

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ПО СОДЕРЖАНИЮ**

ИЗДАНИЯ (ДОКУМЕНТЫ) СИГМА:No. 5

**ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ
Париж 1996 г.**

Полная версия исходного документа представлена в OLIS

ПРОГРАММА СИГМА

СИГМА ((Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы) является совместной инициативой Центра ОЭСР по сотрудничеству со странами с переходной экономикой и со странами ЕС/ФАРЕ, которая в основном финансируется ЕС/ФАРЕ (Программа помощи странам Центральной Европы). ОЭСР и несколько стран членов ОЭСР также предоставляют средства. СИГМА содействует странам Центральной и Восточной Европы в реформировании государственного управления.

ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) является межгосударственной организацией, включающей 26 демократических государств с передовой рыночной экономикой. Центр предоставляет консультации и помощь ОЭСР по широкому кругу экономических вопросов осуществляющим реформирование странам Центральной и Восточной Европы, а также странам бывшего Советского Союза. ЕС/ФАРЕ предоставляет грант для финансирования помощи странам-партнерам в Центральной и Восточной Европе до того момента, когда они готовы принять обязательства по вступлению в члены Европейского Союза.

Созданная в 1992 году, СИГМА осуществляет свою деятельность в рамках служб ОЭСР в области управления государственными и местными органами (PUMA). PUMA предоставляет лицам, ответственным за принятие стратегических решений, в странах-членах ОЭСР, а также способствует обеспечению связи и обмену опытом между руководителями органов государственного сектора. Посредством PUMA СИГМА предлагает одиннадцати странам богатейшие технические познания, накопленные в течение многих лет обследований и деятельности.

Государства-участники и Секретариат СИГМА успешно сотрудничают в создании рабочих программ по повышению потенциала в целях улучшения государственного управления в соответствии с приоритетами каждого государства и задачами СИГМА. В предоставлении консультативных услуг и сравнительного анализа различных систем управления инициатива опирается на сеть опытных работников в области общего государственного управления. СИГМА также тесно сотрудничает с другими международными донорами, содействующими осуществлению административных реформ и демократическому развитию.

В своей работе СИГМА считает приоритетом развитие сотрудничества между государствами. В эту работу включается материально - техническое обеспечение для создания сетей практикующих специалистов в области общего государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы, а также между такими специалистами и их партнерами из стран – членов ОЭСР.

Деятельность СИГМА охватывает шесть сфер: реформирование государственных учреждений, управление процессом осуществления мер политики, управление государственной службой, административный надзор, а также информационное обслуживание.

Введение

Программы развития в странах Центральной и Восточной Европы (ВЕЦА) включают в себе основные программы демократических и экономических реформ. Макроэкономическая стабилизация, приватизация, Европейская интеграция, меры по повышению благосостояния, реформирование налоговых систем, децентрализация до уровня самоуправления представляют собой типичные сферы реформ. Существует значительное количество новых законов, регулирующих реформирование и изменение старых систем. В этом контексте очевидной становится необходимость эффективной государственной службы. Постоянное и профессиональное административное управление является не только инструментом для разработки программ и проектов законов, но также для их реализации и управления системами, определенными в законах.

Развитие административного управления является инструментом для реализации политических и экономических реформ, а также управления системами, требует долгосрочных инвестиций и предотвращения злоупотреблений и неправильного управления в краткосрочном периоде. Знания и опыт в каждой сфере реформ и обеспечение постоянства в профессиональном составе являются важными задачами в создании государственных служб в странах ВЕЦА.

Но в этих странах не сложились современные традиции специального законодательства, применимого к лицам, назначенным для осуществления полномочий и предоставления услуг общего государственного управления. За исключением Польши, где с 1982 года имеется закон о государственных служащих (пересмотренный в 1994 г.), Эстонии, Венгрии, Латвии и Литвы, имеющих новое законодательство в области государственной службы; в странах с переходным периодом отношения в государственном управлении регулируются общим трудовым законодательством.

Во всех 11 странах, сотрудничающих с СИГМА, создание постоянной, неполитической и профессиональной администрации признается необходимым для того, чтобы отойти от унаследованной практики администрации, при которой прием на работу и карьера основывались не на служебных заслугах, а на политических или других причинах, и когда увольнение со службы производилось не по объективным причинам. Специальный закон, Закон о государственной службе, предназначен для определения государственной службы и квалификаций, прав и обязанностей государственных служащих, а также условий их работы. Такой закон также необходим для определения его статуса по отношению к другим законам, а именно к трудовому кодексу, законам о праве на пенсию, и т.д. – превосходного, дополняющего или второстепенного.

Закон, определяющий государственную службу, должен включать положения о защите государственной службы от политического или другого вмешательства. Также важно включить положения о повышении качества и эффективности деятельности работников, на которых распространяется действие закона. В целях благоприятного воздействия конкретных условий приема на работу государственные служащие должны соответствовать определенным требованиям к уровню качества и производительности.

Таким образом, Закон о государственной службе должен соблюдать баланс между обязанностями и подотчетностью в государственном учреждении и правами, обеспечивающими профессиональную целостность в исполнении служебных обязанностей. Закон должен включать несколько разных задач, в частности:

- i) повышение качества профессионализма работников в целях улучшения выполнения обязанностей, предоставлять определенную степень независимости работникам, наделенным властными полномочиями в целях предотвращения превышения власти и других злоупотреблений, а также развития соответствующих стандартов этики в государственном управлении;
- ii) давать возможность государству адаптировать администрацию к изменившимся потребностям, например, реструктуризовать, сократить расходы или перераспределить кадры в разных частях государственной службы.
- iii) предоставить законность государственному управлению в глазах гражданского населения, убедить граждан и другие группы государственных служащих принять характеристики, лежащие в основе профессиональной государственной службы (при условии сохранения баланса между качественными требованиями и обязанностями с одной стороны, и правами и льготами с другой стороны); а также
- iv) обеспечение привлекательности карьеры в государственной службе, сохранение работников в государственной службе.

Задачи трудового кодекса отличаются. Трудовой кодекс имеет целью обеспечение справедливых и равных, определенных с политической точки зрения условий для всех работников, и в то же время определение их обязательств общего характера. Естественно, что трудовой кодекс должен более концентрироваться на официальных правах работников и менее на требованиях к уровню качества и заинтересованности работодателей в действии правовых норм. Для рассмотрения и определения вопросов уровня качества, частные предприниматели должны учитывать другие параметры, например, традиции сектора, рыночную конкуренцию и вклад профессиональных союзов. Для работников государственного сектора вопросы уровня качества обычно определяются в специальном законодательстве о государственной службе.

В странах, где занятость в государственном секторе регулировалась в течение долгого времени трудовым кодексом, понимание разницы между трудовым кодексом и законом о государственной службе будет ограниченным. СИГМА разработала следующие вопросы по содержанию с целью разъяснения этой разницы, а также содействия составителям закона о государственной службе учитывать все необходимые аспекты. В Checklist не даются конкретные рекомендации по конкретным вопросам, но указывает на те моменты, которые следует учесть, а также вероятные последствия в результате принятых решений.

Данная публикация уже была представлена в нескольких странах группам по составлению законопроектов. Во многих случаях она также используется как принципиальная основа для обзоров проектов законов о государственной службе в странах ЦВЕ. Несмотря на это, памятка сама по себе является практическим документом, дающим определение профессиональной, беспристрастной и постоянной

государственной службы с юридической точки зрения, по этой же причине мы публикуем ее сейчас.

Этот справочный документ отражает законодательство, а также обмен опытом и мнениями среди руководителей государственного сектора в странах ЦВЕ и других странах – членах ОЭСР. Профессор Кейт В. Патчет из Уэльского университета, г. Кардифф, Соединенное Королевство, свел воедино концепции и рекомендации из этих источников и систематизировал их в следующих вопросах.

Стэффан Синнерстром
Старший советник по юридическим вопросам
СИГМА
Февраль 1996 г.

Содержание

1. Задачи.....	8
2. Сфера применения законодательства.....	9
3. Управление на всех уровнях государственных органов.....	11
4. Вторичное законодательство.....	12
5. Фактор стоимости.....	13
6. Вступление в систему государственной службы.....	14
7. Условия работы.....	16
8. Обязанности государственных служащих.....	18
9. Дисциплина государственных служащих.....	19
10. Права государственных служащих.....	20
11. Участие персонала.....	21
12. Обучение.....	22
13. Временные положения и оговорки.....	22
14. Структура законодательного акта.....	24

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

ВОПРОСЫ ПО СОДЕРЖАНИЮ

Данные вопросы по содержанию предназначен для подтверждения о рассмотрении вопросов, обычно включаемых в законодательство о государственной службе стран-членов ОЭСР, для включения в конкретный разрабатываемый законодательный акт. Он не имеет целью указание вопросов, которые необходимо включить в такие законодательные акты, либо каким именно образом рассматривать отдельные вопросы. В этом отношении выбор зависит от обстоятельств страны.

В данных вопросах по содержанию “Акт” обозначает первичный законодательный инструмент, регламентирующий государственную службу; «законодательство» обозначает акт вместе с вторичным законодательством, дополняющим такие акты.

1. Задачи

Примечание: Обычные цели введения законодательства о государственной службе заключаются в следующем:

- (а) создание профессиональной и политически нейтральной государственной службы, быстро и эффективно обеспечивающей необходимые государству общественные услуги безошибочно, не создавая условий для коррупции и злоупотребления, лояльно относясь к потребностям государства;
- (б) определять институты, на которые возложено руководство государственными служащими или мониторинг осуществления руководства, возложенного на министерства и ведомства;
- (в) обеспечение отбора государственных служащих по заслугам на основе честной и открытой конкуренции;
- (г) обеспечение равных возможностей для вступления в должность и продвижения по службе в государственной службе, а также в карьерном росте на службе в государственных органах;
- (д) создание должностных инструкций для государственных служащих с целью обеспечения качества, непрерывности и беспристрастности, а также подотчетности при выполнении функций;
- (е) гарантировать ряд прав, льгот и других условий труда, привлекающих государственных служащих с высокой квалификацией.

1.1. Гарантирует ли законодательство выполнение задач? В частности:

- (а) Соблюдается ли правильный баланс между ограничениями, связанными с должностными обязанностями, и специальным статусом и определенными льготами, предоставленными государственным служащим взамен,

(б) Обеспечивается ли достаточная гарантия занятости или срок пребывания в должности в качестве защиты государственных служащих от политизации службы и злоупотребления политической властью?

(в) Предоставляются ли льготы и условия (например, условия работы, отпуск, продвижение по службе, пособия, здравоохранение и пенсии), достаточно привлекательные для сохранения квалифицированных кадров?

1.2. *Содержатся ли предусматриваемые задачи в самом законодательном акте? Или, достаточно ли ясно выражены действующие положения в законодательном акте или в его толковании для парламента и пользователей законодательства?*

2. Сфера действия законодательства

2.1. *Какие категории лиц, выполняющих функции общественного деятеля, подчиняются данному законодательству? Содержит ли законодательный акт четкие определения или описание охватываемых им категорий*

2.2. *В частности, уточняет ли законодательный акт тот факт, что законодательство:*

(а) Распространяется лишь на тех чиновников, которые выполняют исполнительные и административные функции для государства («государственных чиновников»)?

(б) Также распространяется на тех, кто выполняет подобные функции для местных органов власти?

Государственные чиновники

2.3. *Если законодательство распространяется только на государственных чиновников, уточняет ли законодательный акт тот факт, что оно должно распространяться на чиновников, представляющих отдельные органы государственной власти, например:*

(i) Аппарат Президента государства?

(ii) Парламент?

(iii) Омбудсмен или подобные органы власти?

(iv) Суды?

2.4. *Если законодательство распространяется на государственных чиновников, связано ли оно с лицами, исполняющими некоторые ответственные функции («высокопоставленные чиновники»?), или также распространяется на вспомогательный персонал («технические работники в государственном секторе», например, секретари, операторы компьютеров, водители, курьеры и работники охраны, и т. д.*

2.5. *Если законодательство связано главным образом с высокопоставленными чиновниками, уточняет ли законодательный акт:*

- (а) Как эти чиновники определяются (например, занимающие должность в перечне должностей определенного класса или категории в службе)?
- (б) Какие правовые нормы регламентируют вопросы технического персонала в государственной службе?

2.6. *Если законодательство распространяется только на высокопоставленных чиновников, включает ли оно положения, дающие возможность техническому персоналу государственной службы переходить на работу в категории высокопоставленных чиновников через какую-либо форму внутреннего продвижения (например, через получение необходимых квалификаций или прохождение специальных экзаменов)?*

2.7. *Если законодательство распространяется только на государственных чиновников, будет ли оно применяться к другим категориям в дополнение к вышеупомянутым? Если да, то применяется ли оно:*

- (а) К членам судебных органов (например, судьям или магистратам, выполняющих судебные функции)?
- (б) К членам органов правопорядка (например, вооруженных сил, полиции, таможенных и пограничных служб, тюремных служащих)?
- (в) К работникам государственных медицинских учреждений (например, врачам и медсестрам)?
- (г) К работникам государственных образовательных учреждений (например, преподавателям Вузов и школ)?
- (д) К работникам национальных транспортных и коммуникационных служб?
- (е) К работникам полугосударственных органов власти или агентств?

Примечание: Чем больше категорий включено, тем больше необходимость в определении равной применимости общих положений законодательства (например, прав и обязанностей) к каждой категории, а если нет, то в обеспечении соответствующих изменений в этих положениях. Во многих случаях, возможно, будет лучше принять отдельные законодательные акты, имеющие отношение исключительно к конкретным потребностям категории (хотя вопросы общего характера, имеющие отношение к вопросам, указанным в законодательных актах, могут быть разрешены таким же образом или при помощи ссылки на законодательные акты).

2.8. *Если законодательство распространяется на все или некоторые категории, уточняется ли это в законодательном акте (например, через исключение слов),*

и указывается ли в законодательном акте какие другие законы или законодательства регулируют эти категории?

Другие категории, за исключением государственных служащих

2.9. *Если законодательство распространяется на другие категории лиц в дополнение к государственным чиновникам, включаются ли в них:*

- (а) Работники местных органов власти?
- (б) Выбранные члены органов государственной власти или местных органов власти?

2.10.1. *Если законодательство распространяется на выбранных лиц, учитывается ли тот факт, что таким лицам не предоставляется срок пребывания в должности?*

Политические, постоянные чиновники или чиновники, работающие на контрактной основе

2.11. *Касается ли законодательство только тех чиновников, которые работают на определенный срок или на постоянной основе? Если да, то рассматривается ли правовой статус тех лиц, которые:*

- (а) назначаются министрами или другими избираемыми лицами в целях обеспечения политических услуг или услуг по принятию решений во время срока службы министра или такого другого лица;
- (б) включены в личный контракт о работе в государственной службе на определенный срок или для конкретных целей?

2.12. *Если такое приемлемо, то будет ли законодательный акт:*

- (а) указывать как, когда и кто будет назначать лиц, и заключать контракты, как эти случаи будут регулироваться, и в какой степени к ним применимы общие положения законодательства?
- (б) обеспечивать защитные меры против широкого применения полномочий посредством методов, противоречащих целям законодательного акта в обеспечении постоянной государственной службы?

3. Управление на всех уровнях государственных органов

3.1. *Основано ли законодательство на системе управления на всех уровнях государственных органов всей государственной службы? Если одно из них еще не обеспечено, то будет ли данный законодательный акт (или другое законодательство) создавать такую систему?*

Примечание: цели обеспечения такой системы обычно заключаются в назначении органа, ответственного за следующее:

- (а) равное отношение к разным частям государственной службы и к разнице между регионами;
- (б) обеспечение стандартов качества по всей государственной службе;
- (в) справедливое отношение ко всем государственным служащим;
- (г) профессиональное и лояльное осуществление решений в области государственной политики в государственной службе;
- (д) условия, позволяющие мобильность государственных служащих в пределах службы (необходимую, если государственные служащие знают срок пребывания в должности и не могут быть уволены);
- (е) надлежащий контроль экономических затрат государственной службы и частичный контроль размеров и распределения затрат; и
- (ж) самостоятельный мониторинг осуществления законодательства о государственной службе.

3.2. *Если не обеспечена функция управления на всех уровнях государства, как обеспечивается выполнение этих задач? Если руководство осуществляется отдельно каждым министерством/ведомством, каким образом осуществляется коллективная координация и мониторинг их управленческой деятельности в целях применения общепринятых стандартов?*

3.3. *Если будет обеспечено управление на всех уровнях государства:*

- (а) будет ли это центральный орган власти (например, комиссия или директорат) с полномочиями выработки государственной политики и вторичного законодательства для всей государственной службы?
- (б) будет ли это центральное подразделение со своими специалистами по управлению кадрами, выполняющими функции координации управления министерствами/ведомствами, и с правом определения общих стандартов через принятие вторичных законодательных актов и нормативов?
- (в) Какому министерству или органу в центральном правительстве такой орган или подразделение будет подотчетно (например, премьер-министру, совету министров, министру государственной службы)?

4. Вторичное законодательство

4.1. *Учитывается ли полностью в законодательном акте необходимость в принятии дополнительного, вторичного законодательства?*

Примечание: Вторичные законодательные акты необходимы по нескольким причинам:

- (а) с материально-технической точки зрения неосуществимо решение всех деталей новых подходов парламентом;
 - (б) детали будут меняться довольно часто, особенно в период реформирования; у Парламента не будет для этого времени;
 - (в) большая часть деталей не интересна парламенту и может быть лучше рассмотрена более опытным органом (например, комиссией или директоратом государственной службы, или советом министров);
 - (г) большая часть деталей зависит от принципов, определенных парламентом, и должна быть реализована в краткие сроки и ускоренными темпами; эта задача более подходит государственному органу.
- 4.2. *Определяет ли законодательный акт полномочия по введению в силу вторичного законодательства по разным положениям законодательного акта?*
- 4.3. *Где необходимо принятие общих стандартов или процедур, либо регулирование вопросов, имеющих отношение к государственной службе в целом, поясняется ли, что принятие вторичного законодательства осуществляется центральным органом власти или при его участии (например, советом министров, министерством финансов)?*
- 4.4. *Приемлема ли разработка проектов вторичного законодательства одновременно с законодательным актом с тем, чтобы законодательная схема предоставлялась парламенту и рассматривалась им в одно и то же время?*

Содержание вторичного законодательства

- 4.5. *Соблюдается ли достаточный баланс между содержанием законодательного акта (в части основных структур и принципов) и содержанием вторичных законодательных актов (в части деталей, процедурных и административных положений)?*
- 4.6. *В частности,*
- (а) Связан ли законодательный акт в основном с созданием обширной базы принципов и в установлении основных принципов новых подходов, и разрешением

спорных вопросов, в которых заинтересован парламент?

- (б) позволяет ли законодательный акт детальное рассмотрение рутинных вопросов во вторичном законодательстве, в частности таких вопросов, как:
- (i) численность и распределение должностей, категорий, чинов и рангов;
 - (ii) процедуры найма и продвижения по службе, включая методы проверки или обеспечения конкуренции;
 - (iii) процедуры аттестации работников;
 - (iv) рабочие часы;
 - (v) условия по предоставлению отпуска;
 - (vi) уровень оплаты, условия и уровень пособий;
 - (vii) дисциплинарные процедуры?
- (в) следует ли уполномочить какой-либо центральный орган власти разработать и принять кодекс поведения/этики и нормы поведения?

5. Факторы стоимости

5.1. *Понятно ли соотношение факторов стоимости с государственной службой в контексте системы государственного бюджета?*

5.2. *В частности, ясно ли:*

- (а) каким образом и кто определяет и контролирует затраты государственной службы (например, оплата труда, пособия, пенсии, операционные расходы, и т.д.)?
- (б) каким образом и кто определяет, осуществляет мониторинг и контроль численности государственных служащих в целом и в отдельности по министерствам/ведомствам в соответствии с процессом составления государственного бюджета?
- (в) необходимы ли дополнительные процедуры для того, чтобы парламент мог осуществлять контроль расходов на заработную плату и укомплектование кадров, а также обеспечивать эффективность в государственной службе?

5.3. *Если эти вопросы не достаточно рассматриваются в действующем законе, следует ли включить их в данный Законодательный акт или вспомогательные законодательные акты (например, закон о бюджете)?*

6. Поступление в систему государственной службы

6.1. *Какой должна быть система назначений – основанной на карьере или должностях, или сочетании двух компонентов? Иными словами, уточняет ли законодательный акт, каким образом назначаются государственные служащие:*

- (а) государственная служба по классам и чинам, впоследствии переходящая к продвижению по службе через чины; или
- (б) конкретные должности, с которых они могут рассматривать переход на другие подобные должности по возрасту или по мере увеличения опыта?

6.2.1. *Имеются ли нормативные положения в отношении отбора (и оплаты труда, продвижения по службе, мобильности), полностью соответствующие с принятой системой?*

Квалификации

6.3. *Предусматривает ли законодательный акт всестороннее рассмотрение квалификаций при поступлении на государственную службу? В частности,*

- (а) включены ли в законодательный акт общие квалификации и недостатки, применимые во всех случаях?
- (б) понятно ли как определяются и публикуются отдельные квалификации специалистов для назначений на конкретные должности (например, во вторичном законодательстве, должностных обязанностях)?
- (в) указывает ли законодательный акт на обстоятельства, при которых поступление в государственную службу может быть открыто для лиц, не являющихся лицами местной национальности (гражданства)?

6.4. *Указывается ли в законодательном акте, каким образом и кто разрабатывает детальные положения в данном контексте?*

6.5. *Существует ли необходимость включения в законодательство подробных положений по формальным требованиям к образованию, особенно по требованиям, строго связанным с конкретными классами, чинами или уровнями должностей?*

6.6. *Будут ли применяться какие-либо особые формы образовательного ценза (например, обучение специалистов государственному управлению в государственном учреждении) как приоритетные требования для поступления или условия для поступления на должность определенного класса или категорий (например “fast stream”, программа переподготовки кадров высшего звена)?*

Способ поступления

- 6.7. *Требуется ли законодательным актом поступление на государственную службу через открытую конкуренцию с учетом служебных заслуг квалифицированных работников?*
- 6.8. *Если принята система найма профессиональных работников, требуется ли законодательным актом открытая проверка перед поступлением на государственную службу в целом?*
- 6.9. *Если не требуется конкуренция, понятно ли, каким образом происходит отбор, кто его производит, исключая покровительство или протекцию, пристрастное и необъективное мнение?*

Правовые взаимоотношения

- 6.10. *Уточняет ли законодательный акт:*
- (а) *тот факт, что правовые взаимоотношения имеют место между государственными служащими и государством, а не отдельным министерством/ведомством?*
 - (б) *кто уполномочен вступать в такие правовые взаимоотношения от имени государства (например, руководитель министерства/ведомства)?*
- 6.11. *Предусматривает ли процесс принятия решений по назначениям исключение протекционизма и пристрастного отношения и способствует ли он мобильности между министерствами/ведомствами?*
- 6.12. *Несет ли совет министров, или какой-либо другой центральный орган ответственность за:*
- (а) *назначение государственных чиновников высшего уровня?*
 - (б) *контроль всего процесса назначений на должности?*
- 6.13.1. *Предписывается ли в законодательстве формальный учет назначений и когда он должен начаться?*
- 6.13.2. *Будет ли принятие присяги предпосылкой назначения? Если да, то каковы последствия непринятия присяги?*

Испытательный срок

Примечания: Для назначения государственного служащего на определенный срок включает долгосрочное финансовое обязательство со стороны государства. Поэтому многие страны-члены ОЭСР требуют завершения испытательного срока назначаемых лиц до подтверждения назначения на должность.

6.15. *Предусматриваются ли положения по начальному назначению на службу или должность при условии удовлетворительного завершения испытательного срока?*

6.16. *Если это так, то:*

- (а) устанавливается ли испытательный срок достаточно задолго до назначения в целях справедливой оценки?
- (б) проводится ли аттестация таким образом, чтобы гарантировать профессиональное и справедливое мнение?
- (в) производится ли подтверждаемое или отменяемое назначение на уровне, исключающем протекционизм или пристрастное отношение?
- (г) будет ли государственный служащий, чье назначение не было подтверждено, иметь право на продление испытательного срока или пересмотра срока окончания?
- (д) будут ли государственные служащие получать пособия (оплату) в течение испытательного срока (если да, какие виды оплат)?

7. Условия работы

Личные дела персонала

7.1. *Существуют ли положения по учреждению и ведению личных дел каждого государственного служащего, в которые включены полномочия и обязанности?*

7.2. *Требуется ли в законодательстве конфиденциальность личных дел, гарантируется ли в то же время право государственных служащих проверять и критически рассматривать содержание их собственных личных дел?*

7.3. *Предусматривается ли определение органа, уполномоченного разрабатывать и принимать подробные положения по данным вопросам?*

Продвижение по службе и повышение в должности

7.4. *Предусматриваются ли в законодательстве время и возможности продвижения по службе и повышения в должности, а также лица, принимающие решения по этим вопросам?*

7.5. *Будет ли принятие решений рассматриваться на определенном уровне и таким образом, чтобы:*

- (а) повышение в должности было возможно на любом уровне в государственной администрации?

- (б) исключались протекционизм и пристрастное отношение?
- 7.6. *Предусматривает ли законодательный акт систему аттестации государственных служащих?*
- 7.7. *Если да, то:*
- (а) *каким образом, кем, как часто будет осуществляться аттестация?*
 - (б) *будет ли аттестация связана с/основана на продвижении по службе и повышению в должности?*
 - (в) *будут ли иметь государственные служащие право видеть оценку в письменном виде и критиковать оценку?*
- 7.8. *Будут ли автоматически производиться продвижения по службе и повышения заработной платы за выслугу лет и завершение предписанного срока службы, или полностью и частично рассматриваться по результатам аттестации?*
- 7.9. *Будут ли платиться премии (бонусы) за особые заслуги? Если да, то, при каких обстоятельствах и кто будет принимать решения?*
- 7.10. *Требуются ли дальнейшие аттестация и/или проверка для продвижения на новый чин или назначения на новую должность? Не лучше ли рассматривать такие требования с учетом выслуги лет, а не в соответствии с законодательством?*
- 7.11. *При каких обстоятельствах продвижения по службе и повышения в должности подлежат открытому конкурсу с учетом заслуг, точно ли указана необходимость применения конкурсного отбора и проведение самих конкурсов с исключением протекционизма и пристрастного отношения?*
- 7.12.1. *Будут ли доступны вакансии в министерствах/ведомствах всем государственным служащим, обладающим необходимыми квалификациями, или только тем, кто работают в тех же министерствах/ведомствах?*
- 7.12.2. *Если вакансии доступны всем, требуется ли законодательством общепринятое объявление для всех государственных органов?*

Перевод

- 7.14. *Насколько и при каких обстоятельствах возможен переход государственного служащего в другое министерство/ведомство?*
- 7.15. *Учитывая, что перевод обычно осуществляется по просьбе или при согласии государственного служащего, существуют ли исключительные обстоятельства, при которых государственные служащие будут переведены по требованию?*

7.16. *Имеют ли государственные служащие, подлежащие увольнению, приоритетное право перевода на равную должность в другое министерство/ведомство, когда появится вакансия?*

7.17.1. *Обеспечивает ли директивный орган возможность использовать перевод как средство продвижения по службе или во избежание увольнения?*

Увольнение

7.18. *Включает ли законодательный акт обстоятельства, при которых правовые отношения будут прекращены? В частности, предписаны ли законодательством условия, при которых служба может быть прекращена в связи с:*

(а) состоянием здоровья;

(б) некомпетентностью/несоответствием в работе или неудовлетворительной работой;

(в) сокращением или закрытием министерства/ведомства в случае неимения срока пребывания в должности;

(г) неправомерными действиями;

(д) просьбой государственного служащего об увольнении?

7.19. *Предусматривает ли законодательный акт, что назначающий орган является в то же время органом, уполномоченным увольнять, и предусматриваются ли процедуры и права обжалования/пересмотра решений об увольнении?*

7.20. *Какие права (например, пособия, пенсии, повторное назначение) имеют государственные служащие, уволенные при разных обстоятельствах?*

7.21. *Какие особые права имеет государственный служащий, не имеющий определенного срока пребывания в должности, уволенный в связи с сокращением или закрытием министерства/ведомства (например, права на повышенную пенсию, ограниченную продолжительность оплаты)? Закладываются ли затраты на эти права в государственном бюджете?*

7.22. *Имеются ли положения в законодательстве или других актах о процедурах, порядке, согласно которым определяется увольнение государственных служащих в случае необходимости сокращения, исключая протекционизм и пристрастное отношение?*

8. Обязанности государственных служащих

Особые служебные обязанности

8.1. *Предусматривает ли законодательство все особые служебные обязанности государственных служащих, являющихся государственными чиновниками,*

предназначенные для обеспечения их нейтралитета, неподкупности, лояльности правительству и государству, эффективности и подотчетности?

8.2. *В частности, предусматриваются ли законодательным актом:*

- (а) обязательства выполнять законные распоряжения иерархически вышестоящих лиц, обстоятельствами и процедурами, в соответствии с которыми государственный служащий может отказаться от исполнения ненадлежащего распоряжения;
- (б) обязательства по предоставлению общественности информации, за исключением информации, считающейся секретной согласно закону, а также обязательство по соблюдению конфиденциальности в отношении вопросов, подпадающих под определение секретности;
- (в) степень обязательства не заниматься другой оплачиваемой работой или не участвовать в предприятии (и кто может получать разрешение на работу, несовместимую с обязанностями государственного служащего);
- (г) обстоятельства, при которых может возникнуть обязательство проживания в определенном месте, либо временного перевода в другое место или перемены обязательств;
- (д) обязательство не добиваться или принимать финансовые или другие компенсации или другие вознаграждения от третьих лиц за освобождение от обязательств выполнения функций государственной службы;
- (е) обязательство по прохождению медицинской комиссии для оценки физических и умственных способностей выполнять функциональные обязанности;
- (ж) общее обязательство выполнять функции лояльно, добросовестно и без задержек, беспристрастно, не под влиянием политических мнений и зависимости, не злоупотребляя властью, и, в общем, действовать в соответствии с правилами, воздерживаться от действий, нарушающих порядок, принятый в государственной службе?

Кодекс поведения

8.3. *Предусматривает ли законодательный акт опубликование Кодекса поведения с подробными нормами о порядке выполнения государственными служащими разных обязательств, указанных в законодательном акте, при обстоятельствах, когда наиболее вероятно появление таких обязательств?*

9. **Дисциплина государственных служащих**

9.1. *Предусматривается ли в законодательном акте создание прозрачной, отвечающей требованиям качества системы судебных органов?*

9.2. *А именно:*

- (а) определены ли соответствующим образом основания для принятия дисциплинарных мер в законодательном акте, в соответствии с требованиями законности, ясно ли указаны их взаимоотношения с обязательствами по закону и Кодексом поведения?
- (б) включены ли в законодательный акт все санкции, применяемые при доказанных нарушениях, и когда каждая из этих санкций может применяться?
- (в) определяются ли в законодательном акте органы, которые могут выполнять дисциплинарные функции и дифференцировать случаи, рассматриваемые иерархически вышестоящим должностным лицом и случаи, которые могут заслушиваться только дисциплинарным судом?
- (г) предусматривает ли законодательный акт достаточную численность в составе дисциплинарных судов (не включающих лица, инициировавшие или рассматривающие дело) для осуществления их предполагаемых задач?
- (д) достаточен ли состав таких судов для принятия самостоятельных решений?
- (е) включены ли в законодательный акт адекватные защитные меры по справедливым слушаниям, включая права получения правовой помощи, предоставляемой лицом по выбору обвиняемого, узнать обвинение и услышать доказательства в защиту и для обжалования?
- (ж) предусмотрен ли единый орган для обжалования для всех дисциплинарных судов в целях обеспечения общих требований в принятии решений?
- (з) предусматривает ли законодательный акт определение общепринятых процессуальных норм или Кодекса

поведения в части инициирования, обвинения, слушания и принятия решений по делам?

- (и) требует ли законодательство отмены юридической силы по истечении определенного срока, или неблагоприятных отзывов, внесенных в личные дела государственных служащих?
- (к) указываются ли в законодательстве конкретные обстоятельства, при которых государственные служащие могут быть временно отстранены до выяснения результатов рассмотрения дела дисциплинарным судом, а также их права в период временного отстранения от работы и если они признаны невиновными?

10. Права государственных служащих

Конкретные права

10.1. *Включена ли в законодательный акт принципиальная основа конкретных прав государственных служащих?*

10.2. *В частности, предусматривает ли законодательный акт следующие права (в зависимости от указанных ограничений по мере необходимости):*

- (а) право равного доступа лиц, квалифицированных для государственной службы;
- (б) право на заработную плату (с учетом качества работы, а не трудового стажа или выслуги лет);
- (в) право на получение заработной платы на уровне, определяемом в процессе коллективного рассмотрения;
- (г) право письменного указания иерархически вышестоящего должностного лица в случае незаконности или обоснованности распоряжения;
- (д) право вступления в члены профессиональных союзов или профессиональных объединений, а также право участия в забастовках;
- (е) право участвовать и занимать должность в политической партии, участвовать в политической деятельности, несовместимой с функциями отдельных лиц;
- (ж) право на определенный минимальный срок ежегодного отпуска и неоплачиваемый отпуск;

- (з) право обращаться в суд или другой независимый орган для разрешения споров по взаимоотношения с работодателем;
- (и) право принятия предписанных форм найма на работу за пределами государственной службы, за исключением несовместимости с выполняемыми функциями;
- (к) право не переходить на другую работу без согласия, за исключением случаев крайней необходимости в службе;
- (л) право получения и проведения соответствующего обучения за счет государства, право на отпуск для учебы;
- (м) право на отдельные пособия (например, для работы в отдаленных районах, официальных поездок, при переходе на другую работу, по болезни, для жилищного обеспечения, сверхурочную работу, особо сложную работу);
- (н) право особых условий работы (например, отпуск матери/отцу, лечение работника или его семьи, пенсии и пособия по инвалидности работникам и семьям)?

10.3. Предусмотрено ли в законодательном акте периодическое определение подробных характеристик таких прав (например, численность, суммы, условия для предоставления прав) посредством других инструментов, например, вторичного законодательства, должностных инструкций, административных указаний

Затраты на осуществление

10.4. Вычислены ли затраты на осуществление рассматриваемых прав?

10.5. Выполнимы ли данные затраты государственным бюджетом? Если нет, то следует ли исключить или изменить положения, либо предусмотреть положения о приостановлении определенных прав до того времени, когда эти затраты представляются возможными?

11. Участие персонала

11.1. Предусматривается ли в законодательстве участие работников государственной службы или их представителей в управлении процессом принятия решений?

11.2. В частности:

- (а) уточняется ли в законодательстве в какой степени и каким образом профессиональные союзы или профессиональные объединения имеют право участвовать в рассмотрении кадровых вопросов?
- (б) ограничиваются ли функции союзов или объединений коллективными действиями (например, рассмотрение заработной платы, рассмотрение изменившихся условий приема на работу или нового законодательства о предоставлении прав)?
- (в) или распространяются ли они на представление интересов отдельных государственных служащих (например, споры по занятости или дисциплинарное производство)?
- (г) имеют ли право союзы или объединения коллективно представлять интересы всех государственных служащих в отдельных министерствах/ведомствах или их права ограничены лишь общей ролью государственной службы?
- (д) следует ли обеспечивать коллективное представление в отдельных министерствах/ведомствах посредством консультативных или конфликтных комиссий, избираемых их государственными служащими?
- (е) имеют ли право союзы или объединения представлять интересы в дисциплинарных судах?
- (ж) необходимо ли положение для создания единого национального консультативного органа в дополнение к союзам и объединениям?

12. Обучение

- 12.1. *Предусматривается ли законодательством обучение, связанное с дальнейшим продвижением по службе и повышением в должности?*
- 12.2. *Если законодательный акт обеспечивает права и обязанности по обучению, какие предоставляются механизмы для обеспечения и мониторинга полностью и систематически планируемого обучения в течение работы в государственной службе?*
- 12.3. *Указывается ли в законодательстве какой именно орган несет ответственность за обеспечение учебы, а также роль национальных учебных заведений в этом отношении?*

12.4. Существует ли механизм для предварительного определения затрат на обучение и для включения затрат в бюджет?

13. Временные положения и оговорки

13.1.1 Включены ли в законодательный акт все временные положения, необходимые для приведения действующих обстоятельств, согласно действующему закону, в соответствие с требованиями нового законодательства?

Графики работ и начало

13.2. Разработан ли график (например, схем по использованию потоков и установленного порядка разработки) для определения поэтапного внедрения нового гражданского законодательства?

13.3. Предусматривает ли законодательный акт введение в силу положений в соответствии с этапами внедрения законодательства?

13.4. Понятно ли, что ни одно из положений законодательного акта не войдет в законную силу, пока полностью не вступят в силу другие нормы закона, от которых зависят первые?

13.5. Позволяют ли предлагаемые даты для начала отдельных частей достаточно времени для подготовки к их реализации до вступления в силу?

Переход работающих государственных служащих

13.6. Включает ли законодательство положения, имеющие отношение к должностям лиц, уже работающих в государственной администрации и поэтому подчиняющимся действующему закону? В частности, обеспечены ли:

(а) средства для приведения статуса лиц, работающих в настоящее время в государственной службе («существующие государственные служащие»), в соответствие с новой системой государственной службы (карьера или должность) и их новыми чинами или должностями, а также их заработной платой;

(б) статус и условия службы существующих государственных служащих, государственных служащих, нанимаемых в переходном периоде, до его окончания;

(в) должности существующих государственных служащих, не имеющих квалификации, требуемой законодательным актом, или дисквалифицированы согласно законодательному акту?

- (г) какие пособия можно предоставлять существующим неквалифицированным государственным служащим в связи с выслугой лет или для предоставления им возможности получения необходимых квалификаций?
- (д) будут ли предусмотрены особые положения по увольнению или выходу на пенсию действительных государственных служащих, оставляющих или вынуждаемых оставить работу в государственной службе, по мере вступления законодательства в силу?
- (е) процедуры, полномочия и график для принятия решений о будущем действительных государственных служащих?

Временные положения общего характера

13.7. *Каким будет статус ранее принятых на работу служащих в государственной администрации (например, пенсионеров) и их семей, в отношении особых льгот, которые они имели ранее при действующем законе (например, пособия на оплату медицинского обслуживания, или пенсии)? В частности:*

- (а) сохранятся ли их права в новом законе;
- (б) будет ли их статус приравнен к такому же статусу в рамках нового законодательства?

13.8. *Каков статус установленного дисциплинарного производства, или применяемых дисциплинарных мер, по отношению к действительным государственным служащим в рамках действующего закона? В частности, будут ли эти дисциплинарные производства: прекращены, или завершены в рамках действующего закона, или включены в новое законодательство?*

13.9. *Каков статус текущих споров о занятости с участием действительных или бывших государственных служащих?*

13.10. *Каковы статус и заработная плата лиц (если таковые имеются), которые рассматриваются как или приравниваются к действительным государственным служащим? В частности, продолжат ли они руководствоваться действующим законом, или будут рассматриваться в таком же положении в рамках нового законодательства?*

13.11. *В какой степени отработанный срок работы в рамках действующего закона учитывается при определении испытательного срока в целях предоставления льгот в рамках нового законодательства?*

- 13.12. Требуется ли положение для обеспечения ведения и передачи личных дел персонала, составленных в рамках действующего закона, для использования в рамках нового законодательства?
- 13.13. Какой льготный период допускается действительным государственным служащим для приведения своих дел в соответствие с требованиями законодательства, кодекса поведения, в отношении финансовых и коммерческих интересов или других несоответствий?
- 13.14. Следует ли оставить в силе соответствующие вторичные законодательные нормы, принятые во исполнение действующего закона, при условии их соответствия новому законодательному акту, до принятия новых вторичных законодательных актов в целях нового законодательного акта?
- 13.15. Следует ли включить требование рассматривать ссылки в других законах на повторяющиеся положения или полномочия в других законах как ссылки на соответствующие положения или полномочия нового законодательства?

Положение об отмене

- 13.16. Включает ли законодательный акт полное утверждение того, в какой степени отменяются положения действующего закона о государственной службе?
- 13.17. Определяет ли полностью законодательный акт положения действующего закона, которые следует сохранить (например, продолжение действия) в определенных целях или определенный период времени?

14. Структура законодательного акта

Примечание: В процессе написания положений законодательного акта возникают следующие вопросы, и позднее, при проверке проекта законодательного акта. Подобные вопросы следует задавать в отношении вторичного законодательства, принимаемого во исполнение законодательного акта.

- 14.1. Является ли структура законодательного акта последовательной для того, чтобы способствовать дебатам в Парламенте и его рассмотрению заинтересованными сторонами?
- 14.2. В частности, удовлетворяет ли законодательный акт следующим принципам, общепринятым в странах-членах ОЭСР.
- (а) Задачи законодательного акта следует излагать в начале, поскольку они составляют контекст, в котором следует читать положения.

- (б) Основные концепции или термины, используемые в законодательном акте, следует разъяснять или определять до их использования в тексте.
- (в) Распространение или охват законодательного акта (например, утверждение общих рассматриваемых и не рассматриваемых положений) следует расположить перед положениями, применяемыми к данным случаям.
- (г) Первоначальные (или основные) положения должны быть расположены до вспомогательных норм, основывающихся или излагаемых на базе этих положений.
- (д) В частности, основные утверждения должны располагаться до изложения исключений.
- (е) Положения об универсальном или общепринятом применении следует располагать до изложения конкретных вопросов.
- (ж) Положения о создании органов следует располагать до положений об их деятельности и выполнении функций.
- (з) Положения о предоставлении прав, обязанностей, полномочий или льгот («материальное право») следует располагать до изложения процедур («правила администрации или процедур»).
- (и) Часто используемые положения следует располагать до нерегулярно используемых положений.
- (к) Постоянные положения следует располагать до тех, которые будут действовать или применяться лишь в течение ограниченного периода времени (например, в течение переходного периода).
- (л) Положения, влияющие на ряд взаимосвязанных событий или действий, следует излагать в хронологическом порядке их происхождения.
- (м) Терминологию следует использовать последовательно на протяжении всего законодательного акта и вторичного законодательства; для подобных вопросов следует использовать одинаковые термины, а в других вопросах – другие термины.
- (н) Соответствующие положения следует объединить в той же части законодательного акта, и отличающиеся группы соответствующих положений следует создавать как отдельные части законодательные акты.

- (o) Группы положений и части должны располагаться согласно тем же принципам, лежащим в основе отдельных положений.
- (п) В законодательном акте особенно необходима перекрестная ссылка со всеми другими важными законами, дополняющими данный законодательный акт (например, Трудовой кодекс, законы, имеющие отношение к пенсиям, медицинскому страхованию, компенсациям).
- (р) Необходима перекрестная ссылка положений законодательного акта и законодательных актов, с которыми они взаимосвязаны, с учетом правильной нумерации.