПРОСНИКЕ

административные указания: правила, не являющиеся законодательными документами, исполнение которых не может быть напрямую обеспечено юридическим процессом, и которые обычно принимаются исполнительным органом.

Законопроект: проект основного законодательства в форме, которая будет рассматриваться Парламентом

Закон о государственной службе: акт основного законодательства, принятый Парламентом и регулирующий вопросы, связанные с государственной службой

Комиссия по государственной службе: государственный, политически независимый орган (обычно во многом независимый от указаний Правительства), созданный для надзора за вопросами, связанными с государственной службой, такие как принятие на службу и руководство персоналом

законодательство о государственной службе: свод основного законодательства и второстепенного законодательства, регулирующего вопросы, связанные с государственной службой

автор законопроекта: лицо (чиновник Правительства или нанятый по контракту консультант), занимающийся разработкой текста нового законодательства

законотворчество: процесс конвертации новой политики в юридические правила в рамках законодательства в надлежащей форме и стиле до акта правотворчества

законодательство: письменный закон, принятый Парламентом или Правительством или некоторым иным уполномоченным для принятия законодательных документов органом (согласно Конституции или основному закону)

основное законодательство: законодательство, принятое Парламентом (например, органом, обладающим основной законотворческой функцией от лица государства)

правила: любой документ, принятый Парламентом или Правительством или государственной администрацией в целях оказания влияния на поведение (т.е. законодательные документы, как, например, основное законодательство и второстепенное законодательство, а также документы, не являющиеся законодательными, как, например, циркуляры, указания, руководящие принципы или инструкции – «административные указания»)

дополнительное законодательство: законодательство, принятое Правительством или иным органом исполнительной власти, обладающим полномочием по принятию законодательных документов (например, указы, директивы, положения, правила, приказы)

второстепенное законодательство: способ и процесс принятия дополнительного законодательства и административных указаний.