



SIGMA

Содействие совершенствованию государственных институтов и управления
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет ЕС

УСТОЙЧИВОСТЬ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ СПУСТЯ ПЯТЬ ЛЕТ ПОСЛЕ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС

ДОКЛАД «SIGMA» № 44

подготовлено для «Sigma»

д-ром Яном-Хинриком Мейер-Залингом,
Университет Ноттингема

апрель 2009 г.

Данный документ был подготовлен при финансовом содействии Европейского союза. Мнения, представленные в нем, принадлежат авторам, и они никоим образом не могут считаться официальной позицией Европейского союза и не обязательно отражают мнения ОЭСР и стран-членов этой организации или стран-бенефициаров, участвующих в программе Sigma.

ПРОГРАММА «SIGMA»

Программа «Sigma» (Support for Improvement in Governance and Management - «Содействие совершенствованию государственных институтов и управления») — это совместная инициатива Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейского союза, финансируемая главным образом за счет средств ЕС.

В сотрудничестве со странами-бенефициарами программа Sigma обеспечивает поддержку добросовестной практике в сфере государственного управления посредством:

- оценки прогресса в реформах и определения приоритетов реформы
- оказания содействия в создании институциональных ресурсов и правовых основ
- содействия оказанию помощи со стороны ЕС и других доноров благодаря помощи в разработке проектов и проведении планов действий.

В 2009 году «Sigma» оказывает поддержку работе по реформированию государственного администрирования следующих партнеров:

- **страны – кандидаты на вступление в ЕС** – Хорватия, бывшая югославская республика Македония и Турция;
- **потенциальные кандидаты на вступление в ЕС на Западных Балканах** – Албания, Босния и Герцеговина, Черногория, Сербия и Косово (согласно Резолюции Совбез ООН 1244/99)¹;
- **европейские соседи и партнеры (ENPI)** – Алжир, Армения, Азербайджан, Беларусь, Египет, Грузия, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, оккупированная палестинская территория, Сирия, Тунис и Украина, а также Россия².

Программа «Sigma» осуществляет поддержку реформаторских усилий стран – партнеров в следующих сферах:

- государственная служба, административно-правовые основы, системы, исключаящие коррупцию в органах государственной власти;
- государственный внутренний финансовый контроль;
- внешний аудит, борьба с мошенничеством и управление средствами ЕС;
- управление государственными расходами, бюджетная и казначейская системы;
- государственные закупки;
- разработка и координация государственной политики;
- ресурсы регулирования, управление имущественными правами.

Более подробно с информацией о программе «Sigma» можно ознакомиться на нашем сайте:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторские права ОЭСР

ОЭСР предоставляет свободное право пользоваться данным материалом для некоммерческих целей. Запросы с целью получения права коммерческого использования данного материала или прав перевода следует направлять по следующему адресу: rights@oecd.org.

¹ В соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН 1244 с июня 1999 г. Косово находится под управлением Миссии ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК).

² В соответствии с договоренностью с Еврокомиссией деятельность «Sigma» проводится сначала в девяти приоритетных странах: Египет, Иордания, Марокко и Тунис (ENPI-юг); Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина (ENPI-восток).

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОГРАММА «SIGMA».....	2
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	4
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	5
1. Введение	8
2. Изучение устойчивости реформ гражданской службы после вступления: основы анализа	10
3. Государственная служба в Центральной и Восточной Европе после вступления: направления и результаты в свете европейских принципов администрирования	14
3.1. Статус государственной службы в программах реформирования государственного администрирования.....	14
3.2. Правовые основы государственной службы.....	17
3.3. Центральная координация и управление госслужбой	21
3.4. Открытый конкурс.....	25
3.5. Системы приемных экзаменов и отбор кандидатов	27
3.6. Управление и деполитизация госслужбы высшего звена.....	31
3.7. Гарантии занятости на госслужбе.....	38
3.8. Системы аттестации и оценки	41
3.9. Системы окладов	45
3.10. Системы подготовки и повышения квалификации госслужащих	57
3.11. Системы прав и обязанностей	60
4. Сравнительное обсуждение и заключение	65
4.1. Сравнение по областям	65
4.2. Сопоставление уровней институционализации.....	68
4.3. Сравнения по странам	71
4.4. Обсуждение: какая модель управления государственной службой годится для Центральной и Восточной Европы?	77
4.5. Факторы, определяющие устойчивость реформы госслужбы после присоединения к ЕС: политика ЕС в области государственной службы во взаимодействии с внутренней политикой.....	79
5. Литература.....	85
6. Приложение: методология исследований	89

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Подготовке данной статьи помогали многие. В особенности мне хотелось бы поблагодарить национальных экспертов из восьми новых членов ЕС, стран, которые стали предметом изучения данной работы: Джейн Ярваль и Тийна Рандма-Лиив (Эстония), Ивета Райнхолде (Латвия), Виталис Накросис (Литва), Роберт Собич (Польша), Якуб Ониско и Петра Трнкова (Чешская Республика), Катарина Старонова (Словакия), Ласло Васс и София Чома (Венгрия), Само Годеч и Клаудия Коразия (Словения). Особую благодарность хотелось бы выразить Кристиану ван Столку и его коллегам из «РАНД Европа», нашим партнерам в разработке и организации интернет-обследования, которое мы провели в новых странах ЕС. Кроме того, я глубоко обязан Иоанне Каминска, Камиле Фиаловой и Элисон Тейлор за помощь в эмпирическом исследовании. Я благодарен Сальвадору Паррадо-Диесу, Дери Ормонду, Клаусу Гетцу и Полю Хейвуду за их замечания и критическую оценку первых вариантов данной статьи. Хотелось бы поблагодарить Фонд новых исследователей в Университете Ноттингема за финансирование эмпирических исследований по интеграции ЕС и реформе государственной службы в Чешской Республике; результаты этого исследования были учтены в настоящем проекте. Наконец, большая часть исследований по данной работе проводилась, когда я был исследователем – стипендиатом фонда Макса Вебера при институте «Европейский университет» во Флоренции. Хочу поблагодарить Рамона Маримона, директора программы Макса Вебера и Питера Мэйра, декана факультета политологии и социальных наук, за то, что позволили мне интенсивно заниматься этим проектом в период моей работы во Флоренции.

Ян-Хинрик Мейер-Залинг,
апрель 2009 г.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

В работе исследуется судьба реформ государственной службы, которые проводили страны Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) при подготовке к вступлению в ЕС, состоявшемуся в мае 2004 г. (5-ый раунд расширения ЕС). Работа посвящена главным образом описанию текущей ситуации в восьми странах ЦВЕ (ЦВЕС), которые присоединились к Европейскому союзу (ЕС) в 2004 г. Исследование, лежащее в основе данной статьи, было проведено до того, как разразился экономический кризис, и поэтому не учитывает вполне предсказуемые последствия для государственной службы в этих странах.

В работе исследуется степень, в которой эти страны продолжили реформы государственной службы после вступления, а также степень, в которой их системы госслужбы вписываются в настоящее время в европейские принципы администрирования. Результаты исследования должны представить необходимую информацию для разработки политики ЕС в области государственной службы в отношении существующих стран-кандидатов и потенциальных кандидатов на вступление в ЕС.

Вступление в ЕС ознаменовало новый этап в развитии государственной службы в ЦВЕ. Правительства в ЦВЕ нуждались, главным образом, в дальнейших инвестициях в системы госслужбы. Перед присоединением ЕС обусловил членство в Евросоюзе созданием административных институтов и ресурсов. Развитие административных ресурсов включало в себя требование о создании профессиональных и деполитизированных систем государственной службы в странах, бывших тогда кандидатами. Политика реформирования госслужбы основывалась на «принципах европейского административного пространства». Европейские принципы были разработаны программой «Sigma» в конце 1990-х гг. в ответ на просьбу ЕС составить некий образец политики с целью проведения горизонтальных административных реформ в ЦВЕС. Эти меры были призваны дополнить усилия ЕС по развитию профильных административных ресурсов по основным направлениям *acquis communautaire*.

Из комплексных отчетов по мониторингу, опубликованных Еврокомиссией в 2003 г., следует, что ЦВЕС после вступления в ЕС необходимо продолжить инвестиции в административные ресурсы, включая профессионализацию государственной службы. Однако после вступления в политике ЕС по отношению к новым членам Евросоюза государственная служба играла весьма незначительную роль. Государственная служба в ЦВЕ имеет возможность пользоваться финансовыми ресурсами, предоставляемыми Европейским социальным фондом (ESF), а также обменом опытом и идеями в контексте Сети государственного администрирования Евросоюза (EUPAN), однако эта политика не увязана с конкретными мерами и условиями реформы. Присоединение к ЕС в 2004 году для вступивших стран означало, что реформирование государственной службы лишилось какого-либо внешне определяемого стимула. В результате, реформа государственной службы с первого дня присоединения к ЕС полагалась полностью на собственную инициативу.

В этой связи встает вопрос о том, что же произошло с государственной службой ЦВЕС после вступления стран в ЕС в 2004 г.? Были ли продолжены реформы, начатые до вступления и направленные на усиление соответствия систем госслужбы европейским принципам администрирования? Прекратили ли страны свои реформы? Или же у них даже произошло отступление от проведенных реформ и снизилась степень соответствия европейским принципам администрирования по сравнению с состоянием дел на день вступления? Или же они вступили на совершенно новый курс, тем самым отказавшись от политических ориентиров, на которых настаивал Евросоюз при подготовке к вступлению и которые продолжают лежать в основе политики государственной службы ЕС по отношению к существующими и потенциальным кандидатам на Западных Балканах?

В данной работе сделана попытка ответить на эти вопросы. В ней анализируются курсы стран после вступления и текущий уровень соответствия систем госслужбы европейским принципам

администрирования. Анализ исходит из учета разработанной ЕС политики в области госслужбы до вступления. Выделяются одиннадцать областей управления в государственной службе по широте институционализации и три уровня институционализации - по глубине институционализации. Уровни институционализации отражают формально-правовые нормы, регулирующие госслужбу, реальную практику в управлении госслужбой и отношения госслужащих к различным принципам управления госслужбой. Области управления в государственной службе включают в себя программы реформирования госслужбы и административной реформы, правовые основы государственной службы, центральное управление политикой госслужбы, системы открытых конкурсов, системы вступительных экзаменов и отбора кандидатов, системы управления госслужбой высшего звена, системы защиты занятости в госслужбе, системы оценки эффективности, системы заработных плат, системы подготовки и развития, системы прав и обязанностей государственных служащих.

Исследование опирается на три вида эмпирических источников. Во-первых, национальные эксперты провели комплексный анализ изменений в правовых основах с 2004 г. Во-вторых, в ходе исследования состоялось более 200 опросов действующих и бывших высокопоставленных должностных лиц, действующих и бывших политиков, а также внешних наблюдателей из научных кругов, НПО и СМИ. Интервью были проведены во всех восьми странах, недавно вступивших в ЕС, в Брюсселе с представителями Еврокомиссии и с представителями «Sigma» в Париже. В-третьих, было проведено обследование среди госслужащих из числа министерских чиновников. В обследовании мы смогли ознакомиться с опытом госчиновников в отношении принятой практики кадровой политики, а также с их отношением к различным принципам кадровой политики. Благодаря обследованию было получено почти 3000 ответов по семи из восьми изучавшихся стран. Обследование проводилось по интернету организацией «РАНД Европа» со штаб-квартирой в Кембридже, Великобритания. Благодаря этим различным эмпирическим источникам в статье устанавливается «степень соответствия» уровней и областей системы управления государственной службой европейским принципам администрирования.

В статье утверждается, что лишь меньшинство стран добилось какого-то прогресса со времени получения статуса полноправного члена ЕС в 2004 г. Прежде всего, Литва, Латвия и, в меньшей степени, Эстония выделяются тем, что продолжили прежние реформы и модернизировали у себя системы госслужбы. Во всех трех странах система государственной службы достигла относительно высокой степени соответствия европейским принципам администрирования, однако эти достижения не были закреплены и консолидированы. В момент написания этой статьи в регионе лидером в области профессионализации государственной службы является Литва.

Во-вторых, к категории «конструктивного отступления от реформ» относятся Венгрия и Словения. Обе страны добились некоторого продвижения в одних областях системы управления госслужбой, но при этом в других, соответствие европейским принципам уменьшилось. В целом, системы государственной службы в Венгрии и Словении отличаются средней степенью соответствия европейским принципам администрирования.

В-третьих, Польша, Словакия и Чешская Республика все отнесены к категории «деструктивного отступления от реформ». Во всех этих трех случаях со времени вступления были ликвидированы институты госслужбы без создания новых основ. Пока системы госслужбы в этих трех новых странах ЕС не вышли на уровень среднего соответствия европейским принципам администрирования. Тем не менее, все три страны, особенно Польша, недавно приступили к попыткам восстановления своих систем госслужбы.

Далее в статье утверждается, что некоторые области системы управления госслужбой, по сравнению с другими, характеризуются более высокой степенью устойчивости после вступления. Общее соответствие европейским принципам администрирования наивысшее в области открытых конкурсов и, чуть в меньшей степени, – в области подготовки и прав и обязанностей госслужащих. В сравнении с этим, системы заработной платы продолжают оставаться самым слабым звеном госслужбы, несмотря на значительную работу по реформированию после вступления в большинстве ЦВЕС. Системы экзаменов и отбора были дополнительно дерегулированы, и в среднем они уже не дотягивают до среднего уровня соответствия европейским принципам администрирования. В остальных областях обычно много национальных отличий.

Также в статье утверждается, что по глубине институционализации европейских принципов отличаются и области и страны. Тем не менее, наблюдается общая тенденция к тому, что реальная практика в кадровой политике в меньшей степени согласуется с европейскими стандартами, чем формально-правовые нормы и отношения госслужащих к кадровому управлению. Отношения госслужащих в значительной мере отстаивают принципы отбора и продвижения по заслугам, политической нейтральности и деполитизации. В то же время большинство госчиновников отдает предпочтение дерегулированию систем госслужбы в области экзаменов, зарплаты и гарантий занятости.

Хотя можно было бы предположить, что без давления со стороны ЕС в период непосредственно перед вступлением профессионализация госслужбы должна была привлечь гораздо меньше внимания, полученные в настоящей работе данные поднимают вопросы относительно факторов, определяющих разнообразные траектории после вступления, в особенности в том, что касается роли ЕС в поддержке устойчивости в новых странах ЕС после вступления. В статье утверждается, что лишь небольшое число инструментов политики в ЕС были направлены на обеспечение устойчивости в области реформирования госслужбы после вступления. Давление со стороны ЕС, которое существовало до вступления, практически прекратилось в день присоединения, а техническая помощь продолжалась по конец 2007 г. через «Инструмент финансирования процесса перехода». Однако долгосрочные эффекты от реформ после вступления зависели практически полностью от внутренних условий. Среди инструментов, доступных после вступления, был Европейский социальный фонд (ESF), который продолжал содействовать в целом положительным результатам в области политики подготовки.

Поэтому в данной работе делается вывод о том, что вариативность выбранных траекторий после вступления определяется главным образом внутренними условиями. Потребуется более детальный анализ для выявления причин, объясняющих такое разнообразие национальных путей. Общие детерминанты профессионализации государственной службы в новых странах ЕС станут в будущем предметом дальнейшего изучения в рамках программы «Sigma».

1. Введение

В работе исследуются судьбы реформ государственной службы, которые проводились странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) при подготовке к вступлению в ЕС, состоявшемуся в мае 2004 г. (5-ый раунд расширения ЕС). Работа посвящена главным образом описанию текущей ситуации в восьми странах ЦВЕ (ЦВЕС), которые присоединились к Европейскому союзу (ЕС) в 2004 г. Исследование, лежащее в основе данной статьи, было проведено до того, как разразился экономический кризис, и поэтому не учитывает вполне предсказуемые последствия в этих странах для государственной службы. В работе исследуются (i) степень, в которой эти страны продолжили реформы государственной службы после вступления, и (ii) степень, в которой их системы государственной службы соответствуют европейским принципам администрирования на момент написания данной статьи (лето - осень 2008 г.).

Вступление в ЕС ознаменовало новый этап в развитии государственной службы в ЦВЕ. На правительства ЦВЕ больше не оказывалось давление со стороны ЕС, и от них требовалось развитие внутренних стимулов для продолжения реформы госслужбы, чтобы содействовать профессионализму и гармонизации систем госслужбы с европейскими принципами администрирования. Перед вступлением ЕС обусловил членство в Евросоюзе созданием административных институтов и ресурсов. Развитие административных ресурсов включало в себя требование о создании профессиональных и деполитизированных систем государственной службы в странах, бывших тогда кандидатами. Политика реформирования госслужбы основывалась на «принципах европейского административного пространства» (Sigma 1998, 1999). Принципы европейского государственного управления были разработаны программой «Sigma» в конце 1990-х гг. для Евросоюза, нуждавшегося в общей модели политики, которая могла бы использоваться с целью проведения горизонтальных административных реформ в ЦВЕС и основываться на требованиях Копенгагенских и Мадридских критериев присоединения к ЕС.

Из комплексных отчетов по мониторингу, опубликованных Еврокомиссией в 2003 г., следовало, что от ЦВЕС потребуется продолжить работать над своими административными ресурсами и после их вступления в ЕС³. Однако после вступления государственная служба играла весьма незначительную роль в политике ЕС по отношению к новым членам Евросоюза. Государственная служба в ЦВЕ имеет возможность пользоваться финансовыми ресурсами, предоставляемыми Европейским социальным фондом (ESF), а также опытом и идеями в контексте Сети государственного администрирования Евросоюза (EUPAN), однако эта политика не увязана с конкретными мерами и условиями реформы. Присоединение к ЕС в 2004 году для вступивших стран означало, что реформирование государственной службы больше не было фактором, обуславливающим вступление в ЕС. В результате инвестиции в профессионализацию государственной службы больше не получали внешних стимулов, и импульс реформы теперь должен быть создаваться внутри страны.

В этой связи встает вопрос о том, что произошло с государственной службой ЦВЕ после вступления стран в ЕС в 2004 г.? Продолжили ли они реформы, начатые до вступления и направленные на усиление соответствия систем госслужбы европейским принципам администрирования? Прекратили ли они свои усилия? Или у них даже произошло отступление от уже проведенных реформ и понизилась степень соответствия европейским принципам администрирования, по сравнению с состоянием дел на день вступления? Или же они вступили на совершенно новый курс, тем самым отказавшись от политических ориентиров, на которых настаивал Евросоюз при подготовке к вступлению и которые продолжают лежать в основе политики ЕС по отношению к государственной службе существующих и потенциальных кандидатов на Западных Балканах?

³ В комплексных отчетах по мониторингу обычно отмечалось, на типично дипломатическом завуалированном языке, что «в стране X имелись достаточные условия для реализации европейского законодательства (acquis), однако существует потенциал для дальнейшего улучшения». Области улучшения были различными по количеству, масштабности, детальности и неотложности, однако по отчетам во всех странах имелись, как минимум, некоторые базовые направления для совершенствования.

Изучение устойчивости реформ госслужбы в ЦВЕС, направленных на ее профессионализацию, после вступления также важно в связи со спорами о будущих системах управления ЦВЕ и европеизации ЦВЕС. Уже давно ведутся дискуссии по поводу моделей исполнительной власти, которые появились в ЦВЕС после их выхода из коммунизма более полутора десятилетий назад (Bossaert/Demmke 2003, Dimitrov et al. 2006, Verheijen 1999). Первоначально ожидалось, что администрации в ЦВЕ станут сближаться естественным образом с западными моделями и традициями государственного управления (Hesse 1998). Само понятие европейского административного пространства и наличие единых принципов государственного администрирования позднее превратило это ожидание в программу, которая легла в основу политики по отношению к ЦВЕС накануне вступления этих стран в ЕС (Sigma 1998).

Метафора европейского административного пространства должна была передавать идею о том, что даже если страны ЕС-15 отличаются в своих институциональных очертаниях, по крайней мере, на уровне общих принципов между ними существует некая степень сближения, и эти общие принципы были результатом правовой работы Европейского суда и постоянного взаимодействия между государственными чиновниками из стран ЕС. Суд перерабатывал разнообразные общие принципы административного права из национальных систем ЕС-15 для создания общеевропейского административного права. Кроме того, идея европейского административного пространства была призвана подчеркнуть легитимность Копенгагенских и Мадридских критериев, соблюдения которых страны ЕС требовали от кандидатов, и при этом считалось, что страны ЕС-15 в целом соответствовали этим критериям с принятием их в Копенгагене в 1993 г.

Некоторые исследователи проявляли скептицизм в отношении перспектив постепенной вестернизации систем ЦВЕ (Nunberg 1999). Они считали, что отличия между системами государственного управления на Западе и в ЦВЕ сохранятся надолго (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2008). Более того, «неполноценные администрации», отличающиеся такими особенностями, как высокий уровень политизации, нестабильность и слабость правового государства, могут оказаться перманентно институционализированными, что скажется отрицательно на возможностях развития систем управления в ЦВЕС и их способности к эффективному участию в ЕС (Goetz 2001). Оценка последних изменений в государственной службе ЦВЕС дает возможность дополнить эту дискуссию, определив типы систем государственной службы, которые появились в восьми ЦВЕС, вступивших в ЕС в 2004 г.

Изучение событий, происшедших со времени вступления в области управления государственной службой, также позволяет вступить в дискуссию о результатах действовавших в период до вступления требований, обуславливавших присоединение проведением реформ и после получения ЦВЕС статуса членов ЕС. Поскольку реформы перед вступлением осуществлялись под давлением предъявлявшихся тогда требований, считается, что у ЦВЕС был все основания отступить от этих реформ сразу после того, как эти страны стали членами ЕС (Dimitrova 2007, Epstein/Sedelmeier 2008, Pridham 2008, Sadurski et al. 2006, Sedelmeier 2008). И в то же время не исключено, что реформы перед вступлением позволили сторонникам профессионализации госслужбы закрепиться в органах государственной власти ЦВЕ, и в результате и после вступления в ЕС страны ЦВЕ продолжили работать над развитием систем своей государственной службы. В этой статье поднимаются и эти вопросы, так как в ней делается попытка, прежде всего, определить, какие траектории в период после вступления прослеживаются в восьми ЦВЕС, вступивших в ЕС в 2004 г. Это необходимый первый шаг, прежде чем мы сможем попытаться объяснить, «почему» одни ЦВЕС достигли более высокого уровня устойчивости после вступления, чем другие.

Наконец, оценка последних событий в госслужбе новых членов ЕС важна для стран, которые (пока) не являются членами ЕС. ЕС поддерживает реформу администрирования, включая реформу государственной службы, в действующих кандидатах на вступление в ЕС и в потенциальных кандидатах ЕС на западе Балкан. Отсутствие консолидированных национальных государств и необходимость инвестирования в создание «подходящих государственных аппаратов» (Linz/Stepan 1996) будут предварительными условиями успешности процессов демократизации в этих странах. Состоится или нет расширение, ЕС все равно необходимо проводить эффективную административную реформу и политику государственного строительства в этих странах, которая бы выходила за рамки создания административных ресурсов в направлениях, предусмотренных всей совокупностью законодательства ЕС - *acquis communautaire* (далее по тексту *acquis*). Создание

подконтрольных и эффективных систем госслужбы является одним из главных элементов такого рода политики. Между новыми членами ЕС в ЦВЕ и текущими и потенциальными кандидатами ЕС имеются некоторые существенные отличия. И исследование ЦВЕС даст возможность извлечь на будущее уроки из процесса подготовки к вступлению, а также из первого опыта только что вступивших стран, которые ближе всего по особенностям к текущим и потенциальным кандидатам ЕС.

С учетом всего этого оставшаяся часть статьи разбивается на три части. Сначала определяются основы для анализа устойчивости реформ, который основан на европейских принципах реформирования госслужбы во вступающих странах (Часть II). Затем дается анализ событий с 2004 г. и того, насколько госслужбы в ЦВЕС соответствуют европейским принципам администрирования, разработанных ЕС. В анализе выделяются одиннадцать областей управления госслужбой и три уровня институционализации путем изучения формально-правовых основ, фактической практики управления кадрами и отношений госчиновников к европейским принципам администрирования. Этому анализу посвящен главный раздел данной работы (Часть III).

Затем в работе предлагаются сопоставительные выводы и рассматриваются более общие результаты исследования (Часть IV). Обсуждаются отличительные особенности государственной службы ЦВЕ, и определяются страны, достигшие высокой степени устойчивости после вступления, а также те, кому это не удалось. Завершается работа рассмотрением факторов, которые способствовали и/или мешали устойчивости реформ государственной службы после вступления. В этой части особое внимание уделяется значению политики ЕС в области государственной службы для устойчивости реформ в новых членах ЕС. Здесь задаются параметры следующего этапа исследований, который будет посвящен более детальному изучению факторов, определяющих особенности профессионализации госслужбы в ЦВЕС, и определению выводов в целях разработки стратегии ЕС в отношении текущих и потенциальных кандидатов.

2. Изучение устойчивости реформ гражданской службы после вступления: основы анализа

Как изучать устойчивость анализа реформ госслужбы в новых членах ЕС в Центральной и Восточной Европе в период после вступления? «Устойчивость», как она определяется в словарях, относится к способности «сохранять что-то в действии во времени или постоянно». В данном контексте нас не интересует просто продолжение реформ после вступления в ЕС. Скорее, нас более конкретно интересует продолжение усилий в соответствии с инициативами ЕС в области реформирования госслужбы в период до вступления. Устойчивости, как она понимается здесь, не хватает, если новые члены ЕС приостановили свои усилия по работе над профессионализацией государственной службы, либо если в них произошло отступление от реформ, осуществлявшихся до вступления, и в результате снизился уровень профессионализации государственной службы по сравнению с состоянием на день вступления.

Это узкое понимание устойчивости сразу же направляет внимание на вопрос о том, что собственно Евросоюз требовал от стран – кандидатов перед вступлением. Регулярные отчеты о ходе реформ, которые готовились ежегодно Еврокомиссией, можно считать наиболее авторитетным источником того, что Евросоюз требовал от соискателей и насколько важным тот или иной вопрос был для Еврокомиссии (ср. Steunenberg/Dimitrova 2007). Государственная служба рассматривалась в «политическом разделе» отчетов под заголовком «органы государственного управления». Однако наиболее полная концепция политики ЕС в области государственной службы была сформулирована в «Основах государственной службы», которые были разработаны в связи с проводившимися «Sigma» годовыми оценками госслужбы в странах – кандидатах. Оценки «Sigma» были одним из источников информации при подготовке раздела «система государственного управления» в регулярных отчетах ЕС.

Цель проводимых Sigma оценок состояла в том, что определить, в какой степени системы государственной службы в странах – кандидатах соответствуют «принципам европейского административного пространства». Эти принципы европейского административного пространства были разработаны ЕС и «Sigma» в рамках работы ЕС над созданием общей политики административной реформы (Sigma 1998, 1999), которая могла бы помочь вступающим странам

выполнить Копенгагенские и Мадридские критерии. Эти европейские принципы разделяются на четыре основных группы: (i) верховенство закона: легальность, надежность и предсказуемость; (ii) открытость и прозрачность; (iii) правовая подконтрольность и (iv) эффективность и действенность. Каждая группа дополняется рядом принципов, производных от этих четырех основных групп, например, принципы правовой определенности, беспристрастности, политической нейтральности, профессиональной честности и пропорциональности.

Эти принципы основаны главным образом на прецедентных решениях Европейского суда, а также и на формальном и неформальном обмене практическими подходами между национальными должностными лицами стран ЕС. Они в целом нашли свое отражение в административной практике стран ЕС. Отсылка на общие принципы учитывает тот факт, что Еврокомиссия не может требовать от стран – кандидатов принять какой-то конкретный вид институционального решения для управления своей госслужбой, потому что в ЕС не существует конкретного, определяемого международным договором органа, имеющего право вмешиваться в дела государственной службы стран ЕС. В результате, Еврокомиссия, совместно с «Sigma», оценивает то, в какой степени принятые каждой из стран – кандидатов институциональные механизмы соответствуют европейским принципам государственного администрирования, а также то, в какой степени эти институты располагают ресурсами для ведения административной практики, соответствующей данным принципам.

В соответствии с данным подходом, чтобы исследовать соответствие государственной службы в ЦВЕС европейским принципам администрирования, в данной работе государственная служба «раскладывается» на одиннадцать областей управления госслужбой и по трем уровням институционализации.

Во-первых, основные области управления госслужбой, их инструменты и основополагающие принципы включают следующее:

- (i) Программы реформирования государственной службы, в особенности включение государственной службы в общие программы реформирования системы государственного управления, включая готовность правительства проводить реформы госслужбы⁴;
- (ii) Правовые основы государственной службы, в особенности принятие и полное исполнение закона о государственной службе, с целью реализации принципов правовой определенности, правовой подконтрольности, правовой предсказуемости государственной службы;
- (iii) Центральные структуры управления, координации и контроля за политикой государственной службы во всех учреждениях правительства с целью обеспечения целостности государственной службы;
- (iv) Система открытых конкурсов с целью обеспечения открытости государственной службы, а также эффективности и справедливости процесса вознаграждения;
- (v) Система стандартизированных экзаменов и отбора кандидатур для закрепления принципов найма по заслугам, справедливости и политической нейтральности;
- (vi) Система управления госслужбой на высшем уровне, главным образом с целью содействия профессионализму и обеспечения деполитизации государственной службы;
- (vii) Система защиты занятости на государственной службе, в особенно в том, что касается стабильности и политической нейтральности государственной службы;

⁴ Строго говоря, эта область не связана напрямую ни с одним из европейских принципов администрирования. Однако перед вступлением в ЕС особое внимание уделялось разработке программ реформирования, и программы реформирования являются важным (хотя не обязательным) предварительным условием дальнейшего повышения качества государственной службы. Учитывая, что Еврокомиссия, в своих отчетах о комплексном мониторинге за 2003 г., потребовала дальнейших инвестиций в профессионализацию государственной службы, в данной работе мы включили программы реформирования, а значит, и готовность правительства осуществлять реформы, в оценку траекторий развития после вступления.

- (viii) Система обучения государственных служащих, в особенности в том, что касается развития компетентности государственной службы;
- (ix) Система оценки госслужащих с целью содействия действенности государственной службы и определения стимулов эффективности госслужащих;
- (x) Система финансового и общего вознаграждения государственных служащих, в особенности с целью мотивации госслужащих и создания стимулов для госслужащих, гарантируя в то же время прозрачность, а также справедливое и равноправное отношение к госслужащим;
- (xi) Система прав и обязанностей, включая ограничение политических и экономических/профессиональных прав госслужащих, применение кодексов этики, систем декларирования доходов и системы внутренней дисциплины, с целью содействия развитию прозрачности и беспристрастности государственной службы⁵.

Во-вторых, понятие описанного выше соответствия европейским принципам администрирования не ограничивается принятием формальных правил, а учитывает также реальную практику администрирования и качество реализации формальных правил. На самом деле, можно сделать вывод, что соответствие госслужб ЦВЕС европейским принципам администрирования усиливается по мере того, как эти принципы становятся все больше неотъемлемой частью культуры администраций ЦВЕС и находят свое отражение в системе ценностей госслужащих ЦВЕС. Можно выделить три уровня институционализации европейских принципов администрирования:

- (i) Соответствие формальных правил европейским принципам администрирования;
- (ii) Реальная практика управления госслужбой, а значит, качество применения законов о государственной службе;
- (iii) Преобладающие ценности и отношения госслужащих к европейским принципам администрирования.

Судя по всему, ЕС не составил подробного списка всех требований по реформе государственной службы ЦВЕС. Например, согласно европейским принципам, от ЦВЕС требовалось создать центральный орган управления политикой в области госслужбы, но не предписывалось, должен ли этот орган быть при ведомстве премьер-министра или министра внутренних дел, либо являться самостоятельным ведомством государственной службы⁶. Другими словами, правительства ЦВЕС получили немало свободы в отношении выбора институциональных решений при условии, что они смогут обосновать, что такое решение не будет противоречить европейским принципам администрирования.

Европейским принципам также соответствует целый ряд моделей и традиций государственного управления. Для «Sigma» и Еврокомиссии было необходимо достичь широкой совместимости, потому что при реформировании систем государственной службы было бы политически неприемлемо отдавать предпочтение системам только некоторых стран ЕС и ОЭСР. В результате, модель реформы госслужбы, предложенной в помощь, соответствовала как новому государственному управлению, так и классической вебериянской администрации; она соответствовала как скандинавской традиции администрирования, так и немецкой, англо-саксонской или наполеоновской традициям⁷.

⁵ Мы, конечно, можем выделить больше областей. Например, при оценке реформ госслужбы обычно обсуждается область представительства и участия профсоюзов госслужащих. В этой области ЦВЕС показывают неудовлетворительные результаты, так как профсоюзы слабые и их участие редко отличается эффективностью. Исключением оказалась Словения, где профсоюзы играют важную роль. Другой областью, которую можно показать отдельно, является область контроля за кадровыми затратами, которая позволяет судить непосредственно о принципе эффективности.

⁶ См. в Veblavy (2002) прекрасное описание структур государственной службы, различных вариантов и их особенностей.

⁷ С самыми последними исследованиями традиций в области администрирования можно ознакомиться у Painter/Peters (2009) и Ongaro (2008).

Таким образом, встает вопрос, что же не соответствует европейским принципам администрирования. Можно выделить две группы принципов. Во-первых, европейские принципы администрирования были созданы с конкретной целью содействия распространению европейской практики администрирования и механизмов, которые могли бы эффективно содействовать изменению политических режимов в Центральной и Восточной Европе. До смены режима в странах ЦВЕ не было законов о государственной службе, в которых проводилось бы различие между политикой и администрированием, а также занятостью в государственном и частном секторе (König 1992). Принцип верховенства законов практически не соблюдался или соблюдался формально, а право усмотрения в управлении было характерной особенностью кадровой политики (Pakulski 1986). Наем персонала и продвижение по службе отталкивались от таких критериев, как политическая и идеологическая надежность, а подбор и утверждение кандидатов на высокопоставленные должности в управлении определялись правящей партией. Сохранение принципов, характерных для коммунистической администрации, угрожало успешному расширению ЕС.

Ко второй группе принципов среди политиков в ЕС, а также в «Sigma» предпочтение отдавалось такому виду системы госслужбы, которая была скорее ближе к континентальной традиции (*Rechtsstaat*), чем к новой системе государственного управления, которая в то время возобладали в реформах в англо-саксонских странах. Считается, что ЕС является системой управления, которая базируется главным образом на правовом сближении среди государств-членов, а также что система управления зависит от эффективного действия принципа верховенства закона в каждой из государств ЕС. Поэтому присоединение к ЕС требовало от будущих членов обеспечить демократическое правоприменение. Неспособность обеспечить правоприменение напрямую угрожало всем странам ЕС, действующим в рамках надежного взаимодействия и взаимного признания, принципов, заложенных в договорах ЕС.

Подход ЕС выкристаллизовался в предпочтении минимизации как политического, так и менеджерского усмотрения, чтобы снизить риск «неформального подхода», управления через усмотрение и политизации, которые характерны для коммунистического управления. Для политизации особенно важно то, что политические назначенцы лояльны своим политическим хозяевам, а не принципу законности и верховенства закона.

Подход ЕС не следует считать общим неприятием нового государственного управления, а скорее отражением общего обсуждения реформы в посткоммунистических администрациях в то время, когда формулировалась политика ЕС в области государственной службы. Считалось, что дерегулирование государственного администрирования и делегирование прав усмотрения менеджерам из государственного сектора не годилось в контексте, который отличался отсутствием традиции сильных этических убеждений и уважения принципа верховенства закона в государственной службе. Поэтому в спорах ученых и практиков утверждалось, что административные реформы в рамках классической континентальной традиции *Rechtsstaat* подходили государствам ЦВЕ больше, чем реформы, вдохновленные новым государственным управлением (Dimitrova 2002, Nunberg 2000, Sigma 1998, Verheijen 2000, Verheijen/Coombes 1998, Всемирный банк, 1997). Другими словами, обсуждения реформ в то время привели к выводу о том, что администрации в ЦВЕС должны сначала следовать веберовской модели, прежде чем начинать проводить новую порцию реформ, основывающихся на новом государственном управлении. Еще в 1992 г. «Sigma» предлагала, чтобы государства ЦВЕС сначала добились регулярности и предсказуемости административных решений и только потом приступали к менеджерским подходам.

В общем, в данной работе мы исходим из того, что устойчивость реформ государственной службы ЦВЕС после вступления обеспечивается при условии, что после вступления усиливается соответствие систем госслужбы ЦВЕС европейским принципам администрирования. Устойчивость означает успехи в повсеместном распространении европейских принципов, а также в правовом, поведенческом и субъективном закреплении этих принципов в государственной службе ЦВЕС. Более того, считалось, что устойчивость после вступления относится к продолжению реформ государственной службы в соответствии с европейскими стандартами, которые были разработаны и применялись в рамках процесса подготовки к вступлению. Впоследствии такая оценка должна быть дополнена анализом факторов, определивших изменения в государственной службе с момента

вступления, чтобы установить детерминанты реальной возможности сохранять устойчивость реформ в государственной службе после вступления новых членов ЕС.

Следующий раздел данной работы обращается к эмпирическому анализу устойчивости после вступления восьми новых членов ЕС в Центральной и Восточной Европе. В работе обосновывается основная логика, определяющая отдельные области управления госслужбой, определяются главные критерии оценки соответствия европейским принципам администрирования, а также обсуждаются траектории и текущее состояние восьми ЦВЕС, чтобы вынести обоснованный вывод об устойчивости реформ в отдельных областях и отдельных странах. Сопоставительные выводы данной работы (Часть 4) будут отражены в общих результатах работы. Области управления и страны затем распределяются по порядковой шкале снизу вверх, что позволит нам в целом классифицировать и распределить страны, области и тенденции в соответствии со «степенью соответствия» европейским принципам администрирования в момент написания статьи.

Анализ основывается на ряде эмпирических источников, включая юридический и документальный материал, личные интервью с работниками государственной службы, политиками и внешними наблюдателями в ЦВЕС, а также представителями институтов ЕС, а также обследование госчиновников министерств. Обследование помогло определить реальную практику кадровой политики и отношения госслужащих к различным принципам управления госслужбой. Обследование проводилось по интернету и позволило получить почти 3000 ответов от семи из восьми ЦВЕС (кроме Чешской Республики). Подробно методы проведения оценочного исследования описываются в приложении к данной статье.

3. Государственная служба в Центральной и Восточной Европе после вступления: направления и результаты в свете европейских принципов администрирования

3.1. Статус государственной службы в программах реформирования государственного администрирования

В данном разделе исследуется место государственной службы в контексте более широких программ административных реформ, которые были разработаны в новых странах ЕС после вступления в Евросоюз в 2004 г.⁸. До вступления в регулярных отчетах Еврокомиссии об успехах стран – кандидатов внимание особо обращалось на наличие программ административных реформ, нацеленных на усиление в этих странах административных ресурсов⁹. По мнению Еврокомиссии, разработка программ реформ была важным шагом в сторону начала административной реформы. Программы административной реформы отражают то, как различные элементы реформы связаны друг с другом и как кадровые ресурсы интегрированы в задачи по реформированию. Программы реформ также содержат некоторые указания относительно сроков проведения реформ государственной службы и некоторых форм обязательств правительства в сфере реформирования системы государственного управления. Для данного анализа мы решили исследовать, была ли реформа государственной службы частью общей программы реформирования государственного управления.

В этой изучаемой области успехи новых стран ЕС неоднозначны. Все восемь стран ЦВЕ предприняли какие-то хотя бы минимальные попытки подготовить реформу госслужбы у себя. Однако только в Литве, Венгрии и, в меньшей степени, в Латвии были разработаны и продолжены инициативы в области реформирования государственной службы, которые были частью общей

⁸ Как говорилось выше, программы реформирования государственной службы и государственного управления не совпадали напрямую ни с одним из европейских принципов администрирования. Тем не менее, программы реформ в период подготовки к вступлению были важнейшим элементом подхода ЕС к реформированию государственной службы.

⁹ Понятие административных ресурсов нередко подразумевает, что государственная служба отличается достаточным профессионализмом, а также что существует целостная институциональная или организационная система административных структур.

программ реформ государственного администрирования. При этом изменения в Венгрии вызвали много споров, и будущее их не ясно.

Остальные пять стран в разработке комплексных программ административной реформы преуспели гораздо меньше. Эстония недавно подготовила планы реформирования государственной службы, но «меморандум о реформе» не был в достаточной мере встроен в планы общей административной реформы. Словения и, в меньшей степени, Чешская Республика были активными реформаторами административной системы, но государственная служба в этой деятельности оказалась на вторых ролях. Польша занималась главным образом борьбой с коррупцией, не выработав ни плана реформирования государственной службы, ни стратегии общей административной реформы на период после вступления. Словакия пока придерживается, без сомнения, самой робкой стратегии реформирования государственной службы по сравнению с другими странами, но, как и в Польше, недавно были предприняты попытки возобновить реформы государственной службы.

Изучение обязательств правительств по проведению реформ государственной службы

Словакия провела значительные изменения в системе государственной службы в 2006 г., когда было ликвидировано Управление государственной службой и была дерегулирована система подбора кадров. Однако эти изменения не были частью какой-либо программы административной реформы. Управление государственной службой подготовило планы по внесению поправок в закон о государственной службе, но этими планами не предусматривалось ликвидации самого Управления. Вместо этого реформы 2006 года состояли из отдельных мер, инициированных Министерством финансов, а затем принятых правительством Дзуринды непосредственно перед парламентскими выборами. Правительство Фико пока не видит особой необходимости в перестройке системы государственной службы, хотя среди чиновников в аппарате правительства, в Министерстве труда и среди внешних наблюдателей бытует мнение, что необходимо возобновить реформирование государственной службы. В результате правительство включило поправки в закон о государственной службе в свой законодательный план на 2008 г., но отсутствие концепции реформы, а также то, что парламентский цикл скоро завершается, затрудняет проведение конструктивных реформ в ближайшее будущее.

Польша прошла аналогичный путь, но в настоящее время предпринимаются усилия по перестройке системы государственной службы. Смена правительства в 2005 г. привела к серьезным изменениям в системе государственной службы, включая ликвидацию Управления государственной службы и передачу высших постов в госслужбе политическим назначенцам. Эти изменения были проведены в контексте антикоррупционной кампании, проводившейся правоцентристским правительством в 2005 г., но они не были частью общей программы административных реформ¹⁰. Смена правительства осенью 2007 г. привела к смене ориентаций, и аппарат премьер-министра приступил к подготовке реорганизации системы государственной службы, однако маловероятно, что полная реформа государственного управления является или будет одним из приоритетов действующего правительства.

Чешская Республика обычно больше всех в регионе отстает в реформировании государственной службы, так как в стране так и не был введен в действие закон о государственной службе, принятый в 2002 г. Тем не менее, правительство Тополанека, которое пришло к власти осенью 2006 г., возобновило реформу государственного управления, занявшись вопросами эффективности, качества регулирования, электронным правительством, ориентацией граждан и качеством государственных услуг. С этой целью Министерство внутренних дел разработало и провело в опытный порядок несколько многообещающих инициатив¹¹. Однако несмотря на то что управление кадрами является частью более масштабных задач в государственном управлении, оно не получило

¹⁰ Парадоксально, но антикоррупционная кампания привела к еще большей политизации государственной службы, хотя обычно политизация связана с ростом коррупции. Однако, правительства партии «Закона и справедливости» (PiS) придерживались мнения, что замена персонала среди чиновников разрушит семейственность, которая, по их мнению, была источником коррупции государственного сектора в Польше. Сомнительно, чтобы стратегия правительств PiS привела к успеху (см. Heuwood/Meyer-Sahling 2008).

¹¹ Некоторые из этих инициатив получили поддержку «Sigma».

того же внимания со стороны политического руководства в Министерстве внутренних дел. С лета 2007 года прилагаются усилия по возобновлению реформы государственной службы, и эта реформа была санкционирована кабинетом министров, но, как в Словакии, продвигаться вперед до окончания текущего парламентского созыва будет непросто.

Латвия, Эстония и Словения относятся к группе стран, которые подготовили более далеко идущие планы реформирования. **Эстония** разработала ряд мер административной реформы, в частности, стратегическое планирование и управление эффективностью, а также антикоррупционные меры. Кроме того, в 2004 году были предприняты попытки осуществить реформу государственной службы, которая уже была подготовлена перед вступлением. Те же планы по реформированию были частично реанимированы в конце 2007 г. Они привели к опубликованию Министерством юстиции «меморандума» о реформе государственной службы, а также к подготовке важных поправок в планы реформирования госслужбы в 2008 г. (в момент написания еще не было ясно, будут ли поправки приняты). Таким образом, эстонский пример демонстрирует решимость проводить реформы и готовить конструктивные планы по реформированию, однако эти меры не являются частью комплексной программы административных реформ, и пока не ясно, будут ли они успешными.

В **Латвии**, напротив, после вступления была принята программа реформы государственного управления, которая была рассчитана на период с 2007 по 2013 г. Программа в целом была продолжением программы реформ, составленной до вступления и рассчитанной на период с 2001 по 2006 г., и, как утверждали многие внешние наблюдатели, после присоединения к ЕС латвийскому правительству не хватало видения того, куда должна вести реформа государственной службы. Кроме того, программа административных реформ была очень общей и охватывала такие темы, как территориальная реформа, просвещение граждан и электронное правительство. Управление кадровыми ресурсами было одной из тех областей программы реформ, которая помогла сохранить инерцию реформирования после присоединения. В таких областях, как, например, политика вознаграждения, реформа помогла добиться впечатляющих перемен в 2005 и 2006 гг. С тех пор Государственная канцелярия продолжала следовать своему мандату по программе реформ, разработав концепцию следующего раунда реформ государственной службы, включая планы по созданию кадрового ведомства правительства. Таким образом, после присоединения удалось главным образом сохранить решимость реформировать государственную службу.

Успехи в **Словении** не совсем однозначны. Наиболее очевидной частью реформ после присоединения было создание Министерства государственного управления. Это министерство стало локомотивом реформ, делая акцент на качестве регулирования, мерах по усилению осведомленности граждан о государственном управлении, сокращении административных затрат и применении инструментов электронного правительства. Управление системой государственной службы и системой администрирования отошло к сфере деятельности министерства, в 2005 и 2008 гг. были подготовлены и приняты две поправки в закон о государственной службе. Поправка 2005 года, в частности, была направлена на дерегулирование высших эшелонов государственной службы. Большинство инициатив и поправок в рамках реформ не были воплощены правительством, так как основные усилия ушли на подготовку серьезно просроченного введения в действие закона о зарплатах в государственном секторе. Реформа государственной службы в результате лишилась инициативы, вернулась к политизации и не была встроена в общие планы по модернизации государственного управления.

Наиболее полные административные реформы были подготовлены в Венгрии и Литве. Однако они отличались по своим масштабам и источникам. В **Венгрии** реформа государства была в целом политической инициативой премьер-министра Дьюрчяня перед парламентскими выборами 2006 г. Правительством была опубликована общая программа реформ, которая была направлена на повышение эффективности государственного сектора и ориентировалась на школу нового государственного управления. После переизбрания весной 2006 г. правительство социал-либералов учредило государственную комиссию по реформам под председательством бывшего министра финансов (а в момент написания – министра юстиции) Драшковича. Этой комиссией были подготовлены инициативы по реформированию всего государственного сектора, включая реформу государственной службы. Частично программа реформ уже реализована благодаря крупной

поправке в закон о государственной службе, принятой в 2007 г. Среди наиболее радикальных изменений – создание Кадрового центра при правительстве и введение методов вознаграждения по образцу частного сектора, а также новых методов найма. Однако большая часть программы остается нереализованной и оспаривается в самой администрации. Учитывая также, что с мая 2008 г. правительство является правительством меньшинства, не известно, будут ли продолжены реформы 2007 г. в будущем и приведут ли они в действительности к желаемым результатам.

В случае **Литвы** последовательность в проведении реформ более очевидна¹². Литовское правительство разработало и приняло Стратегию административной реформы на 2010 г. Стратегия была подготовлена Департаментом административных реформ в Министерстве внутренних дел при участии Департамента государственной службы. Стратегия направлена на создание такой системы государственного управления, которая могла бы оказывать «более качественные услуги, ориентированные на общественные интересы», и была расположена «к усвоению опыта институциональных, административных и политических процессов ЕС». Программа нацелена на «создание прозрачной, ориентированной на результаты и граждан системы государственного управления и использование информационных технологий» в системе государственного управления.

В Стратегии 2010 г. государственной служба получает заметную роль. Стратегия посвящена вопросам создания административных ресурсов через обучение, упрощению процедур управления госслужбой, межведомственному взаимодействию в области кадровых ресурсов, усилению контроля за управлением госслужбой и повышению репутации государственной службы в обществе. Программа реформирования, которая была частью стратегических планов правительства в области управления, предусматривает конкретные меры, учитывает необходимые увязки и определяет сроки проведения мер реформирования. В немалой степени эта стратегия является внутренней инициативой администрации, однако и правительством, и членами парламента открыто признается необходимость инвестирования в систему государственного управления. На самом деле, после смены литовское правительство уже приступило к изучению возможностей модернизации, которые станут основными кирпичиками для следующей программы реформ, определяющей стратегию на период до конца 2013 г.

Таким образом, среди новых членов ЕС Литва демонстрирует наиболее полный и целостный подход к реформе государственной службы. Как мы увидим ниже, это также отражается и на успехах реформирования, которые Литва демонстрирует в других областях управления государственной службой. Программные аспекты системы управления государственной службой после присоединения оказались самыми слабыми в Польше, Чешской Республике и особенно в Словакии. Однако, недавно эти страны приступили к разработке программ реформирования госслужбы, что говорит о том, что реформа государственной службы (снова) появилась в планах реформ правительств во всех восьми ЦВЕС, присоединившихся к ЕС в 2004 г.

3.2. Правовые основы государственной службы

В этом разделе исследуются правовые основы государственной службы в ЦВЕС. Раздел посвящен действию законов, определяющих правовой статус госслужащих. Принятия закона о государственной службе было одним из наиболее важных и обсуждаемых элементов политики ЕС в области общих административных реформ в предшествовавший вступлению период. В отношении европейских принципов администрирования закон о государственной службе предусматривает базовый механизм гарантии беспристрастности и содействия профессионализму государственных служащих, необходимый для обеспечения правовой определенности, а также подконтрольности госслужащих как лиц, осуществляющих государственные полномочия. Политика ЕС, таким образом, требовала наличия закона о государственной службе, стабильности закона во времени, введения в действие этого закона полностью и четкого установления границ между государственной службой и политикой, занятостью в частном секторе и, в будущем, других форм занятости в государственном секторе.

¹² До присоединения Литва ориентировалась на менее координированные и более спонтанный подход к реформе государственной службы (Nakrosis 2008a).

На первый взгляд, страны ЦВЕ демонстрируют неплохое соответствие европейским принципам администрирования в области управления госслужбой. В семи из восьми стран (за исключением Чешской Республики) действует закон о государственной службе. Однако, правовые основы не лишены некоторых изъянов, и после присоединения в ряде стран отмечается негативная тенденция. Во-первых, законы о государственной службе не всегда полностью действуют, либо существуют пробелы в правовой базе. Во-вторых, правовые основы отличаются высокой нестабильностью в том смысле, что законы о государственной службе часто или даже очень часто меняются. В-третьих, такие страны, как Венгрия, Польша и Словакия пересмотрели свои законы, исключив высшие эшелоны чиновничества из состава государственной службы и передав эти посты политическим назначенцам. Правовая подконтрольность, правовая предсказуемость и политическая нейтральность государственной службы, таким образом, нередко оказываются под вопросом¹³. Только Латвии и Литве удалось воспротивиться такому откату после присоединения и сохранить в целом высокий уровень соответствия в этой области европейским принципам администрирования.

Определение правовых основ управления госслужбой

Принятие и введение в действие законов о государственной службе

Чешская Республика – единственная страна ЦВЕ, которой не удалось ввести у себя закон о государственной службе и которая, как следствие, не соответствует наиболее базовому требованию, связанному с европейскими принципами администрирования. Закон о государственной службе в Чешской республике был принят в 2002 г., но этот закон так и не был введен в действие. Начало его реализации с 2004 г. откладывалось несколько раз, и большинство наблюдателей полагают, что закон 2002 г. так и не будет исполнен. Эта точка зрения подтверждается недавними попытками подготовить новый закон о государственной службе. Существуют планы реформ, предполагающие объединить закон о государственной службе с законом об официальных должностных лицах, занятых в местных и региональных органах управления, который был принят в 2002 году и действует с 2003 г.

Даже если чешскому правительству не удалось ввести в действие закон о государственной службе 2002 г. (за исключением нескольких положений), следует признать, что кадровое управление в Чехии не работает в правовом вакууме. Во-первых, в Трудовом кодексе есть статья (Статья 73), которая регулирует деятельность сотрудников органов государственного управления. Во-вторых, с 1992 года существует отдельный закон о заработной плате, который регулирует систему вознаграждения, являющуюся важной областью кадрового управления. В-третьих, есть еще закон о конфликте интересов, действующий с 1992 г. и регулирующий права и обязанности должностных лиц. В-четвертых, как уже упоминалось, на должностные лица местных и региональных органов власти распространяется закон о территориальном самоуправлении 2002 г.

В отличие от Чешской Республики, все остальные страны приняли и ввели в действие закон о государственной службе. В **Венгрии** действует закон 1992 года о правовом статусе госслужащих; в **Эстонии** на госслужащих распространяется закон о государственной службе 1995 г.; в **Словакии** действует закон о государственной службе 2001 г., а в **Словении** - закон 2002 года. Остальные страны прошли, как минимум, через одну полную смену действующих законов о государственной службе. **Литва** в 1995 году приняла закон о должностных лицах, который в 1999 году сменил закон о государственной службе. **Латвия** первый закон приняла в 1994 году, а затем в 2000 г. заменила его новым законом о государственной службе. В **Польше** Закон о государственной службе сменился уже дважды: первый закон 1996 года был изменен в 1998 г., а затем еще раз уже после присоединения в 2005 г.

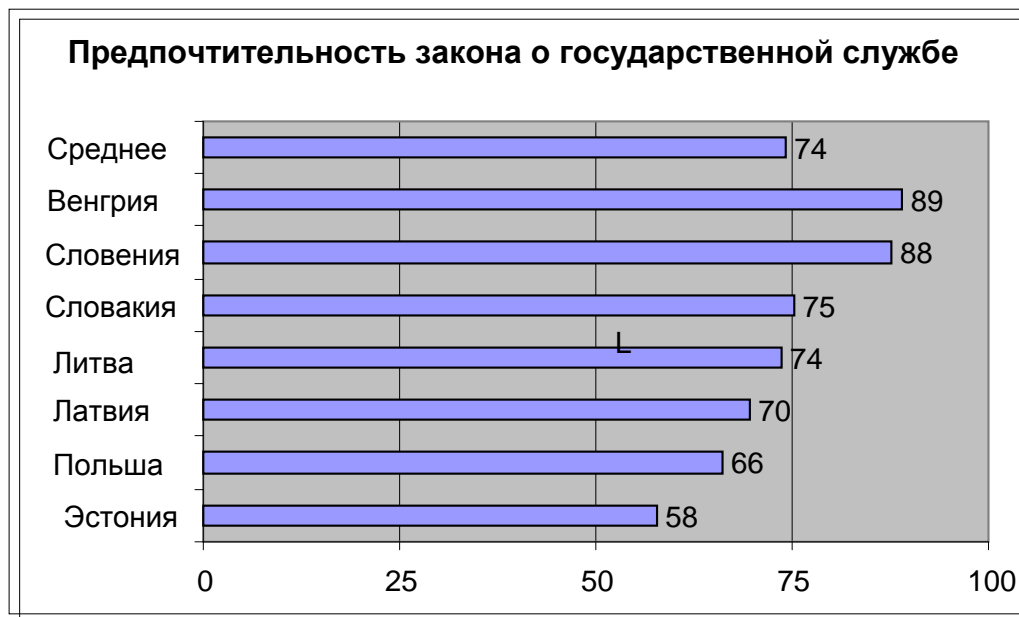
В целом, все государства ЦВЕ, кроме Чешской Республики, выполнили наиболее базовое требование европейского административного пространства еще до вступления, и эта ситуация с тех пор не менялась. Общее согласие с принципом, что на сотрудников органов государственного управления должен распространяться отдельный закон о государственной службе, отражается и в

¹³

Изменения в сфере действия законов о государственной службе в Венгрии, Польше и Словакии можно также рассматривать как пересмотр связи между политикой и администрированием. Такой пересмотр привел к проблемным последствиям для таких европейских принципов, как политическая нейтральность государственной службы.

отношении госслужащих министерств. Согласно опросу «Sigma», почти 75 процентов респондентов согласны с утверждением, что отношения в сфере занятости чиновничества министерств должны регулироваться отдельным законом о государственной службе.

Рис. 1. «Необходимо, чтобы кадровое управление в министерствах было четко прописано в законе о государственной службе»



Было бы интересно узнать, считают ли необходимым закон о государственной службе чиновники в Чехии, так как они никогда не работали на госслужбе, регулируемой отдельным законом о государственной службе. Личные беседы заставляют предположить, что поддержка закона о государственной службе в большинстве ведущих министерств в Чехии, например, в Министерстве финансов, остается низкой. Министерства обычно создают собственные положения и нормы, и в ряде министерств не видят необходимости в создании единого уложения о государственной службе. В то же время нам известно, что ряд министерств управляет своим персоналом, *как если бы* действовал закон о государственной службе. Такой отличие в практике и мнениях заставляют думать, что должностные лица центрального аппарата не будут автоматически приветствовать возобновление в Чешской Республике общей реформы государственной службы.

Качество реализации

Несмотря на наличие законов о государственной службе в ЦВЕС и положительное отношение к законам о государственной службе со стороны госслужащих, необходимо сделать несколько оговорок. Во-первых, качество реализации законов о государственной службе с присоединением ухудшилось. Например, в **Словении** вследствие крупных поправок в 2005 году из закона были изъяты главы, касающиеся регулирования оценкой эффективности и регулирования дисциплинарного процесса. При этом правительственные распоряжения о смене прежних правовых основ еще не приняты, что подрывает правовую определенность государственной службы. В **Словакии** дисциплинарный кодекс также был изъят из Закона о государственной службе в 2006 году, и с тех пор новые нормы приняты не были. Другим примером является **Эстония**, в которой на протяжении ряда лет существовали крупные пробелы. Попытки переделать закон о государственной службе 1995 г. неоднократно проваливались. В результате, кадровики, чтобы сохранить видимость законности, были буквально вынуждены «втиснуть» действующие в настоящее время правила в прежние формальные рамки.

Нестабильность законов о государственной службе

Во-вторых, наличие законов о государственной службе соответствует принципам беспристрастности и правовой подконтрольности государственной службы. Однако государственная служба во всех восьми странах получает низкие оценки по «правовой предсказуемости». Все восемь стран с 2004 г. вносили изменения в свои законы о государственной службе. На конец 2007 г. словацкий закон о государственной службе менялся 23 раза с 2002 г. и 13

раз со времени присоединения в 2004 г. Аналогичным образом, литовский закон изменялся 36 раз в период с 1999 г. по конец 2007 г. (восемь раз с 2004 г.). Даже чешский закон о государственной службе, значительная часть которого не действует, менялся несколько раз с 2004 г. Большинство внесенных поправок были малозначительными, однако, как станет ясным из дальнейшего, все страны, кроме Эстонии и Чехии, приняли, как минимум, одну поправку, которая сказала на том, как осуществляется управление госслужащими. Другими словами, формальные правила, регулирующие государственную службу в Центральной и Восточной Европе, нестабильны, и, как следствие, предсказуемость управления госслужбой серьезно нарушается, что может вести к произволу в управлении.

Сфера применения законов о государственной службе

В-третьих, не лишено проблем определение сферы применения законов о государственной службе. Для правительств ЦВЕС характерно предпочитать узкое определение государственной службы, когда сфера действия закона о государственной службе ограничивается должностными лицами, исполняющими государственные полномочия. В отличие от них, сотрудники государственного сектора в более широком смысле, например, в образовании, здравоохранении и вооруженных силах, регулируются отдельным законодательством. Однако, сфера применения различных систем государственной службы в ряде стран, например, в Словении и Польше, противоречива. Особенного внимания заслуживает ситуация в Польше, так как там закон проводит различия между постоянными, штатными, и назначаемыми государственными чиновниками и «работниками госслужбы», которые попадают в сферу закона о государственной службе, но в остальном на них распространяются обычные трудовые договоры. В то же время количество назначенных и таким образом полноправных государственных служащих в настоящее время составляет пять процентов от общей численности государственной службы. Это означает, что правовая подотчетность государственной службы обеспечивается, однако многие из нормативных положений, которые описываются ниже, распространяются лишь на небольшую часть должностных лиц.

Проблемы сближения с европейскими принципами администрирования встают и в связи с определением отношений между политикой и администрированием. В трех **прибалтийских государствах** высшее звено государственных чиновников по иерархии приходится на уровне, следующем за уровнем министра. Кроме того, выделяются также должности советников, но их численность обычно невелика. В других же странах между уровнем министра и наивысшим уровнем госслужащих появляется один или несколько дополнительных уровней политических назначенцев.

В **Словении** между министром и генеральными директорами, являющимися наивысшими должностями в госслужбе, существуют один или два назначаемых политической партией госсекретарей. И в Венгрии, и в Словакии существует два уровня политических назначенцев. В **Венгрии** на вершине министерской иерархии, над руководителями департаментов, являющихся наивысшими по должности государственными служащими, находятся один или два старших госсекретаря и несколько госсекретарей – специалистов. В Венгрии действуют официальные канцелярии министров, и численность этих канцелярий достигает 20 - 30 человек, при этом руководитель политической канцелярии играет немаловажную роль в управлении министерскими департаментами. В **Словакии** действуют один или два госсекретаря и один руководитель службы, тогда как генеральные директора, находящиеся на третьем уровне в министерствах, относятся к наивысшему разряду госслужащих. В **Польше** граница в иерархии проходит еще ниже, так как один или два госсекретаря, несколько их заместителей, один генеральный директор и большое число директоров департаментов и их заместителей назначаются от правящей коалиции. В результате фактически госслужащим наивысшего звена в Польше является руководитель отдела. Наконец, в **Чешской Республике** не существует формального разделения между политикой и администрированием, так как нет закона о государственной службе. Неформально, эту границу можно провести ниже уровня заместителей министра, так как начальники отделов и департаментов обычно бывают политическими назначенцами наполовину.

Формальная степень политизации означает, что многие из высокопоставленных официальных лиц, играющих ведущую роль в осуществлении государственной власти, на самом деле находятся за рамками действия закона о государственной службе. Такое состояние дел ослабляет подконтрольность государственной службы и подрывает принципы профессионализма и

политической нейтральности. Кроме того, обращает на себя внимание то, что некоторые страны сдвинули границу между политикой и администрированием еще ниже в министерской иерархии, превратив бывших высокопоставленных чиновников в политических назначенцев. Так обстояло дело в **Венгрии**, где должности административного госсекретаря и заместителя госсекретаря были переименованы и превращены в политические посты; в **Словакии**, где начальник управления службы стал политическим назначенцем, и, прежде всего, в **Польше**, где должности трех типов директоров были официально превращены в политические посты¹⁴. Эти изменения можно рассматривать просто как пересмотр соотношения между политикой и администрированием. Тем не менее, они не могут не считаться отходом от европейских принципов государственного администрирования.

В целом, общее качество правовых основ управления госслужбой в ряде стран, например, в Венгрии, Польше, Словакии и Словении, явным образом снизилось, а в некоторых странах – в Эстонии и Чешской Республике – осталось проблематичным. Такая тенденция поднимает серьезные вопросы относительно институционализации принципов правовой определенности, подконтрольности, беспристрастности и предсказуемости в новых странах ЕС.

3.3. Центральная координация и управление госслужбой

В этом разделе исследуются центральные структуры, отвечающие за управление и координацию политики в области государственной службы. В оценках «Sigma» подчеркивалось, в частности, что важнейшим элементом, обеспечивающим соответствие государственной службы ЦВЕС европейским принципам администрирования, является центральный институт, отличающийся прочным положением и наделенный достаточными полномочиями для координации и контроля за политикой в области государственной службы. В таком подходе отражается значение центральных структур управления как механизмов, обеспечивающих правовую предсказуемость политики в области государственной службы, а также справедливое и равное отношение к госслужащим во всех правительственных ведомствах и организациях. Наделенные надлежащими полномочиями, центральные структуры управления обычно также нужны для разработки реформ государственной службы, управления подготовкой законодательства для реформ и установления стандартов кадрового управления.

Эта область управления государственной службой в различных странах отличается большим разнообразием. В ЦВЕ нет единой модели управления государственной службой. Центральные институты управления могут быть в ведомстве премьер-министра и канцеляриях, в министерствах внутренних дел, финансов, труда и юстиции, и в отдельных министерствах государственного управления. Что касается европейских принципов администрирования, можно выделить, как минимум, один центральный орган в каждой из ЦВЕС, который отвечает в общем за дела государственной службы. Тем не менее, ресурсам управления в Чехии и Словакии в настоящее время не хватает силы. В Эстонии центральные ресурсы управления страдают от распределения полномочий сразу между несколькими ведомствами. В Польше, Венгрии и Словении центральные структуры управления характеризуются нестабильностью и неопределенностью. Только Литва и, в меньшей степени, Латвия создали и сохраняют стабильные и надлежащие структуры центрального управления после присоединения к ЕС в 2004 г.

Разнообразие в управлении госслужбой

Устойчивость в этой области центрального управления государственной службой с присоединением вызывает озабоченность, по крайней мере, в Словакии, Чешской Республике и Эстонии. **Чешская Республика** фактически так и не создала единый, центральный орган управления государственной службой, главным образом, потому что в Чехии так и не был введен в действие закон о государственной службе. С принятием закона о государственной службе в 2002 г. чешское правительство учредило Генеральный директорат государственной службы при правительстве. Генеральный директорат должен был стать довольно могущественной центральной

¹⁴ В Польше на момент написания данной работы планировалось вернуть должности генеральных директоров, директоров департаментов и заместителей директоров в сферу государственной службы. Это бы означало возврат к ситуации, существовавшей до 2006 г.

структурой госслужбы, но он так и не приступил к работе, так как правительство так и не назначило его руководителя. Вместо этого в 2005 году Генеральный директорат был ликвидирован. В настоящее время за подготовку следующей реформы государственной службы отвечает Министерство внутренних дел, но у министерства нет никаких иных функций в области кадрового управления, которые помогли бы выработать единые стандарты управления и координировать кадровую политику во всех остальных ведомствах. В результате, кадровая политика осуществляется отдельно по разным секторам и существенно отличается в зависимости от конкретного министерства.

Словакия – еще одна страна с серьезными пробелами в управлении госслужбой. Когда-то в Словакии действовало ведомство госслужбы, бывшее самым сильным в регионе. Это ведомство не только играло обычную роль в управлении реформами и в контроле за их проведением, но имело и существенные полномочия в найме, проведении экзаменов, отборе кандидатов и аттестации, а также в контроле за комплектацией кадрами и кадровыми затратами (ср. «систематизация»). Чрезмерное могущество этого ведомства, возможно, и привело к его падению, так как слишком мешало традиционной роли министерств и, прежде всего, Министерства финансов.

После ликвидации ведомства управление государственной службой в Словакии были официально возвращено в Министерство труда, где оно и находилось до введения в 2002 г. закона о государственной службе. Однако соответствующий отдел в Министерстве труда – Департамент госслужбы – состоит едва ли из семи человек, а в течение первого года после роспуска ведомства госслужбы там вообще было три человека, причем ни один из них не был переведен из ликвидированного ведомства госслужбы. В результате, Департамент государственной службы не имеет необходимых ресурсов для подготовки реформы государственной службы или контроля за исполнением закона о государственной службе. Пока еще можно проследить некоторые наработки ведомства госслужбы, так как некоторые прежние меры продолжают действовать, как и бывшие ранее в употреблении методы управления. Тем не менее, распад государственной службы и отсутствие единообразия в практике управления стремительно нарастают.

У кадрового отдела в аппарате правительства в Словакии больше возможностей координировать политику государственной службы. Официально аппарат правительства отвечает за «назначаемых государственных служащих», число которых невелико и которые отвечают за несколько не самых важных горизонтальных задач в управлении персоналом. При этом регулярные совещания руководителей служб, которые также являются начальниками отделов кадров в министерствах, обрели важную функцию. Эти совещания под председательством руководителя службы при аппарате правительства стали служить платформой и форумом для координации кадровой политики и подготовки следующей реформы государственной службы. Перспективы возобновления реформ государственной службы зависят преимущественно от аппарата правительства и от способности этого аппарата заручиться поддержкой со стороны других руководителей служб.

Эстония – третья страна с проблемами в управлении, однако эти проблемы являются не столько результатом недостатка ресурсов, сколько дроблением функций управления госслужбой между несколькими ведомствами. Это не новая проблема, но существует еще со времени принятия в середине 1990-х гг. закона о государственной службе. Штаб-квартирой госслужбы является Департамент государственной службы в Государственной канцелярии. При этом у Государственной канцелярии нет достаточных полномочий, как нет и полномочия готовить и разрабатывать проект нового закона о государственной службе, составлять проекты подзаконных актов и контролировать реализацию закона. В том что касается контроля за реализацией, Государственная канцелярия служит скорее консультантом, чем контролирующим органом. Настоящим контрольным органом время от времени становится Государственное ревизионное управление, например, при оценке системы вознаграждения, основанной на показателях эффективности, которая была введена в начале 2000-х гг., однако его контрольная деятельность не выходит за рамки произвольных проверок.

Что касается полномочий по подготовке и составлению новых законопроектов, Государственная канцелярия в Эстонии играет лишь консультативную роль, так как эти полномочия переданы Министерству юстиции. Официальная причина такого разделения труда лежит в (конституционном) ограничении, заключающемся в том, что Государственный секретарь,

возглавляющий Государственную канцелярию, не имеет права законодательной инициативы в парламенте¹⁵. Кроме того, следует отметить роль Министерства финансов в координации и осуществлении контроля за управлением госслужбой в области политики вознаграждения. В результате, управление государственной службой в Эстонии лишено ресурсов, позволяющих вводить единые стандарты и подходы во всех административных учреждениях. Не удивительно, что многие внутренние и внешние наблюдатели считают, что в Эстонии действует не одна, а несколько систем государственной службы, так как каждое министерство разработало собственный подход к кадровому управлению. В этом отношении между Эстонией и Чехией существует некоторое поразительное сходство.

На первый взгляд, траектория **Польши** после присоединения очень похожа на словацкий пример, так как независимое ведомство госслужбы было распущено в 2006 г. В отличие от Словакии, Польше удалось избежать институционального вакуума в области центрального управления госслужбой. После реформ 2006 г. управление государственной службой было разделено между двумя департаментами в аппарате премьер-министра. Департаменту госслужбы досталось большинство функций бывшего ведомства государственной службы, включая управление реформами, контроль за реализацией и подготовку и координацию централизованного обучения. Однако выведение постов директоров за рамки государственной службы и создание государственного кадрового резерва, из которого выбираются директора, привели к появлению второго департамента, занимавшегося исключительно управлением Государственного кадрового резерва.

Хотя польскому правительству удалось предотвратить появление разрывов в управлении госслужбой, следует помнить, что в штате ведомства госслужбы когда-то работало около 100 человек, тогда как в Департаменте госслужбы, как номинального преемника этого ведомства, менее одной трети от этого числа. Большинство штатных сотрудников нового департамента имеют опыт работы в прежнем ведомстве госслужбы, а большинство уволенных работников были переведены в другие центральные министерства и ведомства, в результате чего Польша не столкнулась с серьезной потерей опыта работы госслужбы, как это произошло в Словакии. Тем не менее, за реформами 2006 года последовал период большой неопределенности, которая более чем на целый год фактически парализовала управление госслужбой.

Правительство, сформированное после состоявшихся осенью 2007 г. выборов, попыталось решить эту проблему, слив Департамент государственного кадрового резерва с Департаментом госслужбы¹⁶. Хотя такая реструктуризация позволила восстановить ресурсы в области управления госслужбой, вопрос о будущей институциональной организации в Польше остается открытым. Обсуждения ведутся вокруг воссоздания уменьшенного варианта ведомства госслужбы или создания Департамента государственной службы с больше институциональной независимостью, который бы возглавлялся госсекретарем из аппарата премьер-министра.

Изменения и неопределенность, касающаяся полномочий по управлению государственной службой, отличают и **венгерскую** систему. С середины 1990-х гг. полномочия по управлению госслужбой находились в основном в Министерстве внутренних дел, но при этом аппарат премьер-министра обычно получает ряд функций в отношении разработки курса реформ. После реорганизации правительства в 2006 году дела государственной службы были полностью переведены в аппарат премьер-министра.

Обязанности аппарата премьер-министра выросли в 2007 году с учреждением Кадрового центра при правительстве (KSZK). Кадровый центр при правительстве был построен на базе (и располагался в помещении) бывшего Венгерского института государственного управления, который отвечал за проведение исследований в области государственного управления и за подготовку и проведение экзаменов для поступления на государственную службу. Реформы 2007

¹⁵ Не нужно большого воображения, чтобы понять, что такого рода объяснение удобно многим ведомствам и многим политическим деятелям, так как позволяет им контролировать канцелярию.

¹⁶ В планах реформирования предусматривалась ликвидация всего Департамента государственного кадрового резерва и включение штатных сотрудников этого резерва в сферу государственной службы.

года привели к переводу исследовательской функции в другие институты, а новое ведомство наделили важной ролью по подбору и найму и подготовке госслужащих. Большая часть этих мер все еще готовится. Однако Кадровый центр при правительстве уже создал центральную базу данных рабочих мест для рекламы вакансий, приступил к предварительному отбору кандидатов на должности руководителей департаментов и в настоящее время готовит экзаменационную систему, которая, что довольно любопытно, сопоставима с системой конкурсов во Франции и в ЕС.

Пока не ясно, будет ли полностью реализован этот далеко идущий план по развитию активного кадрового ведомства в Венгрии. То, что правительство с весны 2008 г. является правительством меньшинства, лишило судьбу планов реформирования определенности. Профильные министерства весьма неохотно поддерживают реформу, так как не хотят поступаться своей автономией в привлечении и отборе кандидатов. Кроме того, структурная организация аппарата премьер-министра пережила несколько смен руководства. Госсекретарь, бывший основным инициатором реформы государственной службы в 2007 г., ушел из госслужбы и вернулся в частный сектор, а ряд «высокопоставленных» должностных лиц, некоторые из которых проработали 15 и более лет в управлении госслужбой, покинули ведомство премьер-министра, протестуя против новых реформ. В момент написания не ясно, кто будет следующим руководителем и какой будет организационная структура на ближайшее будущее.

С присоединением **Словения** также пережила серьезные изменения в центральных управленческих структурах. После выборов 2004 г. новое правительство создало Министерство государственного управления, которое должно было отвечать за все вопросы, касающиеся административной реформы и управления, включая управление госслужбой. Ответственный отдел в министерстве возглавляет генеральный директор, и отдел надлежащим образом укомплектован штатом. Он занимается системой госслужбы, организацией государственной администрации, управлением административными реформами, включая реформу государственной службы, а также контролем и проверками управления госслужбой. Он организует в централизованном порядке объявления о вакансиях, ведет реестр, играет важную роль в работе с жалобами и обращениями госслужащих, а также разрабатывает планы обучения.

Структуры управления госслужбой в Словении ранее находились в ведении Министерства внутренних дел. Совет должностных лиц, которые отвечает за подбор персонала высшего звена, был перемещен из аппарата правительства во вновь созданное Министерство государственного управления¹⁷. Таким образом, действующая институциональная организация имеет необходимый потенциал, чтобы встать во главе реформ и управления госслужбой. Новое министерство было создано при правоцентристском правительстве Джанзы. Оно продолжило свою работу и после последней смены правительства осенью 2008 г.

Две наиболее стабильные и сильные институциональные организации действуют в Латвии и Литве. В **Латвии** тоже в последние годы происходили изменения, но они были постепенной и поэтапной передачей полномочий от ведомства государственной службы в Государственную канцелярию. В настоящее время Государственная канцелярия отвечает за разработку основных направлений реформы, составление законопроектов и разработку программ обучения – совместно с Латвийской школой государственного управления.

И ведомство государственной службы, и департамент в Государственной канцелярии находятся под руководством премьер-министра, однако отношения между этими учреждениями не лишены трений. Ведомство государственной службы пользуется совсем незначительной поддержкой со стороны профильных министерств, так как они считают, что это ведомство вмешивается в министерские дела и подрывает независимость профильных министерств. Большинство институциональных изменений за последние десять лет, включая роль ведомства в развитии реформ и участии в процедуре экзаменов и подборе персонала, ослабили это ведомство, закрепив за ним репутацию скорее «контрольного учреждения» для профильных министерств, нежели их «сервис-провайдера». В связи с этим в настоящее время рассматривается возможность вливания ведомства государственной службы во вновь создаваемое агентство кадровых ресурсов при

¹⁷ Совет должностных лиц – независимый орган, учрежденный в соответствии с законом о государственной службе.

правительстве, которое бы в централизованном порядке занималось исполнением ряда кадровых функций и напоминало бы Кадровый центр при правительстве в Венгрии.

Наиболее стабильная и самая сильная структура управления государственной службой сложилась в **Литве**. В конце 2002 года был создан департамент государственной службы при Министерстве внутренних дел. Он вышел из бывшего Министерства по административной реформе и местным органам власти, которое были ликвидировано в 2001 г.; функции в области государственной службы были переведены в Министерство внутренних дел. Директор Департамента государственной службы напрямую подчиняется министру внутренних дел. В департаменте работает более 40 штатных сотрудников, которые распределены по нескольким отделам, занимающимся развитием политики в области реформ, контроля, регистрации, обучения и найма, включая работу с вакансиями, подготовку и проведение экзаменов, а также участие в отборочных комитетах. Департамент государственной службы работает в тесном взаимодействии с Департаментом реформ государственного управления в Министерстве внутренних дел. Потребность в координации двух департаментов уменьшилась с тех пор, как недавно Департамент государственной службы получил полномочия по разработке и составлению проектов новых инициатив в области реформирования государственной службы. В результате, за последние несколько лет Литва создала единую и наиболее устойчивую структуру управления в регионе.

3.4. Открытый конкурс

Этот раздел и два последующих посвящены подбору и найму госслужащих. Данный раздел, который начинается с исследования системы открытых конкурсов, посвящен требованию обязательной и полной публикации объявлений о вакансиях в государственной службе как основанному инструменту, связанному с европейскими принципами администрирования¹⁸. Открытый конкурс дополняет понятие подбора и найма по деловым качествам и соответствует принципам профессионализма и действенности, позволяя выйти на большее число потенциальных соискателей на место в госслужбе и потенциально более достойных соискателей. Также он позволяет обеспечивать справедливое и равноправное отношение ко всем соискателям и тем самым отказаться от неформальных и непрозрачных подходов к подбору персонала, которые нередко ведут к фаворитизму и низкому уровню персонала. Для анализа данной области мы исследовали требования об обязательной публикации объявления, фактическую практику открытого конкурса и отношение госслужащих к принципу открытого конкурса.

После присоединения в этой области государственной службы реформы в восьми странах ЦВЕ были очень устойчивыми. Все страны (кроме Чехии) институционализировали обязательный открытый конкурс. Неплохое соответствие европейским принципам администрирования также отражается на ежедневной практике управления госслужбой и широко поддерживается госслужащими в ЦВЕС. Как мы увидим, область открытых конкурсов оценивается выше, чем все остальные области управления государственной службой в том, что касается соответствия европейским принципам государственного администрирования.

Институционализация открытого конкурса

К 2008 г. все страны, кроме Чешской Республики, ввели обязательное требование публиковать объявления о вакансиях в госслужбе. Исключение, каким является **Чехия**, объясняется, главным образом, отсутствием там закона о государственной службе. В то же время Чешская Республика не является такой уж исключительной, когда речь идет о фактической практике подбора и найма, так как объявления о вакансиях почти всегда печатаются, даже если такая практика не является обязательной. Что интересно, практика в Чешской Республике заставляет предположить, что чем выше вакансия в министерской иерархии, тем меньше вероятность появления объявлений. Таким образом, на уровне директора и, прежде всего, заместителя директора объявления редки.

Венгрия последней из семи стран ввела в 2007 г. обязательное требование публикации объявлений. До этой поправки в закон о государственной службе существовало обязательное требование

¹⁸ Концепция открытого конкурса, разумеется, гораздо шире и включает все вопросы, связанные с экзаменами и отбором. Эти вопросы будут рассмотрены в следующем разделе.

объявлять о конкурсе на должность руководителя департамента, только если не было внутреннего кандидата. В то же время, как и в случае Чехии, в Венгрии обычно публиковались объявления о вакансиях в общей министерской структуре. Во всех остальных странах, наоборот, объявления были обязательными уже давно. Например, в Словении, необходимо сообщать о вакансиях с момента принятия закона о государственных работниках, который вступил в силу в 1990 г и был предшественником закона о государственной службе 2002 г.

Полное соответствие европейским принципам администрирования следует из результатов обследования «Sigma». Почти 75 процентов всех респондентов ответили, что объявления о вакансиях на должности публикуются перед назначением нового должностного лица. Между странами разброс во мнениях составляет от 86 процентов в Литве до 54 процентов в Венгрии. Относительно низкое значение в Венгрии можно объяснить тем, что институциональные исследования произошли совсем недавно. На самом деле, это низкое значение говорит о том, что публикация объявлений о вакансиях уже была довольно неплохо укоренившейся неформальной практикой прежде, чем стала обязательной по закону о государственной службе.

Рис. 2. «Объявления о вакансиях публикуются до того, как производится назначение»

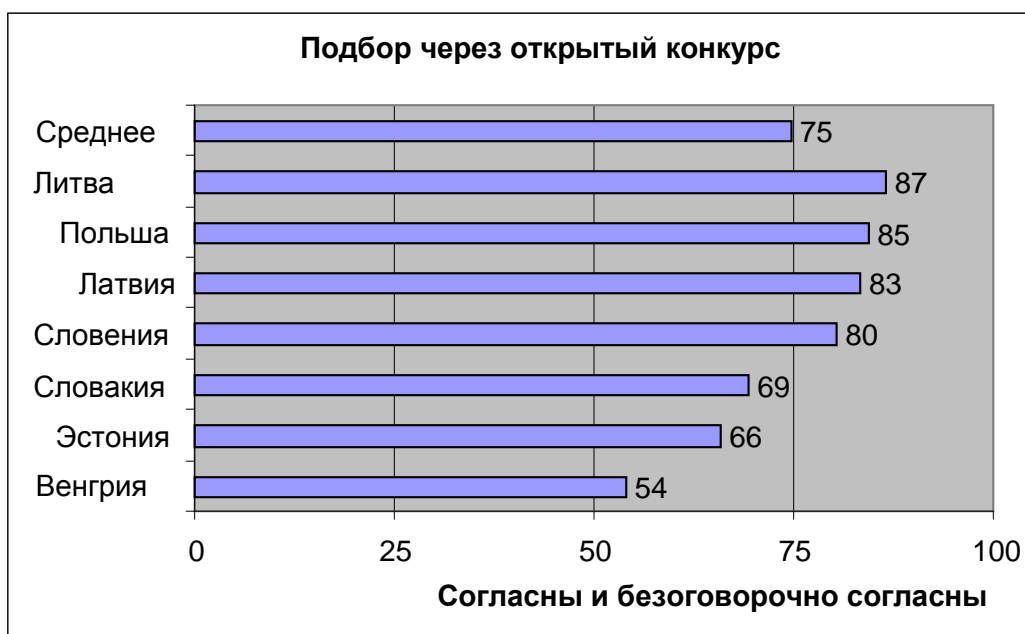
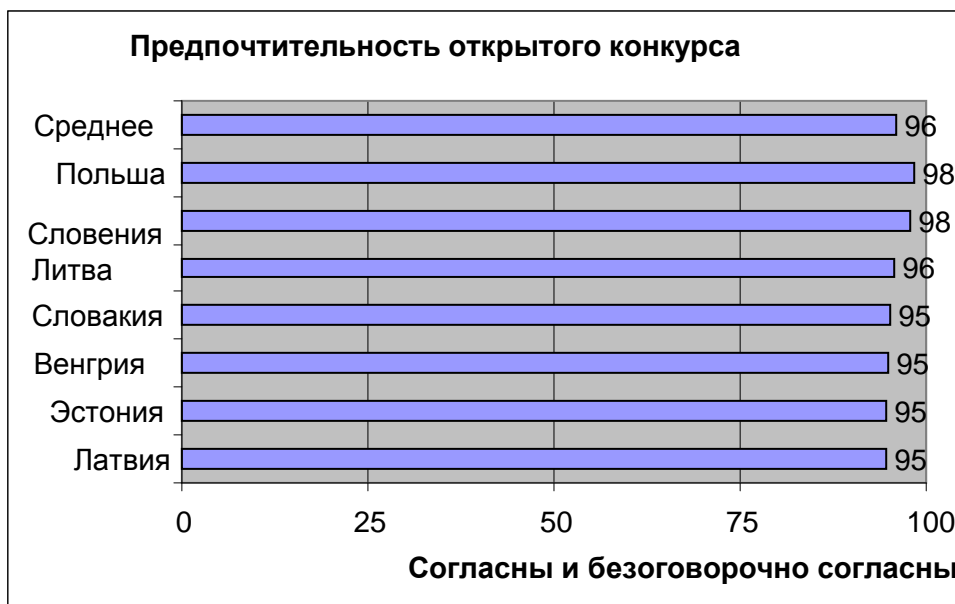


Рис. 3. «Желательно публиковать объявления о вакансиях в министерстве»



Соответствие европейским принципам выше при рассмотрении предпочтительности открытого конкурса со стороны госслужащих. При среднем значении более 95 процентов и очень небольшом разбросе - от 94 до 98 процентов - можно сделать вывод, что концепция открытого конкурса очень широко принята и глубоко укоренилась в органах государственного управления в ЦВЕС и, наоборот, нарушение правил открытого конкурса со стороны руководителей госслужбы, скорее всего, будет рассматриваться госслужащими критически. Другими словами, открытый конкурс, понимаемый узко как публикация объявлений о вакансиях, в госслужбе ЦВЕС широко и глубоко институционализировался.

3.5. Системы приемных экзаменов и отбор кандидатов

В этом разделе анализируется система приемных экзаменов и отбор кандидатов. В этих системах обычно предусматриваются письменные экзамены при поступлении на работу и устные экзамены в форме личной беседы с независимой отборочной комиссией. Приемные экзамены имеют отношение сразу к нескольким европейским принципам администрирования. Они напрямую касаются принципов эффективности и профессионализма, так как помогают отбирать для государственной службы компетентных соискателей. Регулируемые и стандартизированные экзамены также важны для справедливого и равного отношения к кандидатам на поступление на госслужбу. Поэтому системы экзаменов обычно используются в качестве основного показателя «подбора по деловым качествам» в отличие от подбора, основанного на фаворитизме и политическом покровительстве. Поэтому для анализа мы рассмотрели наличие обязательных письменных экзаменов, фактическую практику проведения и действенность таких экзаменов, регулирование экзаменов, политическую независимость отборочных комиссий и общее отношение государственных служащих к системам экзаменов.

В отличие от открытых конкурсов госслужбы ЦВЕС показывают довольно неважные результаты в том, что касается качества систем экзаменов, и тенденция после присоединения в большинстве стран была негативной. Только в Литве существует система экзаменов, которая в целом соответствует европейским принципам администрирования. В остальных странах либо никогда не было стандартизированных экзаменов, либо они были отменены в период после вступления, либо их планируют отменить. Неудовлетворительное соответствие европейским принципам нашло свое отражение в реальной практике управления госслужбой и, в меньшей степени, в низком уровне принятия этой системы госслужащими. Поэтому оценка поступления на госслужбу обычно проводится на основе личных собеседований, но формально-правовые условия для стандартизации устной оценки обычно низкого качества, и политическая независимость отборочных комитетов гарантируется только в трех прибалтийских государствах.

Упадок систем стандартизированных экзаменов

Письменные экзамены

Только в **Литве** система экзаменов приближается к «соответствию» европейским принципам администрирования. Там письменный экзамен является обязательным для всех соискателей. Экзамен предусматривает многовариантный выбор и состоит из двух частей. Половина вопросов посвящена проверке общих и юридических знаний; эта часть составляется Департаментом государственной службы. Вторая половина вопросов относится к конкретной должности и определяется министерством, подбирающим кандидата на пост. Результаты кандидатов оцениваются по системе баллов и выстраиваются по рейтингу перед проведением отборочной комиссией собеседования.

Но и у литовского примера есть недостатки. В частности, экзамен критикуют за чрезмерную простоту, так как вопросы, устанавливаемые Департаментом государственной службы, можно найти в интернете. Кроме того, сомнения вызывает степень, в которой на данном экзамене можно проверить интеллектуальные способности кандидатов, так как он не оценивает умения и аналитические навыки соискателей. В результате некоторые полагают, что экзамен имеет чисто символическую ценность. В то же время признается, что пользоваться системой несложно, она объединяет гибкость на этапе подбора с высокой степенью легитимности в сравнении с системами подбора и найма, которые вообще не предусматривают письменного экзамена.

В остальных семи изученных странах меньше отборочных механизмов. В **Словении** до последнего времени существовали экзамены, которые были еще короче, чем в Литве; организовались они в централизованном порядке, сдавались независимой аттестованной экзаменационной комиссии, посвящены были, главным образом, знанию права, но были более комплексными, чем литовский вариант и требовали, как объяснили опрошенные, от четырех до шести недель интенсивной подготовки на курсах, проводимых Академией управления. Первоначально экзамены давались с трудом: всего не более 50-60 процентов кандидатов сдавали экзамен с первой попытки. Следует отметить, однако, что экзамен сдавался в течение года *после* назначения на госслужбу. Поэтому его можно рассматривать как «начальную подготовку», а не механизм отбора (см. ниже 2.7).

В Словении письменный экзамен пришелся не по вкусу многим госслужащим, особенно молодым чиновникам, которые считали его бюрократическим и не очень актуальным по содержанию. В ходе последней реформы в 2008 г. система экзаменов была ликвидирована и заменена на обязательную подготовку, которую необходимо проходить на различных этапах карьеры. В результате, Словения фактически отказалась от системы стандартизированных экзаменов для зачисления на госслужбу.

Венгерская система аналогична словенской, так как госслужащие обязаны сдавать экзамен в течение года после своего назначения. Кроме того, существует специализированный экзамен, являющийся обязательным на более позднем этапе карьерного роста. Эта система постепенно будет отменена. В настоящее время Кадровый центр при правительстве готовится к введению системы конкурса по месту образовавшейся вакансии. Планируется также проверять умения и навыки, выходящие за пределы чисто правовых знаний. Пока, правда, еще не ясно, будет ли эта новая система вообще запущена. Маловероятно, что она станет работать еще в 2009 г., как это первоначально планировалось.

Единственными странами, в которых действуют экзамены до назначения на должность в госслужбе, помимо Литвы, являются Польша и Словакия. И в том, и в другом случае экзаменационная система весьма слабая, и в **Польше** она будет отменена для всех, кроме должностных лиц, желающих получить статус «кадрового государственного служащего». В Польше квалификационная процедура является обязательной для всех кадровых чиновников, являющихся постоянными госслужащими. До 2006 года выдвижение было обязательным предварительным условием для назначения на должность директора, что означало, что все директора должны были пройти через строгий экзаменационный процесс. Это требование было изменено в ходе реформы 2006 г., когда кадровые/постоянные госслужащие вошли в Государственный кадровый резерв; их могут отбирать министры, производящие назначение, однако должности высшего звена больше за ними не закрепляются¹⁹.

Включение в Государственный кадровый резерв требовало, чтобы соискатель успешно сдал экзамен. Экзамен длился один день и проводился Национальным институтом государственного управления (KSAP). Первый раунд экзаменов проходили примерно 50 процентов кандидатов. Проваливались кандидаты обычно на языковом тесте, который был частью экзамена. Как уже упоминалось, Государственный кадровый резерв сначала был включен в состав Департамента государственной службы, а теперь этот резерв планируется ликвидировать, что означает, что требование сдавать экзамен исчезнет. Экзамены будет сдавать небольшая группа кадровых госслужащих, однако поскольку эта группа составляет не более 5 процентов от всей госслужбы, можно сказать, что прохождение экзамена в Польше является не правилом, а исключением.

Словакия пережила сходную историю. На самом деле, до 2006 г. существовали несколько типов экзаменов. Во-первых, с 2002 г. действовало обязательное требование сдачи экзамена в момент поступления на госслужбу в рамках «отборочной процедуры». Во-вторых, для всех официальных должностных лиц требовался «квалификационный экзамен». Сначала его проводило ведомство государственной службы, позднее эта обязанность была передана министерствам (2003 г.). Этот вид экзамена был частью процесса подбора и найма, но он также был задуман в качестве «диспансеризации» для тех чиновников, которые уже работали в министерствах, но должны были

¹⁹ В такой системе, если выдвинутый чиновник назначается на должность директора, он считается официально во временном отпуске, но может вернуться на госслужбу после того, как увольняется с должности.

пройти через эту промежуточную процедуру, чтобы стать кадровыми госслужащими. Этот экзамен пользовался всеобщей нелюбовью и был отменен в 2006 г. Третий экзамен был «настоящим квалификационным экзаменом» для госслужащих, позволявший им становиться кадровыми государственными чиновниками аналогично польскому подходу; но этот экзамен так и не был полностью введен. В Словакии всего пять кадровых госчиновников, и в ближайшем будущем планируется ликвидировать эту систему. Наконец, до сих пор существуют, но практически не используются «сокращенные» отборочные экзамены для соискателей.

Таким образом, сегодня в Словакии действует «процедура отбора», которая предусматривает письменный экзамен. В определенной степени этот экзамен регулируется бывшим ведомством государственной службы, но меры контроля или проверки процедуры отбора уже не действуют. Содержание и проведение экзаменов определяются на усмотрение министерств. Поскольку начальники служб обычно являются ответственными кадровиками, экзамены фактически находятся под контролем чиновника, который недавно был переведен из статуса политического назначенца. Соответственно, эффективность вступительного экзамена ограничена. При проведении экзамена, по слухам, вопросы подгоняются под конкретного соискателя, либо же эти вопросы сообщаются заранее. Только в психологическом тексте, как говорят, есть некоторая опасность сбиться. В то же время ликвидировать экзаменационную процедуру не собираются. С экзаменом мирятся как с одним из элементов общей процедуры подбора и найма, что способствует легитимности принимаемых кадровых решений.

В остальных трех странах требований сдавать экзамен нет. В **Эстонии** и **Латвии** об экзамене в законе о государственной службе не упоминается, а отсутствие закона о государственной службе в **Чешской Республике** означает, что такого требования тоже не существует. В то же время во всех трех странах экзаменами иногда пользуются руководители госслужбы в контексте процедуры отбора.

Как выясняется из личных бесед в восьми новых членах ЕС, экзамены на регулярной основе разрабатываются и организуются руководителями, занимающимися наймом, независимо от формально-правовых требований. Эти экзамены не стандартизированы, а разрабатываются специально для оценки умений и навыков соискателей. Другими словами, экзамены используются для повышения эффективности госслужбы благодаря разработке процедур, позволяющих отбирать соискателей по умению и навыкам. Однако принципы правовой подконтрольности и равного отношения в большинстве из стран, судя по их текущему состоянию, практически не выполняются.

Отличия в институциональной системе хорошо прослеживаются в ответах на вопросы обследования «Sigma». Что касается собственно практики управления госслужбой, результаты обследования показывают, что Литва выделяется как страна, в которой широко применяются письменные экзамены в процессе подбора и найма кадров. Письменные экзамены также широко используются в Словакии. Данные неплохо отражают прежние правовые основы, но не могут показать здесь, что качество экзаменационной системы во многих министерствах ухудшилось. Также ответы на вопросы обследования показывают, что соискатели в Венгрии и Словении обычно *до* назначения не тестируются, отражая правовое требование о сдаче экзамена спустя некоторое время *после* поступления на государственную службу. В то же время данные показывают, что по крайней мере руководители госслужбы пользуются возможностью провести обязательный письменный экзамен в дополнение к устному. Этой юридической возможностью в Словении пользуются чаще, чем в Венгрии.

Рис. 4. «Новые кандидаты проходят письменный экзамен для проверки их квалификации прежде, чем заступают на свою должность в министерстве»

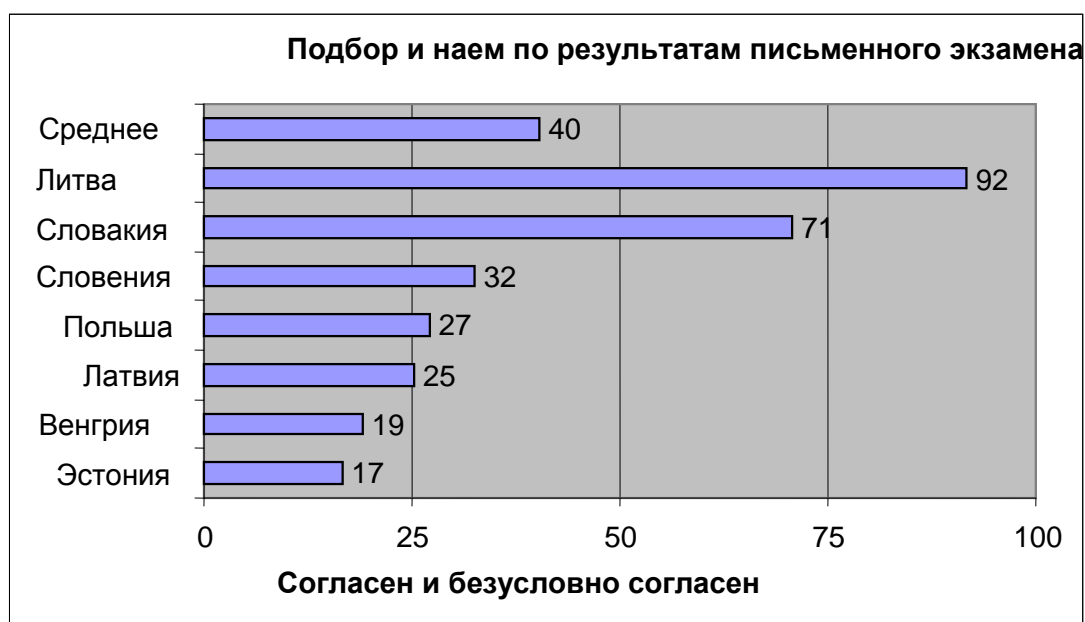
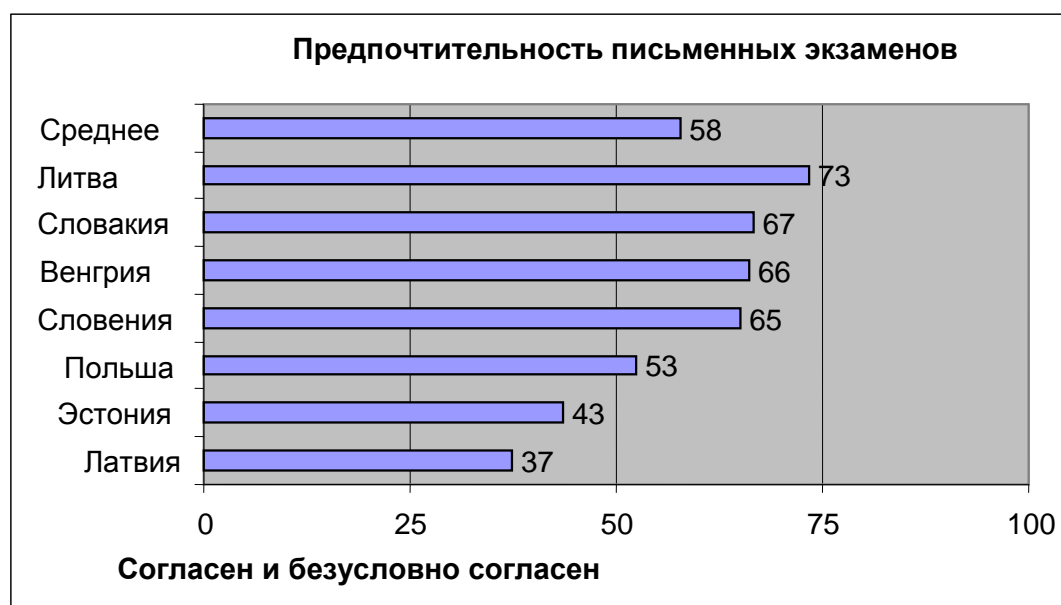


Рис. 5. «Желательно, чтобы кандидаты на занятие вакантных мест в госслужбе сдавали письменный экзамен для проверки квалификации до занятия должности»



Кроме того, ответы на вопросы обследования показывают, что общая поддержка систем письменных экзаменов в лучшем случае сосредоточена на среднем уровне. Институциональные основы более всего распространены в Литве и Словакии, тогда как различия между фактической практикой (см. рис. 4 выше) и предпочтениями госслужащих (рис. 5 выше) больше всего в Венгрии, Словении и Польше. Госслужащие в Латвии и Эстонии, судя по всему, не считают проблемой отсутствие письменных экзаменов, так как не демонстрируют практически никакого интереса к применению экзаменационных методов. Также результаты обследования показывают, что отношения госслужащих различаются больше всего при сравнении их безоговорочной поддержки открытых конкурсов и весьма скромной поддержки письменных экзаменов как инструмента отбора.

Собеседования и отборочные комиссии

Когда письменные экзамены не очень подходят для отбора кандидатов, акцент делается на устной части экзаменов. Не удивительно, что **личные собеседования** оказываются наиболее распространенным методом проверки качества и пригодности соискателей на должности в

министерствах. Проблемы с личным собеседованием заключаются в том, что трудно гарантировать справедливое и равноправное отношение ко всем соискателями. В большинстве стран отсутствуют специальные государственные требования, которые бы устанавливали четкие правила проведения личных собеседований. В Литве конституционный суд постановил, что экзаменационная процедура противоречит принципу прозрачности, и призвал правительство регулировать устную часть экзамена таким образом, чтобы свести к минимуму возможности фаворитизма.

Когда экзаменационные процедуры почти не регулируются, а личные собеседования являются основным инструментом отбора кандидатов, особенно важно оценить, кому поручено принимать фактическое решение об отборе. Соответственно, в оценках проекта «Sigma» особое значение уделялось наличию **отборочных комитетов** и минимальной роли, которую играли министры и политические назначенцы при отборе госслужащих, с целью содействия профессионализму и политической нейтральности государственной службы.

Законодательное требование о создании отборочных комитетов широко распространено в ЦВЕС. Исключение составляет **Чешская Республика**, так как там нет закона о государственной службе, который мог бы содержать обязательное требование таких комитетов. В том, что касается отбора персонала, не занимающего руководящих позиций, между странами в целом особой разницы нет. Обычно лицом, инициирующим процесс отбора, чье мнение позднее будет решающим при окончательном отборе кандидата, является как раз руководитель, которому необходимо заполнить вакансию в своем департаменте.

Отборочные комитеты обычно состоят из трех – семи членов. Обычно среди них руководитель департамента, глава соответствующего отдела и представитель кадрового отдела. В некоторых странах, например, в **Литве**, в отборочных комитетах до семи членов. Также в комитет могут входить другие высокопоставленные чиновники, например, госсекретари, но также среди них могут быть представители центральных управлений госслужбы, внешние эксперты и представители профсоюзов. В Литве члены отборочных комитетов выбираются из списков, существующих в конкретных министерствах. В большинстве стран действуют различные инструкции по созданию отборочных комитетов.

В то же время есть существенные отличия в том, что касается определения того, «кто» отвечает за создание отборочных комитетов. Основное отличие заключается в том, что одни страны делегируют эти полномочия старшему чиновнику, а другие – политическому назначенцу. В **Эстонии**, **Латвии** и **Литве** госсекретарь или генеральный секретарь, как наивысший чиновник, официально назначает членов отборочного комитета или утверждает состав комитета. В отличие от этих стран, в **Венгрии**, **Польше** и **Словакии** эти полномочия формально делегируются политическому назначенцу. Во всех трех странах это правило было введено после присоединения к ЕС, когда должности административных госсекретарей и заместителей госсекретарей в Венгрии, генеральных директоров в Польше и руководителей служб в Словакии были превращены в политические посты. Это изменение отражает растущую политизацию в этих трех странах. От этих стран отличается **Словения**, так как там министр официально отвечает за создание отборочных комиссий, а также за последующий выбор и назначение членов комиссий²⁰. На практике эти полномочия обычно передаются генеральным директорам, а министры только занимаются подбором персонала высшего звена. В итоге, среднее соответствие экзаменов и систем отбора принципам в ЦВЕС невелико, и только трем прибалтийским государствам удалось предотвратить спад в этой области после присоединения.

3.6. Управление и деполитизация госслужбы высшего звена

Высшее звено государственной службы у вершины административной структуры играет центральную роль в распространении европейских принципов администрирования внутри госслужбы (Sigma 1998, 1999). Поэтому в регулярных отчетах ЕС и оценках «Sigma» особое

²⁰ В Словении министр отвечает за создание отборочных комиссий в министерстве, тогда как в других учреждениях эти права делегируются директору аппарата правительства, директору органа, связанного с министерством, руководителю административного подразделения или руководителю какого-то иного государственного органа.

внимание уделяли профессионализации и политической нейтральности государственной службы в ЦВЕС. Для обеспечения деполитизации высшего звена госслужбы европейские принципы и политика ЕС направлены на то, чтобы снизить (или минимизировать) возможности по применению политического усмотрения при отборе и назначении высшего звена в государственной администрации. Для целей анализа мы исследовали то, в какой степени правила отбора высокопоставленных чиновников обеспечивают политическую независимость назначенцев, оценили фактическую глубину политизации в министерской бюрократии, а также отношение госслужащих к продвижению по службе, основанному на политических критериях, в отличие от критериев, определяемых деловыми качествами.

Правила и процедуры, а также фактическая практика подбора чиновников высшего звена является важной отличающей особенностью среди восьми ЦВЕС. Меньше всего высшее звено министерского чиновничества политизировано в трех прибалтийских государствах. Промежуточную группу составляют Словения и Чехия, несмотря на отсутствие у последней законодательства о государственной службе. Высшее чиновничество в Венгрии, Словакии и особенно в Польше самое политизированное. С момента присоединения к ЕС политизация высшей бюрократии усилилась в Словении, Венгрии, Словакии и Польше. Она осталась на неизменном уровне в прибалтийских государствах и, с оговорками, в Чешской Республике. Очевидно, что в этой области управления госслужбой отношения госслужащих больше соответствуют европейским стандартам, чем формальные правила и реальная практика кадровой политики по отношению к чиновникам высшего звена.

Реполитизация высшего звена госслужбы

Эстония отличается наименее политизированным формальным процессом подбора министерского персонала высшего звена. Подбор генеральных секретарей готовится Комитетом по конкурсам и оценке высших государственных служащих, который является центральным органом в составе государственной канцелярии. Право инициативы по процессу подбора принадлежит министерствам, но в целом процессом руководит госсекретарь Государственной канцелярии. Госсекретарь устанавливает отборочный совет, состоящий из высокопоставленных чиновников, представителей различных административных органов, ведомств и профсоюзов, а также независимых экспертов. Обычно есть один представитель от министерства, которому необходимо подобрать кандидата на должность нового генерального секретаря, но в совете нет политических представителей. В ходе этого процесса опрашиваются кандидаты, которым необходимо подготовить программу деятельности министерства, в которое они хотят получить назначение. Затем комитет может предложить одну, две или три кандидатуры министру, которые имеет право выбрать одного из их числа. Затем министр предлагает выбранного им кандидата на официальное утверждение канцелярией.

Министры вступают в дело ближе к концу процесса отбора, однако предварительный отбор госчиновниками и внешними экспертами, а также централизованное управление процессом уменьшают вероятность выбора такого кандидата, чьим основным достоинством будет его политическая лояльность министру и его партии. Это не означает, что политическое влияние невозможно. На первом этапе процесса отбора в министерстве, которое подыскивает нового генерального секретаря, происходит собеседование. Это дает министерству возможность высказать свои предпочтения центральному конкурсному комитету. Кроме того, министерство выдвигает своего представителя в состав конкурсного совета, и это лицо может быть квазипредставителем министра. В конце концов, министры тоже могут наложить вето на предложение конкурсного комитета и назначить на некоторый период времени исполняющего обязанности генерального секретаря.

В результате, некоторые наблюдатели как внутри, так и вне министерств утверждают, что «министры обычно добиваются того, что хотят»²¹. Поэтому одна из важных функций конкурсного комитета заключается в предотвращении открытой политизации государственной службы,

²¹ Об отношении между партиями и государством, а также возможностях у политических партий проводить назначения в центральные, региональные и местные органы власти и в целом в государственном секторе, см. Sikk (2006) и Madise (2007).

обеспечивая прозрачность в процессе отбора и легитимность в подборе чиновников высшего звена в министерствах. Динамика процесса отбора также показывает, что в целом беспристрастный конкурсный комитет подорвал бы собственную легитимность в глазах правительства и министров, если бы не принимал во внимание предпочтения министров. Таким образом, гибкость и приспособляемость в Эстонии можно считать одним из секретов успеха централизованного конкурсного комитета.

Процедура отбора генеральных директоров в **Словении** больше всего напоминает эстонский вариант. Сравнивая Словению и Эстонию, следует с самого начала отметить, что высшая должность в Словении, пост госсекретаря, заполняется политическим назначением, которое осуществляет правительство, а пост генерального директора – на два уровня ниже должности министра. В Словении подходящие кандидатуры на посты генеральных директоров, генеральных секретарей, директоров правительственных учреждений, директоров органов, связанных с министерствами, а также руководителей административных подразделений проверяются и отбираются Советом должностных лиц. Совет первоначально входил в состав аппарата правительства, но после внесения поправок в 2005 г. в закон о государственной службе был перемещен в Министерство государственного управления. В Совете 12 членов. Трое назначаются президентом республики из числа экспертов государственного сектора. Трех членов высокопоставленные чиновники выбирают тайным голосованием из своей среды. Двух членов Совета назначают профсоюзы специальностей, представленных в государственном управлении, а четверо назначаются правительством по предложению Министерства государственного управления. Председателя Совета должностных лиц выбирают члены Совета. В момент написания председателем был госсекретарь (политический назначенец) от Министерства юстиции²².

Для того чтобы определить подходящие кандидатуры на должность с учетом их профессиональной квалификации, создаются специальные конкурсные комиссии. Такие отдельные конкурсные комиссии состоят минимум из трех членов, включая одного члена от Совета должностных лиц, одного – от министерства, а также эксперта (экспертов), не входящего в органы государственного управления. После устных экзаменов комиссия составляет список «подходящих» и «неподходящих» кандидатур. В списке подходящих кандидатур может быть один, двое и больше человек. Затем министр может выбирать из этого списка, а может, по желанию, его не учитывать. В результате динамика отбора в Словении работает так же, как в Эстонии, когда министр имеет решающий голос и обычно может влиять на решение по своему усмотрению.

Важное отличие между Словенией и Эстонией заключается в *фактической* глубине политизации. В Эстонии на практике в министерском чиновничестве, помимо небольшого числа советников, очень мало политических назначенцев, а генеральный секретарь де-факто находится в некой промежуточной зоне между политиками и кадровым чиновничеством. В Словении же первый уровень ниже министра, госсекретарь, является политическим. Кроме того, процесс подбора генеральных директоров, генеральных секретарей, директоров правительственных учреждений, директоров органов, аффилированных с министерствами, а также руководителей административных подразделений мало сказывается на реальных результатах политизации этого уровня в министерствах. После смены правительства в 2004 г. на уровне генеральных директоров произошла политически мотивированная ротация. Совету должностных лиц, возможно, и удалось предотвратить явную политизацию высшего звена госслужбы, но ему не удалось предотвратить того, чтобы как сторонние, так и внутренние наблюдатели перестали считать, что этот уровень в министерской бюрократии стал де-факто политическим уровнем. Таким образом Совету должностных лиц удалось повысить прозрачность и легитимность процесса отбора, но не удалось предотвратить фактической политизации высшего звена госслужбы.

На первый взгляд может показаться удивительным, что реальная практика политизации в **Чешской Республике** не очень отличается от подхода, преобладающего в Словении, так как подбор высшего уровня чиновников в Чехии осуществляется главным образом в правовом вакууме. Заместители министров являются верхним уровнем политических назначенцев после министра и наделены важными управленческими функциями в министерстве. Замминистра обычно выбираются

²² После последней смены правительства осенью 2008 г. пост председателя Совета был передан представителю Министерства государственного управления.

министром, однако министру приходится учитывать договоренности, достигнутые между коалиционными партиями, которые обычно требуют пропорционального распределения ведущих постов среди всех членов коалиции. Другими словами, должность заместителя министра традиционно была политическим постом, хотя в чешской министерской бюрократии есть некоторые существенные исключения. Однако на следующих уровнях иерархии, уровнях руководителей отделов и руководителей департаментов, министры и, прежде всего, заместители министра обычно имеют право выбирать предпочитаемую ими кандидатуру.

Все это означает, что конкурсные комитеты редко занимаются подбором кандидатур на эти должности. Таким образом, подбор высшего персонала остается практически нерегулируемым и полупрозрачным. Что интересно, процесс подбора в Чехии и Словении отличается существенно, однако фактическое использование политических критериев имеет такое же значение при подборе руководителей отделов и департаментов в Чешской Республике, как и при подборе генеральных директоров в Словении. С точки зрения политики ЕС в области госслужбы, в которой придается особое значение «правильным» правовым основам, сходство в результатах в этих двух странах необъяснимо. Однако можно предположить, что отсутствие регулирования и недостаточное регулирование могут вести к сходным результатам.

Подбор госсекретарей в **Латвии** и **Литва** близок к эстонскому и словенскому вариантам, но есть некоторые важные отличия. Во-первых, в советы по отбору госсекретарей могут входить министры, или они могут, как минимум, влиять на состав такого совета. Таким образом, министры имеют возможность оказывать прямое влияние на процесс принятия решений. Во многом, такой подход формализует практику, которая является неформальной в Эстонии и Словении. Во-вторых, централизованный контроль за решениями о подборе в Латвии и Литве меньше зарегулирован. В Литве Департамент госслужбы направляет представителей в состав отборочных советов, но на практике выбор делается министром. В Латвии список подходящих членов в состав совета определяется решением канцелярии, но для назначения госсекретарей этот список в разных министерствах разный. Например, госсекретарь канцелярии входит в состав совета по отбору кандидатур на пост госсекретаря в Министерстве сельского хозяйства, но может не входить в советы для подбора кандидатур на посты других госсекретарей.

Здесь опять важнее оказывается реальная практика, выливающаяся в политизацию высших постов. И в Латвии, и в Литве министры имеют право голоса при назначении госсекретарей, но и в том, и в другом случае эти высокопоставленные чиновники, как и эстонские генеральные секретари, оказываются наименее политизированными чиновниками высшего звена в регионе²³. Известно, что министры получают право голоса и могут время от времени более активно пытаться влиять на процесс отбора, а также что назначаемые лица могут быть членами партии, но в конечном итоге, в этих трех странах считается, что госсекретари/генеральные секретари являются преимущественно профессиональными чиновниками. Деполитизация наивысшего уровня сказывается, разумеется, на политизации следующих уровней министерской иерархии. Заместители госсекретарей и руководители департаментов в этих странах очень редко оказываются политизированными.

Такой подход существенным образом отличается от управления госслужбой в Словении и в Чехии, но прежде всего он отличен от управления государственной службой в Польше, Словакии и Венгрии. Во-первых, в трех последних странах старшие чиновники, рангом ниже министра, но с руководящими обязанностями внутри министерства, являются политическими назначенцами. В **Польше** уровень ниже министра состоит из госсекретарей и заместителей госсекретаря. Эти высокопоставленные чиновники обычно отбираются таким же образом, как заместители министра в Чехии, в том смысле что министры в целом могут отбирать предпочитаемых ими чиновников, но при этом в случае ключевых постов они должны соблюдать принцип пропорциональности в правящей коалиции. До 2006 г. закон о государственной службе в Польше определял генеральных

²³ См. Reinholde (2003, 2004), где предлагается обсуждение и непосредственные данные по Латвии. Для Литвы этот вывод справедлив в период, в который проводилось данное исследование. Обсуждения и различные слухи, сопровождающие идущую смену правительства, заставляют предположить, что госсекретари и другие государственные служащие высшего звена должны быть под более сильным политическим давлением, чем в последние семь – восемь лет. Пока не ясно, в какой степени будут реполитизированы чиновники высшего звена в Литве.

директоров, директоров и заместителей директоров департаментов как госслужащих, которые отбираются на конкурсной основе согласно процедуре, организуемой ведомством государственной службы. С реформой 2006 г. эта ситуация изменилась, и директора стали назначаться по политической принадлежности. Как показывает исследование реальной глубины политизации, генеральные директора и руководители департаментов также стали главными образом политическими назначенцами. Политизация нередко выходит даже на уровень заместителя директора и руководителя отдела (Heywood/Meyer-Sahling 2008).

В **Словакии** после 2004 г. изменения имели сходную направленность. В 2006 г. реформой госслужбы должность руководителя службы была превращена в политический пост, который стал третьим по значению в министерстве (вторым по значимости после министра является госсекретарь). Раньше подбор на эту должность организовывался и готовился ведомством госслужбы, как в случае директоров в Польше²⁴. С 2006 года руководитель службы выдвигается министром и назначается правительством. В отношении генеральных директоров действует стандартная процедура найма, что и для всех госслужащих: дается объявление о вакансии, соискатели должны сдать письменный экзамен, т.д. Однако на практике эта процедура никак не сдерживает политизацию директоров. Как показали личные беседы, от политического вмешательства страдают нередко один или два следующих уровней иерархии. В частности, смена правительства в 2006 г. привела к значительной ротации в министерствах, которая подчас распространяется до уровня руководителя отдела. Активизировавшаяся с присоединением политизация в Словакии привела к значительной неопределенности в ситуации с госслужащими, что явным образом противоречит духу закона о государственной службе, принятому перед присоединением.

Наконец, в **Венгрии** две высших должности в министерствах также были преобразованы в политические. Старшие госсекретари и специальные госсекретари/заместители госсекретарей теперь отбираются министром или премьер-министром, и при назначении на эти должности не существует ни комитетов, ни критериев отбора. До 2006 г. эти должности номинально относились к госслужбе, однако у министров даже в то время была значительная свобода в формировании собственных команд госсекретарей. Таким образом, политизация руководящих должностей в Венгрии еще до 2006 г. уже была распространенной практикой. Профессиональный уровень начинается только с руководителей департаментов, хотя многие наблюдатели считают, что даже эти должности находятся в промежуточной зоне между политикой и управлением.

При сравнении восьми стран приходится заключить, что принципы профессионализма, политической нейтральности и справедливости в процессе отбора соблюдаются в целом в трех прибалтийских республиках. При этом политизация является характерной особенностью процесса отбора в остальных пяти изучавшихся странах, особенно в Польше, Словакии и Венгрии²⁵. Значение политических критериев для отбора чиновников высшего звена и формирования министерской бюрократии тесно связано с критериями, определяющими в восьми странах ЦВЕС продвижение госслужащих по карьерной лестнице. Правила повышения по службе обычно относятся к мало регулируемым аспектам управления государственной службой. В ряде стран вообще нет никаких правил, так как продвижение по службе зависит только от классификации и системы зарплат и никак не влияет на отбор чиновников высшего звена.

Тем не менее, данные обследования «Sigma» говорят о том, что для повышения по службе политические связи нередко оказываются важнее, чем результаты работы госслужащих. Как видно ниже из рис. 6 и 7, отличия в значении меритократических и политических критериев для продвижения по службе очень велики. Литва, Эстония и Латвия группируются сверху, а Словакия, Польша и Венгрия ближе к низу таблицы; Словения находится посередине. Парадокс заключается в том, что госслужащие в центрально- и восточноевропейских странах могут поступить на службу на

²⁴ См. Staronova (2003) и Staronova/Malikova (2005), где приводится анализ высшего звена госслужбы и вопросов политизации в Словакии.

²⁵ Политизация в пяти ЦВЕС (за исключением трех прибалтийских республик) выше, чем в западноевропейской государственной службе. Это особенно справедливо для Польши, Словакии и Венгрии. Сравнительный анализ можно найти в Peters/Pierre (2004), Ketelaar et al. (2007), а также в Matheson et al. (2007).

условиях открытого конкурса; от некоторых даже требуется сдать экзамены. Тем не менее, если они стремятся добиваться успеха в системе органов управления и особенно если они хотят продвигаться вверх, они должны проявить политическую ангажированность и иметь политические контакты. Но это характерно и для многих давних членов Евросоюза (ЕС-15).

Рис. 6. «В моем министерстве личные успехи ведут к продвижению по службе на более высокопоставленную должность»

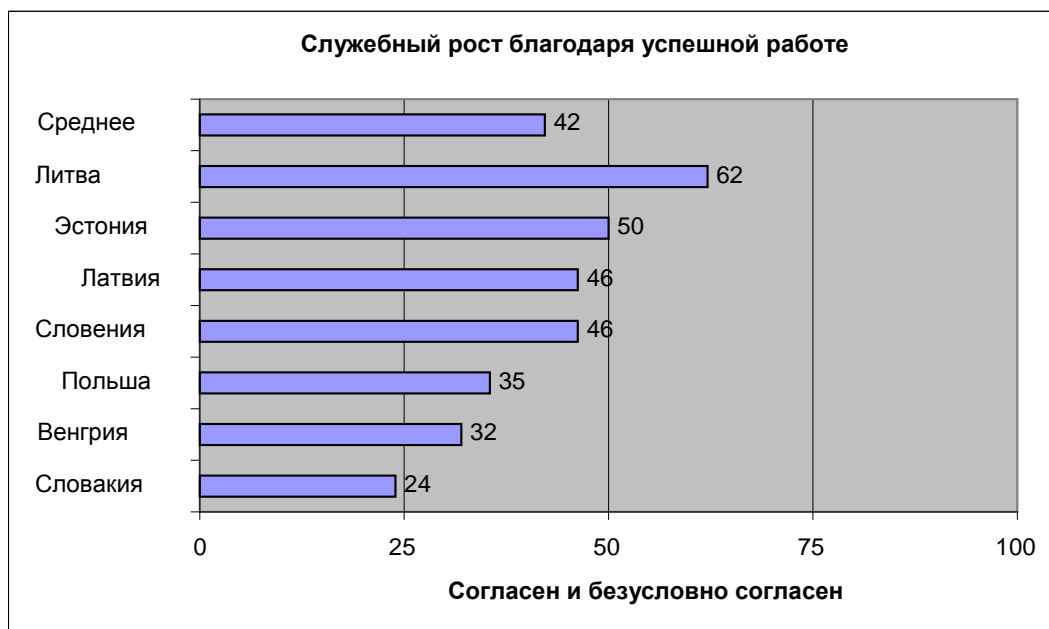


Рис. 7. «Политические связи могут ускорить служебный рост в моем министерстве»

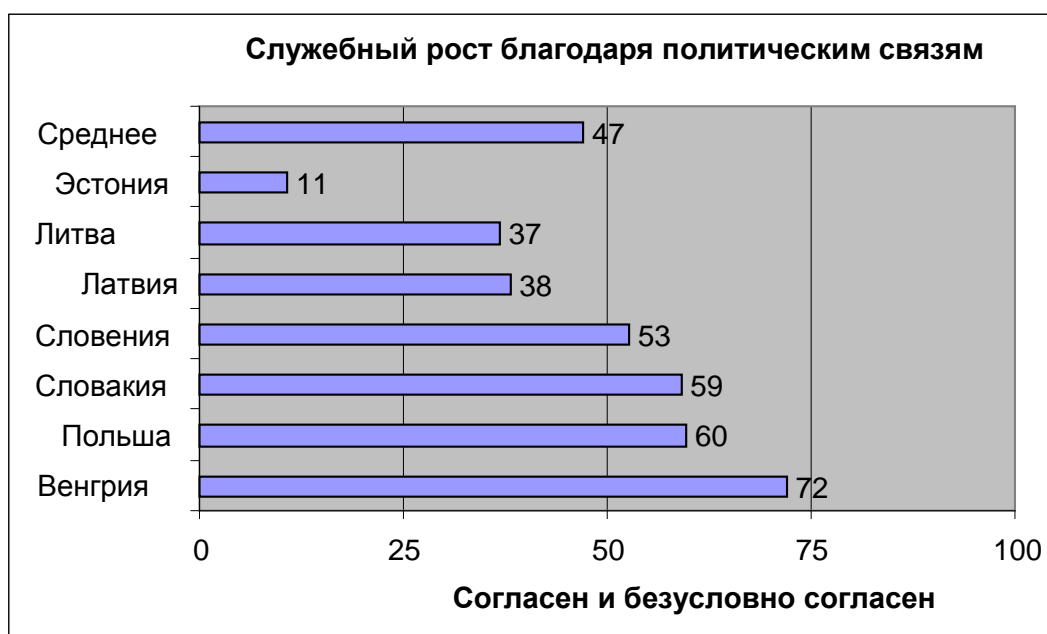


Рис. 8. «Вполне логично, что членство в партии должно быть условием продвижения на более высокопоставленные должности»

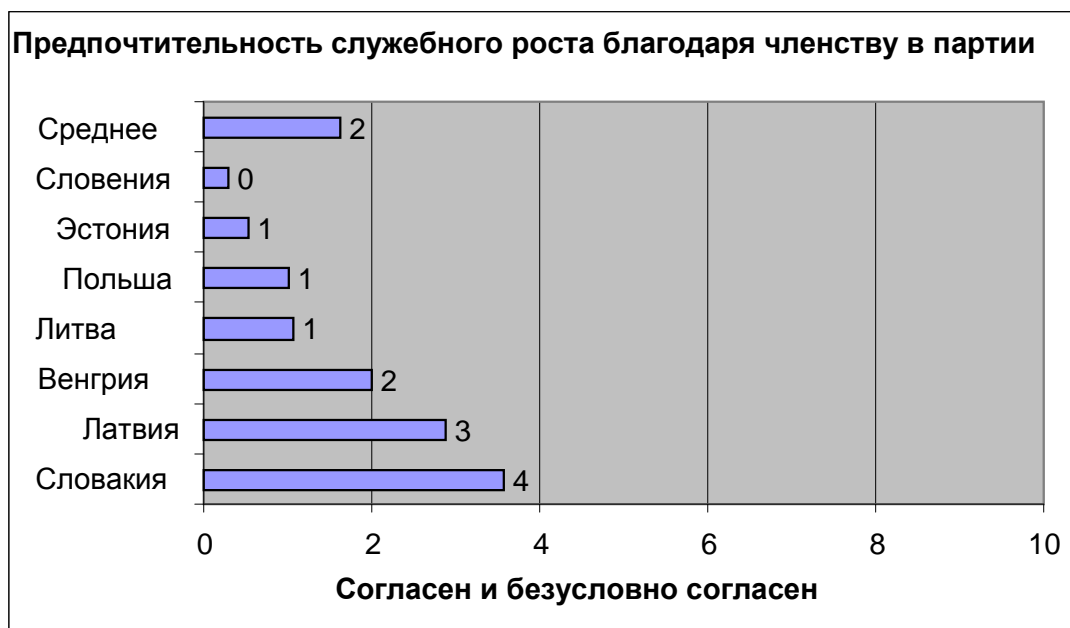
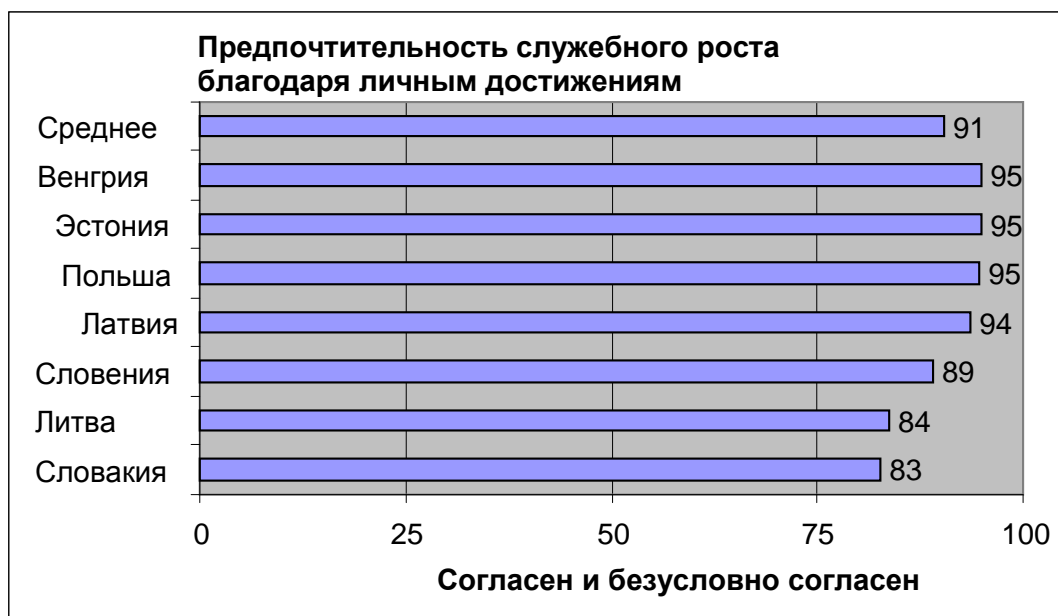


Рис. 9. «Служебный рост должен определяться строго личными достижениями»



Также, как показывает обследование «Sigma», отношение госслужащих к политизации кадрового управления очень критично и резко отличается от преобладающей практики кадрового управления. При рассмотрении значения членства партии для служебного продвижения оказывается, что 98 процентов всех респондентов настроены против такой практики кадрового управления. Это означает, что такой принцип продвижения, обычно характерный для коммунистического правления, среди госслужащих себя полностью дискредитировал. Кроме того, различия между отношением чиновников и реальной практикой кадрового управления заставляют предположить, что снижение политического вмешательства должно повысить удовлетворенность и мотивацию госслужащих в регионе.

Нужно добавить еще одно последнее замечание по поводу формальной институционализации отдельных систем высшего звена госслужбы в ЦВЕС (см. ОЭСР, 2008 г., где содержится обзор госслужбы высшего звена в западных демократических странах). В Венгрии и Словакии были созданы службы высшего руководства, но обе системы провалились. В Венгрии служба высшего исполнительного руководства была введена в 2001 г. Она обеспечивала высших должностных лиц

более высоким уровнем гарантий занятости, более высокими зарплатами и большей доступностью курсов подготовки (вместе с обязанностью участвовать в них). Однако в системе быстро распространились злоупотребления, так как правящие партии стали назначать своих политических соратников на высшие руководящие посты в госслужбе, что говорит о том, что были не продуманы процедуры подбора. Во время реформы 2007 г. служба высшего исполнительного руководства в Венгрии была ликвидирована.

В Словакии с 2002 года планировалось создать корпус кадровых госчиновников высшего уровня. От кандидатов требовалось сдать непростые экзамены, а затем они должны были получить доступ к высокооплачиваемым должностям, большим гарантиям занятости и более высокому вознаграждению. Однако к 2007 г. лишь горстка госслужащих добилась статуса кадрового чиновника, но и им не была гарантирована высокооплачиваемая должность в органах управления. В результате теперь в Словакии планируется при первой же возможности ликвидировать службу кадровых старших чиновников.

3.7. Гарантии занятости на госслужбе

Гарантии занятости на госслужбе занимают важное место среди прочих европейских принципов администрирования. Защита от политического и управленческого усмотрения в том, что касается увольнения, снижает зависимость госслужащих от внешних интересов и повышает перспективы беспристрастности государственной службы. Такие гарантии отодвигают временной горизонт за пределы срока избранного правительства и тем самым закрепляют принцип политической нейтральности. Кроме того, защищенность занятости на госслужбе обычно связана с более высоким уровнем стабильности в силу снижения текучести кадров и более высокого уровня компетентности благодаря накапливаемому на рабочем месте опыту. Поэтому для анализа мы исследовали – и для должностных лиц высшего звена, и для чиновников с руководящими обязанностями - уровень защищенности от (политических) увольнений, реальную текучесть кадров и отношение к принципу постоянного срока на госслужбе.

Развитие этой области управления в государственной службе парадоксально, с точки зрения европейских принципов администрирования. Общий уровень защищенности рабочего места госслужащих остается высоким практически во всех странах, и обычно считается, что суды расположены больше к работникам. Однако посты высшего звена в четырех странах Вышеградской группы (Чешская Республика, Венгрия, Польша и Словакия) и в Словении стали менее гарантированными, и ротация выросла. Кроме того, даже если защищенность госслужбы в целом высока, имеются данные, что фактически стабильность в госслужбе ЦВЕС невелика и что государственные служащие не очень высоко оценивают гарантии занятости. Поэтому в ЦВЕС изменения идет в сторону дерегулирования гарантий занятости на госслужбе, что является отходом от европейских принципов администрирования.

Дерегулирование гарантий занятости на госслужбе

Неопределенный срок и назначение на фиксированный срок

Обычно госслужащие в ЦВЕС назначаются на неопределенный период времени, тогда как срок полномочий политических назначенцев, например, политических советников и госсекретарей, связан со сроком пребывания текущего состава правительства у власти. У этого общего правила есть немаловажные исключения. Во-первых, заместители министров в Чешской Республике нанимаются на работу в соответствии с Трудовым кодексом и поэтому назначаются на неопределенный срок. Их назначение может быть прервано в любой момент, однако для увольнения потребуются либо выплата компенсации или перевод на другую должность внутри министерства. Однако де-факто понижения по должности среди замминистров редки. Второе исключение в отношении группы чиновников, относимых к категории политических назначенцев, касается директоров в Государственном кадровом резерве в Польше. Они также назначаются на неопределенный срок, однако их назначение может быть прекращено в любое время. После этого они должны уйти из министерской структуры, если они не являются «кадровыми госслужащими», что подразумевает право быть назначенным на ту или иную должность в рамках госслужбы. Поскольку Государственный кадровый резерв планируется ликвидировать, ситуация в Польше снова поменяется.

Третье исключение касается назначений на фиксированный срок для госчиновников высшего звена. В четырех из восьми стран ЦВЕС существует та или иная форма назначения на фиксированный срок. Генеральные секретари в Эстонии и госсекретари в Латвии назначаются на пять лет. В Словении генеральные директора, находящиеся на два уровня ниже министра, также назначаются на пять лет. Совсем недавно Венгрия ввела назначения на фиксированный срок в шесть лет для глав департаментов, которые номинально также являются наиболее высокопоставленными госслужащими, но они находятся на три уровня ниже министра. В Венгрии такое положение было введено в рамках новых реформ государственного управления в 2007 г.

Защита от политического увольнения

В целом существует четкая разделительная черта между странами, которые защищают даже самых высокопоставленных госчиновников в министерствах от увольнения по политическим мотивам, и странами, которые не защищают никого из должностных лиц с руководящими обязанностями – вплоть до руководителя подразделения – от риска политического увольнения. Сильнее всего защита в **Литве**. Там правила увольнения госсекретарей фактически равноценны тем, что используются в отношении всех прочих госслужащих. Госсекретаря можно уволить только в силу крупных реорганизаций или за дисциплинарные нарушения²⁶. В то же время это не означает, что политически мотивированной ротации не существует. Скорее, последние годы стало неформальной традицией/правилом, чтобы госсекретарь уходил в отставку, если того пожелает или потребует министр. О нескольких таких случаях отставки сообщалось в 2007 и 2008 г. В настоящее время эта норма проходит серьезную проверку, так как выборы 2008 г. привели к серьезному отклонению политического маятника в правительстве, и его новый состав исполнен решимости сократить число политических назначений на высокопоставленные должности. В **Латвии** правила увольнения госсекретарей сопоставимы с литовскими, и единственная разница заключается в том, что в Латвии эти назначения осуществляются на фиксированный срок в пять лет.

Эстония отличается от двух других прибалтийских государств тем, что там можно уволить генерального секретаря спустя один год, *после* того как на должность приходит новый министр. Это самый интересный подход среди стран региона, так как требует от министров предоставить «полученному в наследство» генеральному секретарю шанс доказать свою ценность в течение минимум одного года.

Словения представляет собой, как и во многих других областях, рассматриваемых здесь, промежуточный случай. Госсекретари являются политическими назначенцами и могут быть уволены в любой момент. Генеральные директора, директора государственных учреждений, директора органов, связанных с министерствами, а также руководители административных подразделений могут быть уволены *в течение первого года после назначения нового министра*, но они также защищены до окончания их пятилетнего срока. В результате фактически защищенность генеральных директоров существенно понизилась, так как новые министры имеют право увольнять доставшееся им высшее чиновничество, если пожелают. Такое положение появилось в связи с поправкой в закон о государственной службе 2005 г. Это было компромиссом, так как новое правительство, пришедшее к власти в 2004 г., собиралось также дерегулировать уровень защищенности занятости, позволив министрам увольнять генеральных директоров в любое время. Таким образом, изменения в Словении после присоединения к ЕС шли в направлении меньшей защищенности старших чиновников.

Польша, Чешская Республика, Словакия и Венгрия выделяются как четыре страны, не предлагающие своим высокопоставленным чиновникам практически никаких гарантий. Во всех четырех случаях руководители – от госсекретаря/заместителя министра наверху до руководителя отдела/управления – могут быть освобождены от исполнения своих обязанностей в любое время и без объяснения причин. В Чешской Республике, Словакии и Венгрии это означает, что старшие чиновники получают должность в министерской структуре, однако в Польше такое перемещение не гарантировано (что равносильно наименьшей защищенности старших чиновников в регионе). В Венгрии увольнение руководителя департамента теперь (после 2007 г.) требует обоснования, и если

²⁶ Реорганизации редки среди госсекретарей, так как применение данного инструмента увольнения фактически потребует ликвидации центрального министерства в правительстве.

причин недостаточно, чиновник может подать на министерство в суд. Пока не ясно, насколько эффективной будет это положение на практике.

В целом, в отношении защищенности высокопоставленных должностей можно утверждать, что европейские принципы администрирования выполняются только в Литве. Положения в Словении подразумевают значительное право усмотрения для двух верхних уровней в министерствах, а институциональные механизмы в четырех странах Вышеградской группы (Чешская Республика, Венгрия, Польша и Словакия) не предоставляют практически никакой защиты должностным лицам, назначенным на руководящие должности.

При оценке возможностей увольнения госслужащих без руководящих обязанностей государства Центральной и Восточной Европы относительно неплохо соответствуют европейским принципам в том, что касается правовых аспектов. Так как государственные чиновники назначаются на неопределенный срок, их можно уволить только в исключительных обстоятельствах. Перечень этих обстоятельств обычно немалый, но на практике применить его непросто. Среди причин – несоответствие госслужащего должности, некомпетентность и отсутствие профессиональных навыков госслужащего, а также длительный период нетрудоспособности по болезни. Увольнения также допускаются в связи с массовыми сокращениями сотрудников, ликвидацией ведомств, реорганизации того или иного учреждения, ликвидации конкретной должности и применением дисциплинарной нормы. Этот перечень причин можно легко продолжить.

Такие страны, как Венгрия, Польша, Словакия и Литва имеют возможность увольнять госслужащих в связи с ликвидацией учреждения или его реорганизацией, или даже с ликвидацией должности (Литва), либо в связи с непригодностью (Эстония) или несоответствием (Латвия) госслужащего конкретной должности. Однако даже если эти инструменты наделяют старших чиновников и министров значительным правом усмотрения, на практике применять их непросто. Например, реорганизация в качестве основания для увольнения должностных лиц часто используется на практике, но не без проблем. Например, ее можно использовать для обоснования увольнения директора телекоммуникационного агентства в связи со слиянием агентства с почтовым отделением, но гораздо сложнее будет уволить большинство прочего персонала агентства, так как их рабочие функции не обязательно меняются со слиянием двух учреждений.

В Литве в постановлениях административных судов на обжалования использования положения о «сокращении должности» даже подчеркивалось, что «сокращение должности государственного служащего в качестве основания на увольнение государственного служащего действует только в том случае, когда после сокращения должности *весь круг конкретных функций*, которые были поручены госслужащему и описывали сокращенную должность, *фактически не осуществляются*». В общем, уволенные госслужащие во всех ЦВЕС всегда имеют возможность обратиться в суд с обжалованием и потребовать восстановления на работе или компенсации за несправедливое увольнение. Как правило, суды в Центральной и Восточной Европе настроены довольно дружелюбно по отношению к работникам.

Таким образом, правила, регулирующие увольнение госслужащих не на руководящих должностях, относительно неплохо соответствуют европейским принципам администрирования. Как ни удивительно, это не находит своего отражения в реальной практике ротации на госслужбе и в отношении госслужащих к карьере и защищенности занятости в госслужбе. В том, что касается фактической ротации в органах управления, получить надежные данные было очень сложно. На высокопоставленном уровне ротация в целом коррелирует со степенью политизации, чему был посвящен предыдущий раздел.

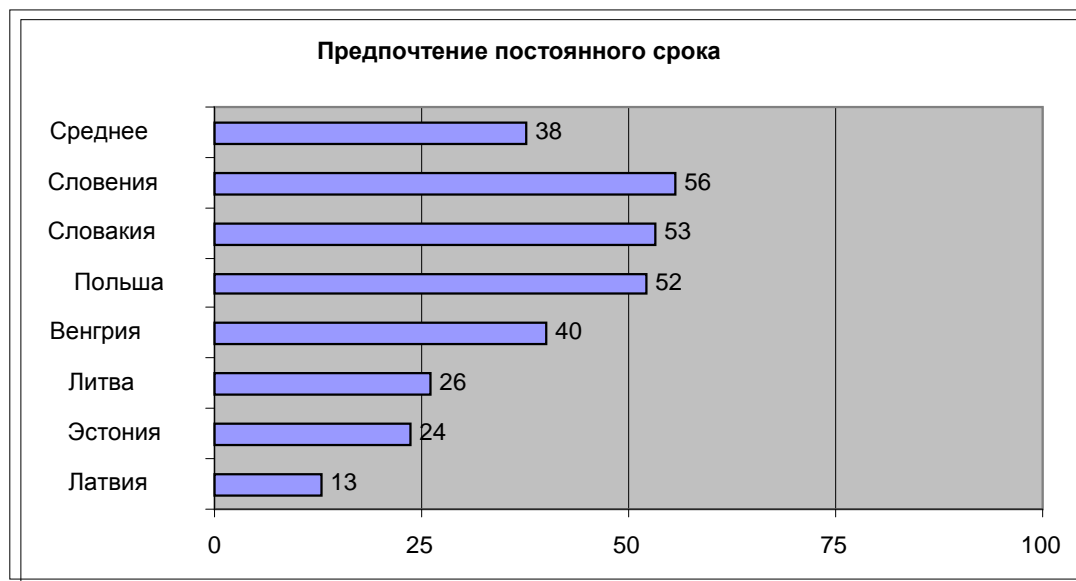
В более широком смысле, имеющиеся сведения позволяют сделать вывод о том, что процент ротации составляет от 9 (Литва) до 14 (Эстония)²⁷. Однако в ряде стран, например, в Словакии и в Чешской Республике, подробных данных нет. В Словакии, например, наблюдатели полагают, что ротация в госслужбе в 2006 г. приближается к 30 процентам. Нередко существуют огромные различия между министерствами, ведомствами и иными административными структурами. В

²⁷ Под ротацией здесь имеется в виду количество людей, ушедших со службы в течение одного календарного года.

Польше, например, данные по Министерству внутренних дел говорят о ротации в 36 процентов. Такой процент считается высоким.

Немалая доля текучести кадров инициируется не работодателем, а является результатом выбора госслужащих, уходящих в частный сектор через несколько лет, проведенных в органах управления. Данные, собранные для Литвы (где действует одна из наиболее стабильных систем госслужбы в регионе), показывают, что около одной четверти госслужащих, добровольно ушедших в отставку, ушли в частный сектор. А до присоединения ротация была чаще результатом реорганизаций, необходимых для проведения административных изменений при реализации положений *acquis*. Однако и после вступления текучесть кадров нередко не снижается, поскольку открытие рынков труда в давних членах Евросоюза, рост в экономике и низкий уровень безработицы предоставили для госслужащих, особенно для молодых и высококвалифицированных чиновников, массу возможностей искать работу в частном секторе и за рубежом.

Рис. 10. «Пожизненный срок пребывания в должности – неплохой принцип занятости в государственном министерстве»



Во-вторых, данные обследования «Sigma» показывают, что долговременная карьера и высокий уровень гарантированности работы не рассматриваются как важнейшие при выборе работы в министерствах. Вместо этого госслужащие готовы делегировать начальству больше прав усмотрения в отношении увольнений работников. Такое предпочтение большей гибкости и дерегулирования систем занятости особенно сильно проявляется в трех прибалтийских государствах, которые в настоящее время предоставляют самый высокий уровень защищенности работы среди ЦВЕС. Таким образом, институционализация европейских принципов, связанных с защитой и стабилизацией занятости на госслужбе ЦВЕС, не пошла вглубь, а осталась фасадом на уровне формальных правил. В целом, область защиты занятости на госслужбе характеризуется высокой степенью разнообразия в странах. Однако средняя тенденция после вступления направлена от европейских принципов администрирования в сторону дерегулирования систем защиты, тогда как стабильность занятости в регионе остается относительно низкой.

3.8. Системы аттестации и оценки

В данном разделе рассматриваются ключевые механизмы аттестации госслужащих. Системы аттестации предусматривают ряд ведущих ролей в широком контексте систем госслужбы в целом. Системы аттестации являются важнейшим инструментом для руководителей, позволяющим информировать о целях и задачах организации и координировать их с усилиями отдельных госслужащих; также они дают в руки средство для проверки и перенаправления усилий должностных лиц. Аттестация также обычно увязывается с системами стимулирования в том смысле, что иногда определяет решения о повышении по службе и выплате денежных премий госслужащим. Кроме того, аттестация играет определенную роль в качестве диагностического инструмента для определения потребности в образовании и развитии госслужащих. Поэтому в

нашем анализе мы исследовали наличие и качество систем аттестации, их беспристрастность и связь с обучением, продвижением по службе и величиной зарплаты.

Устойчивость в этой области управления госслужбой после присоединения была невелика, так как основные отличия в качестве аттестации сохраняются, и с 2004 года достигнут лишь небольшой прогресс. Венгрия предприняла самую смелую попытку перестроить систему аттестации, но она оказалась самой спорной в регионе в настоящее время. Литва и Латвия же достигли совсем небольшого продвижения в этой области. Как бы то ни было, системам аттестации в регионе в будущем потребуется активизация.

Как заставить работать аттестацию

В новых членах ЕС системы аттестации сотрудников широко распространены с середины 1990-х гг. **Чешская Республика** оказалась единственной страной региона без формальной системы аттестации и, подобно многим другим пробелам в чешской системе госслужбы, это можно связать с отсутствием закона о государственной службе. Однако на практике аттестация иногда проводится на уровне конкретного министерства, а иногда даже на уровне отдельного департамента. Методы аттестации и ее частота сильно отличаются в зависимости от конкретной организации.

В качестве аттестаций между семью странами, которые формально институционализировали такую систему, существует большой разброс. Во-первых, Эстония и особенно Польша довольно плохо реализовали на практике свои системы аттестации. На бумаге, в **Польше** действует система, которая требует проведения аттестации минимум один раз в два года, но на практике эта система почти не применяется. Проводится или нет аттестация в основном зависит от инициативы конкретных директоров или генеральных директоров.

В **Эстонии** же действуют две системы аттестации, которые увязаны между собой. Основная система аттестации была введена в 1996 г. и требует проведения аттестации раз в три года. Она официально проводится конкурсными и аттестационными комитетами в конкретных министерствах. С 1998 г. должностные лица также обязаны ежегодно проходить аттестационные собеседования. Эти собеседования, которые проводит непосредственный начальник того или иного чиновника, предлагают более мягкий подход к кадровой политике, когда акцент ставится на получении обратной связи и личном развитии. Аттестационные собеседования по характеру менее формальные, и этот метод применяется в министерствах по-разному. В результате собеседования может поступить предложение повысить оклад чиновника или выплатить дополнительную премию, но такое предложение не гарантировано. Аттестационные собеседования популярны больше, чем формальная аттестация каждые три года. Согласно данным Государственной канцелярии, более 50 процентов всех госслужащих проходят ежегодное аттестационное собеседование, однако в 2006 г. только 24 процента должностных лиц, которые должны были пройти аттестацию, на самом деле прошли ее. Качество реализации, таким образом, очень низкое, однако, как мы увидим дальше, отношение эстонских госслужащих более благоприятное.

Во-вторых, низким уровнем устойчивости в этой области после присоединения отличаются Словения и Словакия, главным образом, потому, что их системы аттестации отличаются значительной правовой неопределенностью. В 2005 г. **Словения** исключила из закона о государственной службе систему аттестации, чтобы заменить ее на новый вариант, регулируемый распоряжением правительства. Но указ был принят только в конце 2008 г., а до этого продолжала действовать старая система. В результате продолжительное время в аттестации существовала неопределенность. Неопределенность и непоследовательность были очевидны во время проведения данного исследования, так как применение прежней системы аттестации существенно отличалось от одного министерства или департамента к другому.

В **Словакии** система аттестации определена в положениях, принятых ведомством государственной службы. Когда это ведомство было ликвидировано, его положения были заменены на положения конкретных служб (т.е. министерств, агентств, т.д.). В результате, наследие ведомства государственной службы продолжает ощущаться, однако последовательность в применении системы аттестации в разных институтах за последние два года снизилась. Аттестация проводится непосредственным начальником каждый год. Увязывать результаты аттестации с обучением и вознаграждением руководителя могут на свое усмотрение.

Самыми развитыми и достигшими наибольшего прогресса оказываются системы аттестации в Литве, Венгрии и Латвии. В **Литве** благодаря реформам после присоединения появилась отдельная система для руководителей организаций, включая госсекретарей. Их аттестация отталкивается от «реализации стратегических целей института, управления и руководства». Критерии аттестации для госслужащих также были скорректированы: они оцениваются, исходя из трех базовых критериев – производительности, компетентности и качества работы. По результатам аттестации может быть сделана рекомендация о повышении в квалификационном классе. Квалификационный класс важен для продвижения по службе и, прежде всего, для уровня зарплат госслужащих.

Венгрия и Латвия отличаются от остальных стран, так как там результаты аттестации автоматически увязаны с премиальными госслужащих. **Венгрия** ввела самые жесткие в регионе критерии аттестации. Система аттестации вызывает ожесточенные споры в администрации, особенно потому что государственные служащие не уверены в беспристрастности новой системы аттестации. Первоначально закон о государственной службе предусматривал проведение аттестации не реже одного раза в четыре года, по результатам которой госслужащий получает повышение в чине. В то же время единых инструкций нет, и система применяется в министерствах по-разному. С 2007 г. правительство пытается ввести единую систему аттестации во всех государственных учреждениях. Системой руководит Кадровый центр при правительстве, и данные о результатах аттестации хранятся в этом центре. Аттестация сотрудника основана на показателях, которые устанавливаются ежегодно и основаны на стратегических целях правительства. Метод аттестации включает в себя обязательную дифференциацию индивидуальных показателей, что заставляет аттестующих руководителей классифицировать должностные лица в соответствии с нормальным распределением. Результаты аттестации сказываются самым непосредственным образом на премии государственного служащего по окончании года. Принимая во внимание далеко идущие последствия аттестации, госслужащий может потребовать присутствия при аттестации представителей профсоюза, и они могут оспорить результаты оценки в суде.

В **Латвии** аттестация не такая строгая, как в Венгрии. Тем не менее, она похожа на венгерскую в том, что результаты напрямую связываются с квалификационным уровнем госчиновника, являющимся одним из двух факторов, определяющих уровень зарплаты госслужащего. Система аттестации была введена законом о государственной службе в 2000 году и введена в действие с 2002 г. Эта система регулируется не так жестко, как в Венгрии. Отвечает за нее госсекретарь, который создает аттестационные комиссии для министерства. В состав комиссии входит, как минимум, непосредственный начальник чиновника и руководитель кадрового отдела. Аттестация состоит из собеседования, включает самооценку и фактическую оценку. Имеются планы по дальнейшему совершенствованию аттестационной системы за счет введения средств электронной аттестации, централизованного хранения информации и расширения и пересмотра критериев, согласно которым проводится аттестация госслужащих.

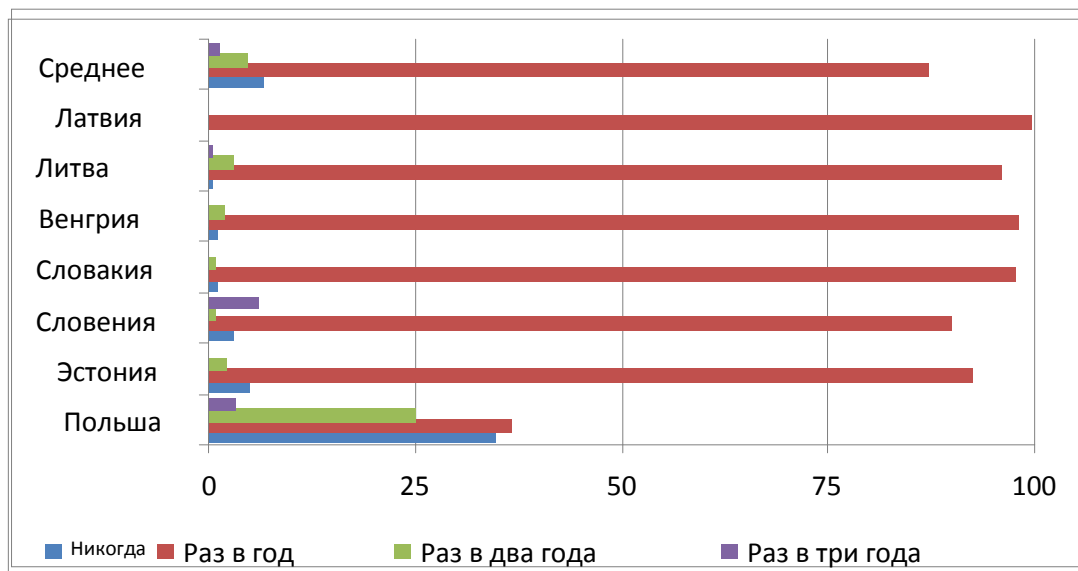
Даже если большинство стран и имеют работающие системы аттестации, только в некоторых из них информация используется эффективно для подготовки программ обучения. В Латвии этот механизм развит лучше всего, так как министерства используют информацию, полученную в ходе аттестации, при определении запросов на обучение в Латвийском институте государственного управления. На их основе этот институт создает программу, а Государственная канцелярия утверждает планы подготовки. В настоящее время Венгрия планирует создать централизованную базу данных для сбора информации по аттестации и использовать ее для разработки программ подготовки.

Кроме того, качество аттестации обычно определяется теми целями, которые устанавливаются до начала аттестации, в особенности стратегическими целями и задачами государственной политики. В отсутствие общей государственной стратегии (выходящей за рамки короткого периода аттестации) и в отсутствие системы управления эффективностью деятельности на уровне правительства трудно ожидать результатов от использования систем аттестации. Пример Венгрии вполне нагляден, так как стратегические цели правительства должны были быть определены и связаны с рабочими целями департаментов и конкретных чиновников, однако поскольку правительство не выполнило эту работу, система аттестации фактически утратила свою результативность. В отличие от Венгрии, Латвия и Литва, по сравнению со всеми другими

центрально- и восточно-европейскими странами, находятся в значительно лучших условиях для того, чтобы заставить свои системы аттестации работать.

Данные, полученные в ходе обследования «Sigma», в целом подтверждают описанную здесь картину. Как показывают данные, результаты работы оцениваются ежегодно во всех странах, кроме Польши. Польша выбивается из общей картины в регионе, так как 35 процентов госслужащих не проходят вообще никакой аттестации, а среди тех, кто аттестуется, большинство проходит ее не чаще одного раза в два года или реже.

Рис. 11. «Как часто проводится аттестация?»



Во-вторых, госслужащие критически настроены по отношению к реальному качеству системы аттестации. Менее 40 процентов считают систему справедливой и прозрачной, что указывает на то, что уровень реализации нередко сомнителен, а в министерствах система применяется по-разному. При этом существуют существенные различия между странами. Низкий уровень оценки систем аттестации в Венгрии и Польше неплохо подтверждает спорность этой системы в Венгрии и безусловно низкое качество системы в Польше. Поразительно, что эстонские респонденты оказались относительно более удовлетворенными своими системами аттестации, хотя другие данные показывают, что правила на практике не всегда применяются.

Рис. 12. «Система аттестация в моем министерства беспристрастная и прозрачная»

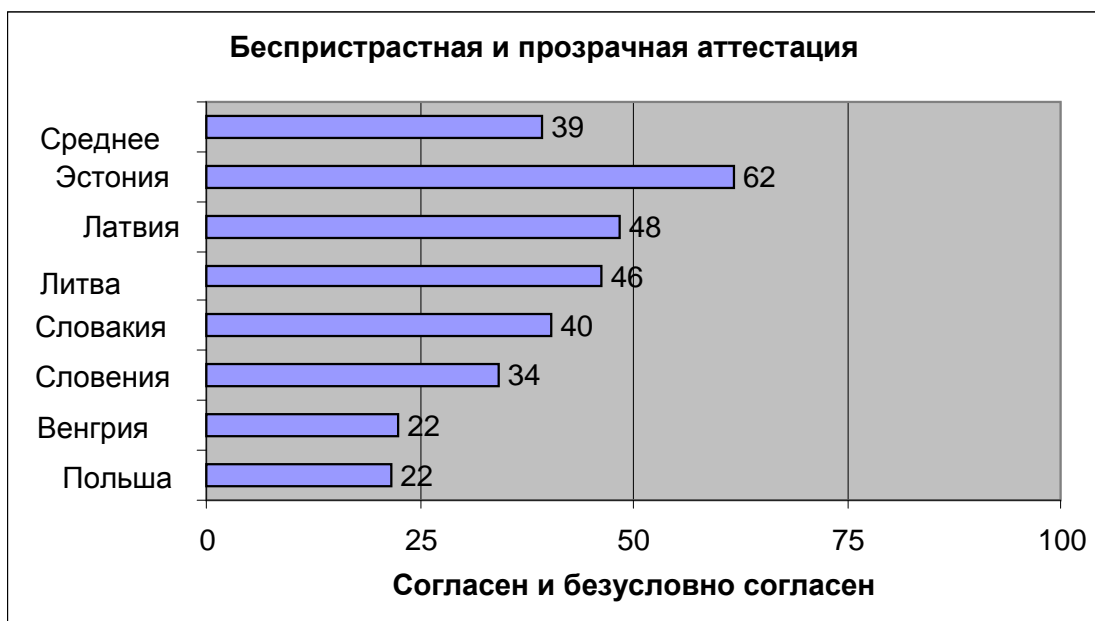


Рис. 13. «Перспективы продвижения связаны с результатом моей аттестации»

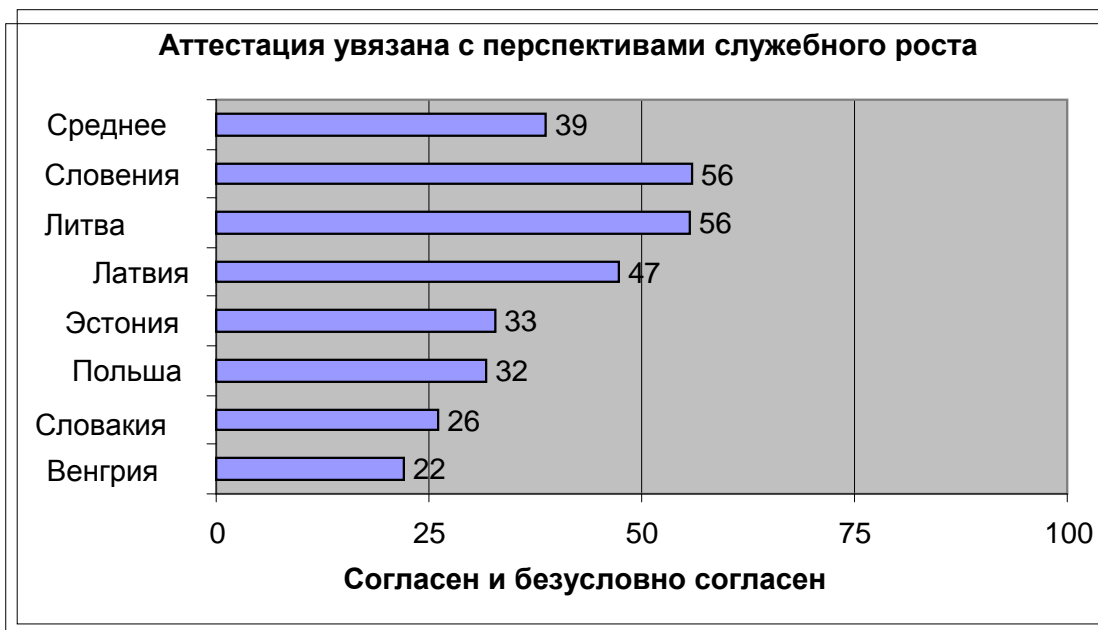
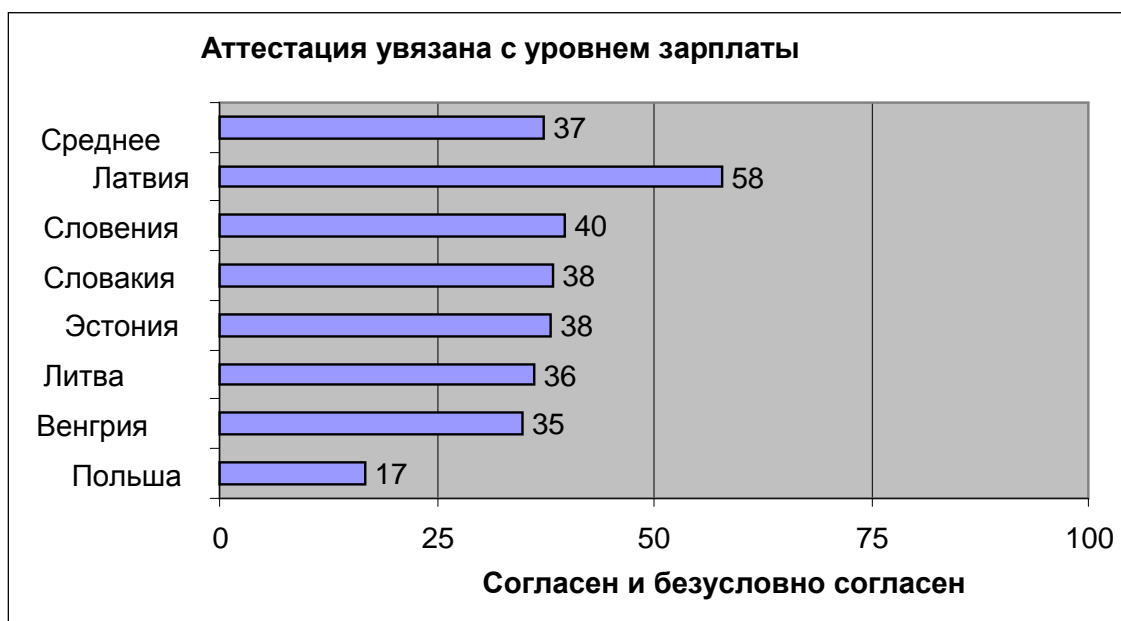


Рис. 14. «Уровень моей оплаты увязан с результатами моей аттестации»



В-третьих, госслужащие скептически относятся к увязке между аттестацией и перспективами продвижения и вознаграждением. Особый случай Латвии в том, что касается отношений между аттестацией и системой зарплат, можно объяснить формально-правовым статусом, который институционализирует в Латвии уровень вознаграждения по результатам. Низкое значение по Венгрии показывает, что госслужащие продолжают сомневаться в истинности связи между их аттестацией и размером денежной премии в конце года. В целом, опыт госслужащих говорит о том, что в системах аттестации в регионе есть большой задел для усовершенствования. В то же время система аттестации вряд ли будет хорошо работать, если ее использовать в изоляции.

3.9. Системы окладов

В этом разделе исследуются системы окладов в изучавшихся странах ЦВЕ. До присоединения политики ЕС обсуждали системы окладов в ЦВЕ в контексте уровня вознаграждения. Их

беспокоило, что госслужащие не будут работать эффективно, если не будут получать адекватного вознаграждения. Кроме того, квалифицированные сотрудники не будут поступать на государственную службу, если оклады там будут намного ниже, чем в частном секторе. Таким образом, повышение уровня заработной платы было важным средством усиления потенциала органов управления в странах – кандидатах по реализации мер политики с целью выполнения положений законодательства ЕС. Перед присоединением в рекомендациях особо подчеркивалась роль заработной платы как средства стимулирования с целью повышения эффективности органов управления в ЦВЕС²⁸.

Помимо реального уровня вознаграждения в ходе оценки «Sigma» было обращено особое внимание на необходимости соотнесения системы окладов ЦВЕС с остальными европейскими принципами администрирования, например, предсказуемостью, прозрачностью и беспристрастным и равным отношением к госслужащим. Для этого необходимо создать ясные тарифные сетки для всей госслужбы, свести до минимума право усмотрения в отношении определения тарифного разряда госслужащих, доводить до минимума политическое и менеджерское усмотрение при распределении премиальных выплат и обеспечить единообразие окладов во всех учреждениях правительства для госслужащих с равными рабочими обязанностями.

Данные об этой области управления госслужбой после присоединения одновременно и положительные, и отрицательные. В целом, после присоединения системы окладов оказались объектом наиболее энергичных попыток реформирования, чем все остальные области управления госслужбой. Однако общее соответствие европейским принципам администрирования остается невысоким. Уровень усмотрения при определении базового оклада в ряде стран весьма высок. В частности, очень велик размер премиальных выплат, и в большинстве стран высока степень усмотрения при распределении премий. Единообразие уровня оплаты невелико, и общий уровень вознаграждения продолжает вызывать беспокойство практически во всех изучавшихся странах. При этом, это невысокое соответствие европейским принципам еще больше подрывается общим предпочтением госслужащими дискреционных методов оплаты, что говорит о том, что в ближайшем будущем сблизить практику в этой области с европейскими принципами администрирования будет непросто.

Помимо этих общих особенностей есть между странами, конечно, и некоторые важные отличия. Литовские и, в меньшей степени, словенские системы заработной платы более прозрачны и используют меньше усмотрения, чем системы окладов в остальных странах. Эстония предприняла важные меры для модернизации своей системы окладов, но пока учреждения не обеспечили ее последовательной реализации. Латвия и Венгрия попытались провести значительные изменения в своих системах окладов с целью учета результатов аттестации, однако латвийская система сохраняет немало дискреционных инструментов, а венгерское решение, вместо положительных изменений в мотивации госслужащих, пока привело в органах управления лишь к еще большему недовольству. Словакия до вступления уже пыталась учитывать результаты аттестации в вознаграждении за год, но это вылилось в основном в дерегулирование системы. Наконец, в Польше и Чешской Республике тарифные системы практически не реформировались и продолжают отражать ситуацию начала 1990-х гг.

Институционализация дискреционных систем окладов

Усмотрение и расчет базовых окладов

Этот раздел посвящен пяти общим наблюдениям, которые характеризуют системы окладов в восьми ЦВЕС. Первое наблюдение заключается в том, что базовые оклады в ЦВЕС обычно рассчитываются, исходя из общей для всей госслужбы классификации рабочих мест и должностей, однако определение классификации госслужащих подразумевает значительную степень управленческого усмотрения в нескольких из восьми изученных здесь стран ЦВЕ. В Польше степень усмотрения выше, чем в остальных странах. В системе окладов существует пять групп должностей. Каждая группа должностей имеет несколько повышающих коэффициентов, которые

²⁸ По крайней мере частично в противовес мнению ЕС, такие международные финансовые институты, как МВФ и Всемирный банк, высказывались за снижение государственных расходов и сокращение численности чиновничества.

применяются к базовому окладу, фиксируемому постановлением премьер-министра. В результате, генеральные директора, отвечающие за кадровую политику, имеют значительное право усмотрения в отношении определения базовой зарплаты, так как они выбирают повышающий коэффициент. На практике свобода действий генеральных директоров более ограничена, поскольку существуют неформальные нормы выслуги и реальных должностных обязанностей, которые принимаются во внимание для расчета справедливой базовой зарплаты, вписывающейся в общую структуру окладов министерства.

Венгрия находится на противоположной стороне спектра в том смысле, что ответственные руководители госслужбы фактически не имеют права усмотрения в определении базового оклада. В Венгрии базовая система классификации основана на выслуге в общей государственной службе и на должности - для должностных лиц с руководящими обязанностями. Во всей системе государственной службе закон о госслужбе выделяет категории госслужащих, исходя из их образования, а затем еще выделяет классы в зависимости от трудового стажа и зарплаты. Например, для высокопоставленных госслужащих с высшим образованием законом о государственной службе выделяется шесть чинов и 17 тарифных классов. Каждый тарифный класс имеет своей коэффициент, на который умножается базовый оклад, устанавливаемый ежегодно парламентом. Для ответственных работников коэффициенты устанавливаются законом о государственной службе, поэтому руководители фактически не имеют возможности повлиять на базовый оклад госслужащих, если только они не получили повышения на более высокую руководящую должность.

В остальных странах старшие должностные лица, принимающие решения о зарплате, имеют больше усмотрения, чем в Венгрии, но при этом меньше свободы, чем в Польше. В **Чешской Республике** система зарплат регулируется законом о заработной плате 1992 г. (последние поправки были внесены в 2006 г.). Базовый оклад определяется двойной тарифной сеткой. С одной стороны, система делится на 16 должностных категорий. С другой, она имеет 12 уровней по стажу. Вместе эти два аспекта дают 192 тарифных групп. Усмотрение ответственного работника в отношении базового уровня оклада ограничено, так как он может влиять только на определение должностных обязанностей, а значит, на должностную классификацию нового государственного служащего, но не уровень выслуги. При этом госслужащие в министерствах обычно распределяются по должностным классам с 10 по 16, причем старший персонал попадает главным образом в три верхних класса, и разница между соответствующими тарифными классами невелика. В результате, особенно трудно повысить тарифный уровень более молодых госслужащих, занимающих в министерствах ответственные должности. Таким образом, право усмотрения в определении базового оклада в чешской системе довольно ограничено.

И в Словакии, и в Литве действуют классификации по одному принципу, которые также ограничивают объем усмотрения в определении базовой зарплаты. В **Литве** базовый оклад определяется перечнем из 20 должностных категорий. Методология оценки должностей была разработана в контексте реформы 2002 г. Каждая должностная категория имеет коэффициент, на который умножается «минимальная месячная зарплата» (ММЗ). ММЗ устанавливается раз в год парламентом. Госсекретари как руководители, отвечающие за политику в области зарплаты, имеют некоторое право усмотрения в отношении распределения госслужащих по должностным категориям и тарифным классам, так как большинство должностей распределяются между тремя или даже четырьмя категориям. Департамент госслужбы планирует ограничить это усмотрение выбором из максимум двух категорий, потому что действующие положения в целом подрывают единообразие окладов в различных учреждениях для должностей со сходными обязанностями. Таким образом, литовская траектория в целом соответствует требованиям европейских принципов администрирования.

Определение базовых окладов следует аналогичной логике и в **Словакии**, где базовые оклады определяются в соответствии с классификационной системой, состоящей из 11 тарифных классов, нескольких квалификационных уровней и требований к конкретным должностям (Staronova/Lastic 2007). Каждый тарифный класс получает одну и ту же сумму, которая определяется коллективным договором с профсоюзами. Критерии классификации конкретных должностей определяются законом о государственной службе, при этом должностная категория должна указываться в объявлениях о вакансиях. В результате, руководители служб лишены особой свободы, когда дело

доходит до определения базового уровня оклада госслужащих, однако, как мы увидим ниже, в их распоряжении немало других инструментов.

Эстония, Латвия и Словения со времени присоединения провели значительные изменения в своих системах базовой классификации. В то же время системы окладов значительно различаются и имеют самые различные ограничения. **Словенский** подход институционализировал относительно невысокий уровень усмотрения при определении базового уровня оклада, однако эта система не была полностью внедрена. Словения приняла новый закон о заработной плате в 2002 г., однако он введен в действие в лучшем случае лишь частично, и его полная реализация, запланированная на конец 2008 г., откладывалась несколько раз. В новой тарифной системе почти 65 классов, которые устанавливаются в законе о заработной плате. Каждое рабочее место относится к определенному классу, с которым связана конкретная сумма. Тарифная сетка, состоящая из тарифных классов, определена и согласована с профсоюзами госслужбы. Базовый оклад определяется коллективным договором и указом правительства. На коллективный договор ушло больше времени, чем планировалось, и из-за него задерживается реализация закона. После того как закон будет полностью реализован, он должен существенно сократить усмотрение, которым пользуются руководители при определении базового оклада госслужащих.

Правовая определенность и предсказуемость также являются серьезными ограничителями для действующей системы зарплат в **Эстонии**, где оклад определяется законом об официальных чинах и заработной плате. Законом предусматривается общая тарифная шкала, состоящая примерно из 28 чинов госслужащих. Для каждого тарифного класса установлена сумма зарплаты. Однако министерства получают немалое право усмотрения при отнесении госслужащих к конкретным тарифным классам. Чтобы рационализировать систему зарплат, Министерство финансов, совместно с Государственной канцелярией и при финансировании Европейского социального фонда, разработало новую методологию должностных оценок для расчета базового оклада. Участие в новой зарплатной схеме пока было добровольным, но примерно одна треть министерств и ведомств провели оценки должностей и уточнили соответствующим образом свои тарифные системы.

Новая тарифная система сокращает усмотрение руководителей при определении базовых сумм окладов. Должности оцениваются по семи признакам. Общее количество баллов затем соотносится с базовой тарифной шкалой, которая распределяет должности со сходными обязанностями, а значит, со сходным количеством баллов, в пределах +/-20 процентов. Даже если такая реформа и является важным достижением для эстонской системы оплаты труда, она еще не была формализована, и в результате разрыв между текстом закона и реальной практикой стал еще больше. На практике зарплаты сначала рассчитываются по новой оценочной методологии. Затем они приводятся в соответствии с формальными основами расчета заработной платы. В результате, легальность системы сохраняется, но правовое качество вызывает сомнение.

Наконец, самые серьезные изменения в своей системе окладов провела **Латвия**. Основные планы по реформе зарплаты были подготовлены еще до присоединения. В 2005 году новая система была формализована, и она полностью действует с июля 2007 г. В отличие от всех остальных стран в Латвии базовый оклад включает в себя переменный компонент, связанный с результатами ежегодной аттестации. Базовый оклад состоит из двух компонентов. Во-первых, каждая должность определяется и относится к одной из 16 тарифных групп. Оценка служебных обязанностей и классификация должностей были подготовлены Министерством финансов вместе с компанией из частного сектора, с применением инструментов оценки должностных обязанностей. Во-вторых, должностная группа объединяется с «квалификационным уровнем». Квалификационный уровень состоит из пяти классов выслуги. Еще одним элементом квалификационного уровня являются результаты аттестации. Эти два элемента объединяются, и получаются шесть квалификационных уровней. Оба аспекта – шесть квалификационных уровней и 16 тарифных групп – затем объединяются попарно, образуя 96 тарифных классов. Для расчета зарплаты каждому тарифному классу присваивается не сумма, а диапазон сумм, обычно довольно широкий. Верхний край этого диапазона может быть в два с половиной раза выше нижнего. В результате, зарплаты продолжают зависеть главным образом от финансового положения конкретного учреждения, а госсекретари как ответственные руководители сохранили немалую степень усмотрения в определении уровня зарплаты в пределах установленного диапазона.

Из вышесказанного следует, что выслуга играет относительно скромную роль в определении уровня зарплаты госслужащих в ЦВЕС. Выслуга является основой для классификации расчета базового оклада только в Венгрии и, в меньшей степени, в Чешской Республике. Притом, в Венгрии это распространяется только на общую госслужбу. В Словении выслуга является одним из факторов системы служебного роста, так как госслужащие должны занимать конкретную должность, чтобы иметь право на конкретную должностную категорию в классификации. В Латвии выслуга включается в «квалификационный уровень», который является одним из аспектов классификационной системы, но определяет не больше 10 процентов окончательной зарплаты. В Польше, Эстонии и Литве выслуга не является частью классификационной системы, но госслужащие получают премии за трудовой стаж. В Эстонии премия за выслугу может составлять до 15 процентов, а в Литве достигает 30 процентов. Наконец, в Словакии выслуга фактически была отменена в 2003 г. при реформе тарифной системы.

Крупные премии и широкое усмотрение при распределении премиальных

Вторая особенность системы зарплат в ЦВЕС касается размера премиальных выплат и широкого усмотрения, которым пользуются руководители госслужбы при определении премиальных выплат. Число и размер переменных, не гарантированных платежей в ЦВЕС высоки. В Чешской Республике и Словакии госслужащие могут получать премии за очень хорошую работу в размере до 100 процентов базового оклада, и эти прогрессивные выплаты не являются единственными премиальными платежами, на которые они имеют право. В Эстонии «прогрессивка» может достигать 50 процентов базовой зарплаты²⁹. В Словении самая высокая разовая премия – за переработку – может достигать 35 процентов. И это всего несколько примеров индивидуальных премиальных схем; аналогичных примеров гораздо больше.

Многие тарифные системы ЦВЕС предполагают несколько гарантированных и негарантированных премий. Например, Венгрия производит доплаты за работу в центральном правительстве, премии за работу на руководящих должностях, премии за язык, юбилейные и праздничные премии, премии в конце года, которые определяются по новой аттестации (см. ниже), а также ежемесячные премии до 30 процентов базового оклада. Кроме того, с реформой 2007 г. появились разовые премии за выполнение специальных заданий, некоторые из которых требуют решения премьер-министра.

В результате, госслужащие могут накапливать целый ряд премий сверх их базового оклада, при условии, что кадровый бюджет достаточен. В случае Венгрии существует официальный лимит размера премий в 50 процентов от общей зарплаты, однако если этот лимит превышен, необходимо просто сообщить эту информацию руководителю аппарат премьер-министра. В Словакии, Чешской Республике, Польше и Эстонии ограничений для размера премий нет, а в Литве совокупный размер премий ограничивается 70 процентами, 55 процентами в Словении и 40 процентами в Латвии. В то же время Литва недавно предусмотрела возможность увеличить этот размер при выполнении определенных условий.

Высокие потолки для премиальных или отсутствие всяческих ограничений не означает, разумеется, что премиальные выплаты госслужащим ЦВЕС всегда зашкаливают. Однако, судя по сведениям, которые нам удалось получить, средний размер премиальных выплат составляет 16 процентов в Литве, 20-30 процентов в Латвии (вместо 50-60 процентов до реформы зарплат) и 25-30 процентов в Эстонии. «Средняя» величина скрывает размер премий в отдельных министерствах или для отдельных должностных лиц, которые иногда существенно выше. Например, внутренние данные по Эстонии показывают, что премиальные выплаты в некоторых министерствах достигали 50 процентов зарплаты, что равно 100 процентов премии к исходному базовому окладу. Для Словакии расчет чистой годовой зарплаты генеральных директоров показал, что в некоторых министерствах они зарабатывают до трех раз больше базового оклада (т.е. базовый оклад равен 35 процентам окончательной зарплаты)³⁰.

²⁹ С критическим обсуждением прогрессивной зарплаты в Эстонии и выводами, которые можно сделать в отношении ограниченного применения прогрессивной зарплаты в странах переходного типа, см. Randma-Liiv (2005).

³⁰ Таким образом, общий размер переменных элементов оплаты очень высокий по сравнению с госслужбами западноевропейских стран (ОЭСР 2005).

Сам размер и переменчивость премиальных платежей в регионе подрывают предсказуемость и прозрачность практически во всех системах оплаты в ЦВЕС. Однако наиболее замечательной особенностью систем заработной платы в ЦВЕС является обширное усмотрение, которым пользуются руководители при распределении премиальных выплат. В ряде стран руководители имеют в своем распоряжении несколько практически ничем не ограниченных премиальных инструментов. В Польше и Чешской республике нет конкретных норм, регулирующих распределение некоторых из премий³¹. В **Чешской Республике** выбираемый метод зависит от конкретных министерств или даже от инициативы конкретных руководителей департаментов, а распределяемая сумма зависит в основном от бюджетных средств, имеющихся в распоряжении министерства.

В **Польше** генеральные директора обычно выделяют определенные суммы директорам департаментов для раздачи премий своим штатным сотрудникам. Методология распределения премий сильно различается. В некоторых департаментах, как нам стало известно, премии просто делятся поровну среди сотрудников. В других, премии распределяются, исходя из достижений по службе, однако метод остается неформальным и даже не известен персоналу департамента. Хотя чаще всего директора пытаются избежать чрезмерной несправедливости, так как это бы подрывало мотивацию их работников. Проблемы неравенства возникают главным образом тогда, когда госслужащие сопоставляют себя со своими коллегами в других министерствах и ведомствах (и даже в других управлениях того же министерства/ведомства).

Поскольку руководители госслужбы обычно имеют в распоряжении несколько дискреционных инструментов, проступают интересные закономерности в том, что касается сочетания различных премий. Поучительным является **словацкий** пример (Staronova/Lastic 2007). В Словакии первые гарантированные премии предназначены для руководителей, в которых предусмотрено несколько процентных повышений для каждого из руководящих уровней. Например, руководители служб могут получать от 47 до 90 процентов базового оклада в качестве премии для руководства. Конкретный процент определяется начальником соответствующего менеджера, в данном случае министром. Во-вторых, после аттестации по результатам работы выделяется личная премия в размере до 100 процентов. Однако в реальности она является результатом договоренности между госслужащим и его работодателем (генеральным директором, а затем утверждается руководителем службы), и переговоры проходят до периода аттестации. Этот вид премий обычно становится частью фиксированной зарплаты.

Затем министерства могут выплачивать «поощрение» за достижение запланированных показателей и высокое качество работы. Выделяемая сумма определяется внутри министерства, и эта информация не публикуется по причинам защиты данных. Таким образом, лимиты устанавливаются бюджетом на вознаграждение госслужащих. На практике именно «поощрение» составляет большую часть премии за эффективную и качественную работу. Распределение премий проводится директорами, и метод распределения зависит от их личной инициативы. Правительство Фико в Словакии также вновь ввело выплату поощрения госсекретарям, что означает, что политические назначенцы имеют такое же право на пользование данным инструментом, как и государственные чиновники. Эта действующая система оплаты лишена прозрачности для посторонних, и может быть предсказуемой только для хорошо информированного инсайдера. В то же время, как мы увидим ниже, система позволяет, если требуется, выплачивать конкурентоспособную зарплату³².

В остальных странах премиальные системы лучше регулируются, но они все равно предусматривают минимум один значительный дискреционный инструмент для «подкрепления» уровня оплаты труда госслужащих. В **Латвии** должностные лица могут получать «менеджерские

³¹ Польша и Чешская Республика также ввели специальную премию для госслужащих, занимающихся политикой ЕС. Недавно правительство Туска в Польше приняло постановление, выделяющее внебюджетные ресурсы на единовременную премию госслужащим в конце года. Департамент госслужбы в настоящее время готовит методологию распределения данной премии.

³² Кроме того, существуют два вида специальных премиальных схем для должностей «особой важности» и «кадровых чиновников». Эти посты включают должностных лиц, занимающихся делами ЕС.

контракты». Эти контракты существуют с 1997 г. и критиковались с тех самых пор, когда ЕС и «Sigma» произвели оценку латвийской госслужбы. Менеджерские контракты устанавливаются госсекретарем и/или министром. Ограничения на размер выплат, помимо нехватки бюджетных средств, не существует. Согласно информации, предоставленной ответственными руководителями, менеджерские контракты полагаются почти 60 процентам сотрудников Государственной канцелярии. После реформы зарплат эта доля сократилась до 20 процентов, а по оценкам Министерства финансов, около 10 процентов *всех* госчиновников по-прежнему находятся на менеджерских контрактах.

Латвийские чиновники утверждают, что менеджерские контракты играют важную роль в стимулировании ведущих руководителей, которые в противном случае не стали бы работать на госслужбе. Кроме того, министры пользуются ими как альтернативным средством политического контроля. Менеджерские контракты могут заключаться и прекращаться в любое время. Они позволяют привлекать персонал, но также делают сотрудников более покладистыми. Во многом, менеджерские контракты восполняют отсутствие у министра контроля за назначением и увольнением высших чиновников, о чем говорилось выше в разделе 4.6.

Ни в одной из остальных стран не существует инструмента оплаты, сопоставимого с латвийскими менеджерскими контрактами (Венгрия, например, отказалась от похожей схемы в 2001 г.). В **Эстонии** 50-процентная премия по результатам фактически никак не регулируется³³. В **Словении** руководители могут выдавать премию в 35 процентов для поощрения за дополнительную рабочую нагрузку госслужащих³⁴. В **Венгрии** зарплата должностных лиц может быть увеличена на 30 процентов или уменьшена на 20 процентов. Во всех трех случаях уровни применения премиальных инструментов устанавливаются в зависимости от бюджета на кадровую политику, а также от возможности сэкономить на сохранении вакансий в соответствующих министерствах и ведомствах.

Венгрия также выделяется потому, что ввела самый далеко идущий план в регионе, позволяющий увязать аттестацию и премиальные. Новая аттестация в основном определяет годовую премию. Годовые премии существовали и в прошлом, но их применение было дискреционным. Последней реформой была создана современная аттестация с заблаговременным определением задач деятельности, оценкой *ex post* достигнутых результатов и оценкой компетентности госслужащих. Однако в новой системе предусмотрены квоты для индивидуальных аттестационных классов. В результате, оценивающие работника руководители вынуждены применять к аттестации госслужащих всю шкалу возможных классов. Поскольку единицей новой системы стали департаменты и даже отделы, руководителям департаментов приходилось относить своих сотрудников к классам от А до С, даже если в работе соответствующих госслужащих не было существенных отличий. При этом полученный при аттестации класс серьезно сказывается на конечной оплате госслужащих. Годовая поощрительная премия может составлять сумму, равную заработной плате за 0 - 3 и более месяцев³⁵.

Реформа в Венгрии была подготовлена и проведена менее чем за два года. Там практически не было возможностей экспериментировать с различными схемами и ждать «принятия» новой системы госслужащими. В результате, систему госчиновники приняли плохо, и она вызвала значительное недовольство среди них. Личные беседы в Венгрии говорят о том, что существовала высокая готовность использовать методы оплаты в зависимости от результатов работы. Однако, логика заранее определенной шкалы, а также скорость и процесс, выбранные для введения новой

³³ Что интересно, эстонская премия по результатам также обычно устанавливается в ходе переговоров перед тем, как чиновник заступает на должность.

³⁴ После того, как будет полностью реализован закон о заработной плате, руководитель будет иметь право выдавать премию в 20 процентов для поощрения за дополнительную рабочую нагрузку отдельных госслужащих. Кроме того, будет действовать премия до 50 процентов за участие в специальных проектах. Последняя премия будет регулироваться.

³⁵ Для высокопоставленных должностных лиц максимальная премия составляет 56 процентов заработной платы за год, не включая 13-ую зарплату. Это означает, что годовая премия может равняться полугодовой зарплате.

схемы, разрушили доверие среди руководства госслужбой и веру в эффективность и справедливость в Венгрии системы оплаты, увязанной на качество работы.

Высокая степень усмотрения в выплате премий в большинстве стран ЦВЕС также прослеживается в ответах, которые мы получили в ходе обследования «Sigma». Отсутствие понятной формально-правовой основы распределения премий особенно заметно в случае Польши. Низкое значение для Венгрии говорит не только о сохранившихся проблемах с новой аттестации, но и новизне и спорах, касающихся схемы оплаты по качеству работы. О нерегулируемых в целом и обычно очень дискреционных премиях в Словакии, Словении и Эстонии также говорят ответы на вопросы обследования госслужащих этих стран. **Латвия** (в том, что касается аттестации, связанной с базовым окладом) и **Литва** предлагают самые четкие правила распределения премий, справедливо это и в отношении систем аттестации, которые описывались в предыдущем разделе. Кроме того, результаты обследования показывают, что госслужащие обычно сомневаются, что более эффективная работа обеспечивает более высокий уровень оплаты.

Рис. 15. «Нет четких правил распределения премий»

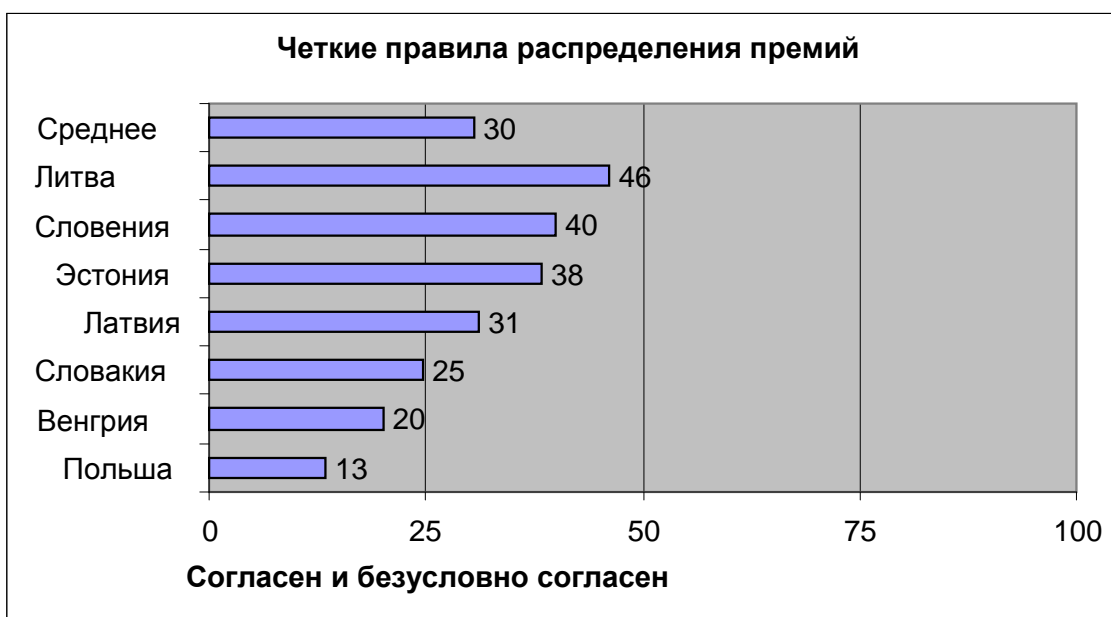
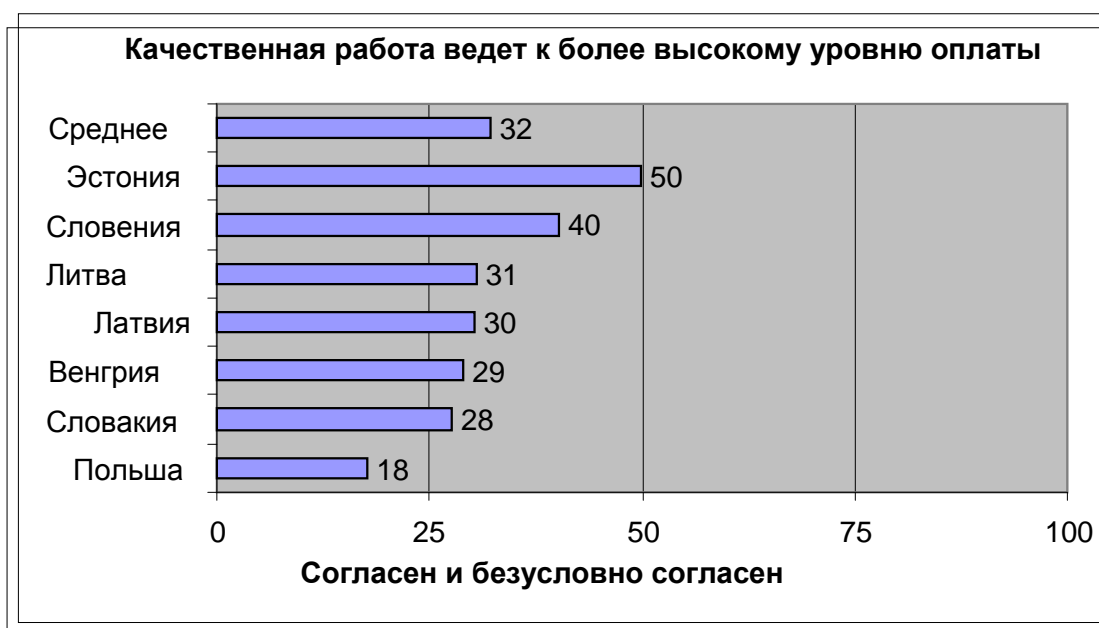


Рис. 16. «Качественная работа поощряется более высоким уровнем оплаты в моем министерстве»



В целом, продолжает удивлять, почему в системе оплаты продолжают сохраняться так много разных премий, а также почему система премий остается такой дискреционной. Как будет показано ниже, разница между зарплатами государственного и частного секторов непрерывно росла для некоторых групп госслужащих, например, старших госчиновников и специалистов. Для того чтобы удержать этих работников на госслужбе, часто требуется выплачивать дополнительное вознаграждение, которое позволяет сокращать разрыв между величиной зарплаты в госсекторе и в частном секторе. Как ни парадоксально, процесс присоединения к ЕС также способствовал применению дерегулированных премий. Нередко не хватало именно таких специалистов, как чиновники для ЕС. Кроме того, чиновники ЕС получают возможность требовать более высокую оплату по мере накопления ими конкретного опыта и прохождения обучения в рамках программ подготовки для организации процесса вступления в ЕС и проведения политики ЕС. В результате, правительствам стран пришлось ввести новые премиальные схемы, например, отдельно для госслужащих, имеющих обязанности по ЕС, а также дерегулировать действующие схемы, чтобы повысить степень свободы руководителей в отношении их оплатной политики.

Госслужащие поддерживают дискреционные системы оплаты

Институционализация широкого усмотрения в отношении премиальных выплат и отсутствие четко регулируемых премий, одновременно с крупными суммами переменных элементов оплаты, с точки зрения европейских принципов администрирования следует оценивать критически. Следует также ожидать, что госслужащие будут настроены критически по отношению к дискреционным методам оплаты, так как эти методы способствуют непредсказуемости и потенциально отсутствию беспристрастности в делах оплаты. В то же время, - и это наше третье общее наблюдение, - обследование «Sigma» вскрыло очень разные мнения среди госчиновников. Во-первых, госслужащие критически высказываются об усмотрении в выплате премий политикам, но их неприятие гораздо менее четко выражено по сравнению с ответами на вопросы о деполитизации, о чем говорилось выше в разделе 4.6. Во-вторых, госслужащие очень положительно отзываются о делегировании своим начальникам полномочий по выплате премий. Конечно, между странами есть некоторые отличия, но предпочтительность «отсутствия политического усмотрения при выплате премий» составила в среднем всего 57 процентов (см. рис. 17), а средняя поддержка «усмотрения директоров при выплате премий» достигла 82 процентов (см. Рис. 18), что следует считать очень высоким значением.

Рис. 17. «Необходимо, чтобы министры и другие политики не могли влиять на премии и выплату персоналу министерств»

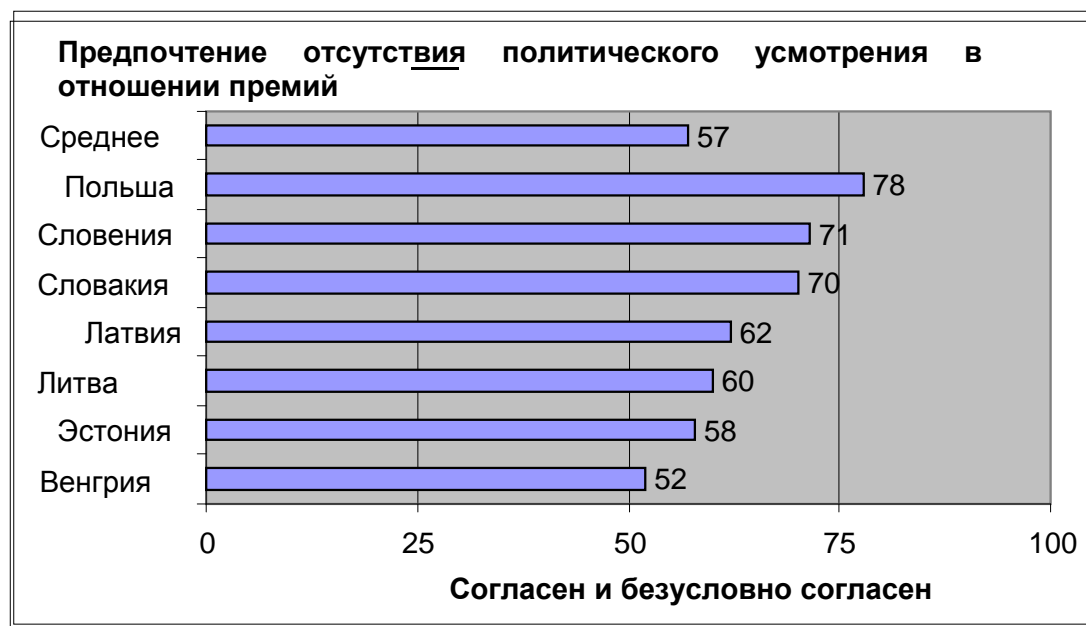
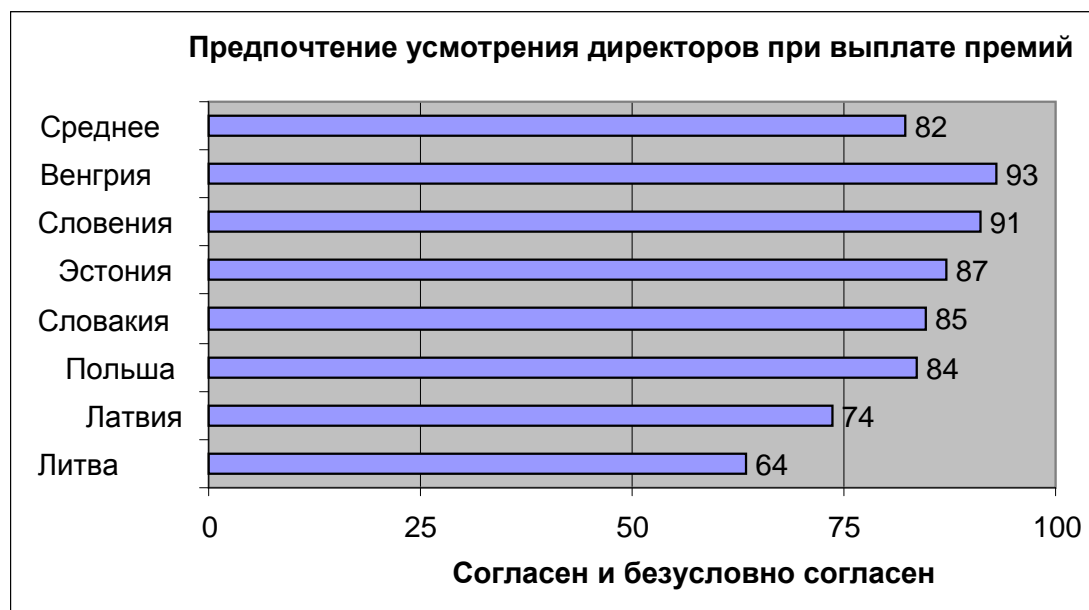


Рис. 18. «Директора должны иметь усмотрение при выплате премий, чтобы поощрять за качественную работу»



Предоставление менеджерского усмотрения, разумеется, вполне согласовывается с принципами нового государственного управления, но в целом противоречит принципам построения зарплаты, которые являются производными от объективности и прозрачности в числе европейских принципов администрирования. Кроме того, эти результаты показывают, что в отношении принципов реформирования, которые отстаивались ЕС, соответствие между формально-правовыми основами и фактической практикой политики в области зарплат невелико, и отношение госслужащих подтверждает это отклонение от европейских принципов.

Низкое единообразие заработных плат в государственных учреждениях

Четвертая общая особенность систем оплаты в ЦВЕС касается очень низкой степени единообразия зарплаты среди государственных учреждений. Европейские принципы отстаивают концепцию равной оплаты за равноценную работу. Соответственно, госслужащие с аналогичными должностными обязанностями должны получить аналогичные суммы заработной платы, независимо от положения в государственном аппарате. В большинстве стран даже не пытались решать этот вопрос на институциональном уровне. Исключением является **Литва**, где институты формально разделены на пять групп, позволяющих уточнить и определить, при каких условиях то или иное учреждение может платить более высокую зарплату. На практике, эта система не очень эффективна, так как все министерства относятся к одной и той же группе учреждений, хотя средние зарплаты отличаются существенно.

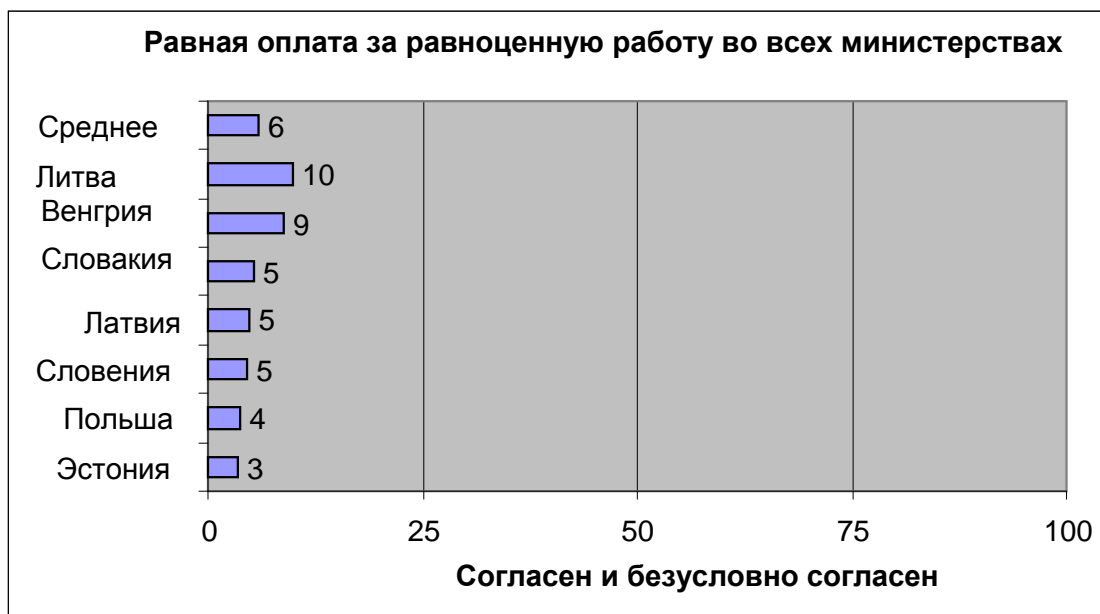
В контексте реформы **эстонской** госслужбы, которая готовилась во время подготовки данной работы, Эстония приступила к обсуждению возможности ввести коэффициенты для отдельных государственных секторов, которые бы отражали сопоставимые зарплаты в частном секторе и тем самым оправдывали бы более высокую оплату в министерствах юстиции, финансов, т.д., по сравнению с министерствами социальных дел, окружающей среды, т.д. Пока не ясно, будет ли это решение реализовано в будущем.

В общем, очень непросто получить надежные данные по этому вопросу, однако из полученных сведений можно сделать вывод, что разница в средней зарплате доходит до 35 процентов в **Чешской Республике** и 30 процентов в **Словакии**. После вступления в силу в Словакии закона о свободе информации стало очевидно, что уровни оплаты генеральных директоров иногда различаются очень значительно. Например, в 2006 г. генеральные директора в Министерстве финансов зарабатывали в два раза больше генеральных директоров в Министерстве сельского хозяйства. Приведенный здесь пример может быть крайностью, но он иллюстрирует тот факт, что наличие нескольких дискреционных инструментов оплаты может легко привести к крупным различиям в уровне зарплаты между учреждениями.

Эти отличия в уровнях зарплаты являются результатом, главным образом, отличий в бюджетах министерств. Поэтому уровень заработной платы госслужащих и доступность для них премиальных выплат зависит, в основном, от динамики бюджетного процесса, что означает, что уровень зарплаты госчиновников гораздо меньше обусловлен их должностными обязанностями или действительной эффективностью их работы. Также в министерствах по-прежнему принято стремиться к экономии за счет сохранения вакансий, так как министерства получают средства на эти должности от министерства финансов, но могут использовать неизрасходованные средства на премиальные выплаты действующим чиновникам. Этой практике недавно был положен конец в Литве, где министерство финансов теперь вычитает вакансии из общего числа должностных позиций, если они не были заполнены в течение шести месяцев.

Высокая степень межведомственного неравенства в зарплатах прослеживается в ответах госслужащих на вопросы обследования «Sigma». Если учитывать только утвердительные ответы, оказывается, что в среднем менее пяти процентов считают, что коллеги с аналогичными служебными обязанностями получают такую же зарплату. Что интересно, значения по Литве немного выше, что соответствует статусу Литвы как единственной страны, которая попыталась решить эту проблему на формальном, институциональном уровне. В целом, тем не менее, соответствие европейским принципам администрирования при оценке этого критерия соответствия остается чрезвычайно низким.

Рис. 19. «Должностные лица с аналогичными обязанностями получают в других министерствах такую же зарплату»



По-прежнему низкий уровень оплаты труда госслужащих

Наконец, пятое общее замечание касается фактического уровня оплаты труда в ЦВЕС. Госслужащие в целом полагают, что их зарплата слишком мала. Это мнение распространяется в общем на все страны и на всех чиновников, и такая самооценка не особенно удивляет. Поэтому потребуются определенные оговорки, хотя, как и прежде, было чрезвычайно трудно добиться объективных и надежных данных об уровне зарплаты госслужащих по сравнению с частным сектором. Создается общее впечатление, что высокопоставленные чиновники и специалисты проигрывают по сравнению с частным сектором. Однако есть несколько существенных исключений. Данные, которые мы получили по **Словакии**, показывают, что руководители служб и генеральные директора время от времени получают зарплату, которая не уступает зарплате топ-менеджеров в частном секторе. Такого рода высокая зарплата выплачивается совсем небольшому числу чиновников высшего звена, однако такая зарплата стала возможной благодаря дерегулированию системы оплаты в 2003 г. и введению некоторых очень дискреционных инструментов. В результате некоторым министерствам, которые конкурируют с зарплатами частного сектора, например, министерству финансов, все-таки удается сохранять высококвалифицированный персонал за счет внутренних отличий в зарплате.

Словацкий пример не является уникальным. Высокопоставленные должностные лица в **Венгрии** получают очень высокую зарплату, когда выплачиваются все премии. Менеджерские контракты в **Латвии** позволяют правительству платить очень высокие зарплаты, которые вполне сопоставимы с зарплатами менеджеров в частном секторе. В **Чешской Республике** министерства имеют возможность компенсировать отсутствие конкурентоспособных зарплат для старших чиновников, привлекая средства, которые обычно зарезервированы для общих премиальных выплат; в результате как инсайдеры, так и внешние наблюдатели утверждают, что высокие зарплаты возможны, если требуются. Все эти примеры показывают, что дискреционные инструменты оплаты чрезвычайно важны и позволяют министерствам выплачивать конкурентоспособные зарплаты высокопоставленным чиновникам.

Помимо старших чиновников в финансовом и экономическом секторе, дискреционные инструменты оплаты очень важны для должностных лиц, занимающихся делами ЕС. В нескольких странах, например, в **Польше** и **Чешской Республике**, ввели специальные премиальные схемы для госслужащих, отвечающих за дела ЕС. В **Словении** была введена дополнительная премия на период председательства в ЕС, чтобы признать и поощрить за большую нагрузку и важность работы чиновников для Словении. Тем не менее, дискреционные инструменты для повышения уровня оплаты ведущих чиновников были важны уже в период подготовки к вступлению, когда было бы сложно привлечь этих специалистов, если не заплатить более высокую зарплату, а потеря таких чиновников потенциально могла бы грозить большим ущербом правительству.

Данные также показывают, что старшие чиновники находятся в менее благоприятной ситуации в **Словении**, **Литве** и **Эстонии**, в том что касается сравнения их зарплаты с оплатой труда менеджеров в частном секторе. Например, данные по Эстонии показывают, что генеральные директора частных компаний, зарегистрированных на таллинской фондовой бирже, зарабатывают в 20 и более раз больше, чем средняя зарплата генерального секретаря. Даже должностные лица высшего звена в государственных компаниях, например, на железной дороге, зарабатывают во много раз больше, чем генеральные секретари, относящиеся к верхушке министерств (Järvalt/Randma-Liiv 2006).

Во-вторых, обычно относительно более конкурентоспособными бывают зарплаты госчиновников среднего звена и ниже. В Словении, например, общепризнано, что госчиновники с двумя образованиями зарабатывают довольно неплохо по сравнению с работниками аналогичной квалификации и со сходными обязанностями в частном секторе. Это конкурентное положение по зарплате в среднем и низшем звене отражается на средней зарплате всей госслужбы по сравнению со средней зарплатой в частном секторе. При общем сравнении оказывается, что средний заработок госслужащих обычно чуть выше средней зарплаты в частном секторе.

Таким образом, разница между зарплатами в частном секторе и на госслужбе ощущается больше высокопоставленными госчиновниками с высшим образованием, молодыми госслужащими с некоторым опытом работы и всеми остальными госслужащими, чьи переговорные (и политические) позиции недостаточно сильны, чтобы вытребовать себе исключительную зарплату. В таких странах, как **Словения**, **Польша**, **Чешская Республика**, **Литва** и **Эстония**, средняя зарплата для этой группы госслужащих нередко составляет 40-60 процентов заработной платы, которую они могли бы получать, перейди они в частный сектор. В **Латвии** это всего лишь 30-40 процентов, однако в ходе последней реформы оплаты была сделана попытка сократить этот разрыв до 70-80 процентов. Аналогичным образом, в **Эстонии** и **Литве** базовые оклады были практически на несколько лет заморожены и только недавно были увеличены, чтобы восполнить потерю конкурентоспособности по сравнению с частным сектором, который в те же годы бурно развивался.

Многие внешние и внутренние наблюдатели систем госслужбы в ЦВЕС считают, что разрыв в зарплате между частным и государственным сектором требовался политически, чтобы привлечь таланты в частную экономику и таким образом помочь развитию сильного частного сектора в бывших странах переходного типа. Кроме того, в политических требованиях международных финансовых институтов, в особенности, Международного валютного фонда, особый акцент делался на необходимости сокращать государственные расходы, что неизбежно налагает ограничения на правительства в том, что касается увеличения заработной платы госслужащих. Планы новых членов ЕС по присоединению в будущем к зоне евро также заставляют их консолидировать

государственные финансы и тем самым ограничивают перспективы повышения в ближайшем будущем зарплаты госслужащим.

В качестве заключения можно сказать, что парадокс, проявившийся в данном разделе, заключается в том, что системы оплаты с большим числом дискреционных механизмов способны предлагать более конкурентоспособную зарплату небольшой группе старших чиновников, однако эти системы обеспечивают лишь относительно невысокое соответствие европейским принципам администрирования. На деле, странам с относительно менее дискреционной системой оплаты, например, Литве и Словении, приходится прикладывать больше усилий, по сравнению с остальными странами, чтобы иметь возможность предлагать конкурентоспособную оплату старшим госчиновникам, высокопоставленным должностным лицам и специалистам. Пока не ясно, какого рода система оплаты как до присоединения, так и после лучше всего соответствует системным преобразованиям и интеграции в ЕС.

3.10. Системы подготовки и повышения квалификации госслужащих

В данном разделе рассматривают системы подготовки в изучавшихся странах ЦВЕ. Обучение относится к тем областям управления госслужбой, которые удостоились наибольшего внимания в ходе подготовки к вступлению в ЕС. В частности, часто обсуждалось развитие административных ресурсов в области применения законодательства ЕС в том, что касается необходимости усвоения госчиновниками конкретных навыков, связанных с той или иной областью политики. В целом, считалось, что как только госслужащие разберутся, как работает та или иная сфера европейского законодательства (*acquis*), проблема ресурсов будет решена. В то же время политика в области обучения предусматривает более общий механизм развития «компетентности» госслужащих и тем самым способствует более высокой результативности государственной службы. В том, что касается европейских принципов администрирования, в ходе обследования «Sigma» особое внимание уделялось созданию институтов и программ обучения, а также регулярному участию госслужащих в деятельности по обучению.

В целом, анализ показывает выдающуюся устойчивость в области обучения и повышения квалификации после присоединения, поскольку деятельность по обучению и участие в ней оставались стабильными или даже нарастали. Благодаря финансированию, которое ЦВЕС получали из Европейского социального фонда (ЕСФ), была обеспечена устойчивость проведения реформ госслужбы в этой области. В то же время существуют немалые отличия в том, что касается ресурсов, позволяющих обеспечивать эффективное проведение политики в области обучения. Кроме того, цели и содержание программ обучения имеют разные направления, и некоторые страны, например, Эстония и Литва, добились успехов в том, что касается составления программ повышения квалификации старших чиновников.

Продолжение работы над обучением госслужащих

Развитие и обеспечение обучения

В восьми новых членах ЕС отмечаются существенные отличия в централизованной политике обучения. В **Литве** ведущей организацией в разработке политики обучения является Департамент госслужбы в составе Министерства внутренних дел. Главным центральным институтом обучения является литовский Институт управления, который также участвует в разработке и конкретизации программ обучения, исходя из общих рекомендаций, которые готовит Департамент государственной службы. В ряде министерств существуют собственные центры обучения. Помимо этого, министерства и ведомства могут «заказывать» обучающие курсы у частных фирм и иных государственных институтов, включая университеты.

В **Латвии** роль основного органа, готовящего и координирующего программы обучения, постепенно отошла к Государственной канцелярии. Однако, как отмечалось выше, латвийский Институт государственного управления участвует в разработке планов подготовки. В **Польше** политика в области обучения готовится Департаментом госслужбы при аппарате премьер-министра. До присоединения за это отвечало Управление госслужбы, однако так как несколько бывших сотрудников, занимавшихся обучением, были попросту переведены в аппарат премьер-министра, удалось обеспечить кадровую преемственность. Польша также широко известна

благодаря своему Национальному институту государственного управления (KSAP), который был создан еще в 1990 г. по образцу французской *Ecole nationale d'administration* (ENA). KSAP играет важную роль как высшее учебное заведение в области государственного управления и как государственное учреждение, отвечающее за проведение экзаменов для кадровых чиновников (а прежде - за пополнение Государственного кадрового резерва), а также как центр, предлагающий курсы обучения для госслужащих.

В Венгрии в 2006/2007 г. произошли изменения в организации обучения. Подготовкой основных рекомендаций и координацией обучения теперь занимается Директорат обучения в учреждениях госуправления. Разработка подробных учебных планов, основанных на общих рекомендациях, теперь поручена вновь созданному Кадровому центру при правительстве. Центр также играет определенную роль как обучающее заведение, хотя прослеживается общая тенденция привлекать к проведению обучения по различным модулям компании частного сектора.

Ресурсы по подготовке и проведению политики в области обучения в Венгрии развиты меньше, чем в Польше и прибалтийских государствах. В Эстонии политика обучения не регулируется законом о государственной службе. Организацией обучения занимаются министерства. Тем не менее, определенную роль в подготовке и координации общих рекомендаций обучения играет Государственная канцелярия. Однако выполнение эти рекомендаций не является обязательным. Кроме того, нет сильного центра, который бы обеспечивал выполнение общих мер политики в области обучения. В 2005 году Центр обучения и повышения квалификации государственной службы (АТАК) был слит с Академией госслужбы при Министерстве внутренних дел. АТАК продолжает оставаться крупнейшим провайдером обучения для госчиновников, однако в Эстонии внешние центры обучения всегда традиционно играли значительную роль.

В Словении политика в области обучения готовится главным образом в Министерстве государственного управления, при поддержке и с участием Административной академии. До последнего времени Административная академия была организационным подразделением министерства. Весной 2008 г. она была реорганизована и включена в Директорат по управлению и кадрам министерства. Она стала Управлением по обучению и квалификационным экзаменам в органах госуправления в составе этого директората и в результате стала принимать участие в разработке и координации политики в области обучения. Само обучение проводится университетами и частными компаниями. Реорганизация сопровождалась кадровыми сокращениями, и пока еще не ясно, как данные изменения повлияют на связанные с обучением ресурсы в Словении.

Словакия и Чешская Республика отличаются от остальных стран тем, что не имеют центральных институтов, отвечающих за разработку и проведение политики в области обучения. В Словакии за общую политику в области обучения отвечало, разумеется, Управление госслужбы и конкретно его подразделение по обучению и подготовке. Это подразделение было ликвидировано в 2004 г., когда правительством была принята общая концепция обучения в госслужбе. Однако вакуум управленческих ресурсов стал очевиден только с ликвидацией в 2006 г. Управления госслужбы. С тех пор ответственность за политику в области обучения лежит на министерствах, и нет центрального института, который мог бы обеспечивать общую координацию этой политики. Пока преемник подразделения, занимавшегося подготовкой, включен в состав Министерства труда, однако отсутствие центрального координирующего органа неизбежно отразилось на качестве политики обучения в Словакии.

Подобно Словакии, в Чешской Республике сегодня нет органа, отвечающего за централизованную организацию мер в области политики обучения. Однако существует Институт государственного управления, который является центральным органом, занимающимся организацией и обеспечением проведения обучения, связанного с председательством страны в ЕС (см. также ниже). Институт был переведен из аппарата правительства в Министерство внутренних дел и теперь подчиняется заместителю министра, отвечающему за дела ЕС. В результате теперь в стране нет органа, занимающегося общей политикой в области обучения для госслужбы.

Цели и предмет учебных программ

Помимо институциональной организации новые члены ЕС отличаются между собой в том, что касается целей и предмета программ обучения. В Словении и в Чешской Республике вся

деятельность по обучению сосредоточена на подготовке и фактической организации председательства стран в ЕС. В Словении правительство выделило дополнительное финансирование на подготовку госслужащих, принимающих участие в организации председательства страны в ЕС. Существует определенная опасность того, что подготовка к председательству страны в ЕС отвлечет на себя слишком много ресурсов, вытеснив другие направления обучающей деятельности. Аналогичным примером является Чешская Республика, в которой Институт госуправления был превращен в подразделение, отвечающее в Министерстве внутренних дел за дела ЕС.

После присоединения вопросы, связанные с ЕС, остались во главе угла всей обучающей деятельности. Количество семинаров, обучающих госслужащих основам политической системы ЕС, сократилось. Однако появились новые вопросы. В частности, одним из важнейших направлений обучающей деятельности практически во всех странах стало управление структурными фондами ЕС. Таким образом, несмотря на опасность вытеснения прочих тем, - как это произошло в период подготовки к вступлению, - тематика ЕС продолжала мобилизовать ресурсы органов управления в центрально- и восточноевропейских странах в том, что касается политики обучения.

В то же время новые члены ЕС продолжали заниматься обучением, которое не было напрямую связано с политикой ЕС. Наиболее значимое направление касалось инвестирования в повышение компетентности старших госчиновников. Для них **Литва** предлагает две программы, которые являются частью стратегии проведения административной реформы и подготовки госслужбы. В **Эстонии** в контексте повышения компетентности госслужбы старшего уровня действуют фактически три программы, предназначенные для подготовки госслужащих с разным опытом и разным уровнем навыков руководства. Программа была разработана Канцелярией как средство, позволяющее отбирать, повышать квалификацию и удерживать на госслужбе руководителей старшего звена. Исходя из результатов аттестации и принимая во внимание стратегические задачи Эстонии, проводится программа обучения под названием «Глобальные тенденции развития и будущее Эстонии», предназначенная для высших руководителей в должности генерального секретаря и заместителя генерального секретаря. Программа посвящена развитию знаний и умений, в частности разработке общих задач учреждения, инновациям и установлению контактов для сотрудничества. Пока программа состояла из семинаров, учебных поездок за рубеж и индивидуальных обучающих модулей, разрабатываемых с учетом индивидуальных потребностей ответственных работников высшего звена. Охват чиновников высшего звена составляет почти 70 процентов, что можно расценить как крупный успех, учитывая руководящую структуру эстонской госслужбы.

Инициативы эстонского и литовского правительств отражают общую озабоченность развитием более сложных умений и навыков в новых членах ЕС. До сих пор обучающая деятельность была посвящена относительно базовым знаниям, например, о политической системе ЕС, а также структурах и процедурах государственного управления. Обучающая деятельность такого рода редко способна дать рядовым госслужащим аналитические навыки, умения решать задачи, а старшим чиновникам - менеджерские способности, которые имеют чрезвычайное значение для целей государственного управления.

В настоящее время в регионе тон в этой области управления госслужбой задают Эстония и Литва. Они также отличаются от остальных стран тем, что старшие руководители тратят больше времени на подготовку и иные виды повышения квалификации. В принципе, довольно сложно найти соответствующие показатели, которые позволяли бы провести межстрановые сравнения. Тем не менее, в **Эстонии** старшие чиновники тратят около 12 дней в год на обучение. Для сравнения, старшие должностные лица в **Венгрии** и **Польше** редко уделяют обучению более пяти дней в год. Кроме того, все страны Центральной и Восточной Европы жалуются на отсутствие времени у старших чиновников для участия в обучении. Это отсутствие времени, без сомнения, является побочным продуктом более высокой степени политизации и ротации на высшем уровне чиновничества в этих странах.

3.11. Системы прав и обязанностей

В этом заключительном разделе исследуются системы прав и обязанностей в восьми странах ЦВЕ. Ограничение личных прав госслужащих является характерной особенностью государственной кадровой системы по сравнению с кадровыми системами частного сектора (Horn 1995). Ограничения занимают заметное место среди европейских принципов администрирования и призваны охранять профессиональную этику госслужбы. Ограничения политических свобод, например, оправданы необходимостью поддерживать политическую нейтральность госслужбы. Ограничения, связанные с экономической деятельностью госслужащих, особенно с возможностями альтернативного дохода в частном секторе, призваны повысить беспристрастность и объективность госслужащих по отношению к обществу. Кроме того, за последние два десятилетия в контексте кампаний по борьбе с коррупцией стали популярны такие механизмы, как кодексы этики и системы, связанные с раскрытием данных о благосостоянии государственных должностных лиц. Вопросы, относящиеся к правам, обязанностям и этическому поведению, тесно связаны с дисциплинарными нормами, которые предусматривают целый ряд санкций за нарушение и являются для госслужащих сдерживающим фактором, не позволяя им нарушать действующие правовые и этические стандарты. Здесь мы анализируем качество каждого из пяти элементов систем прав и обязанностей.

В целом, восемь изученных стран демонстрируют относительно высокое соответствие европейским принципам администрирования в этой области управления госслужбой. Со времени вступления в ЕС она практически не изменилась, так как основная часть институциональных компонентов была создана до 2004 г. Словакия – единственная страна, отставшая от остальных за последние несколько лет и имеющая ряд пробелов в системе прав и обязанностей госслужащих.

В целом высокий уровень устойчивости подтверждается формальными правилами и отношением госслужащих к политической нейтральности и беспристрастности. В то же время приходится поставить под сомнение реальный вклад в повышение профессионализма в госслужбе со стороны системы прав и обязанностей, разработки кодексов этики и развития систем декларации доходов. Кроме того, дисциплинарные процедуры как инструмент управления используются недостаточно. Таким образом, в будущем потребуется уделять больше внимания эффективности системы прав и обязанностей в ЦВЕС.

Системы прав и обязанностей – символический и реальный эффект

Регулирование политической деятельности госчиновников

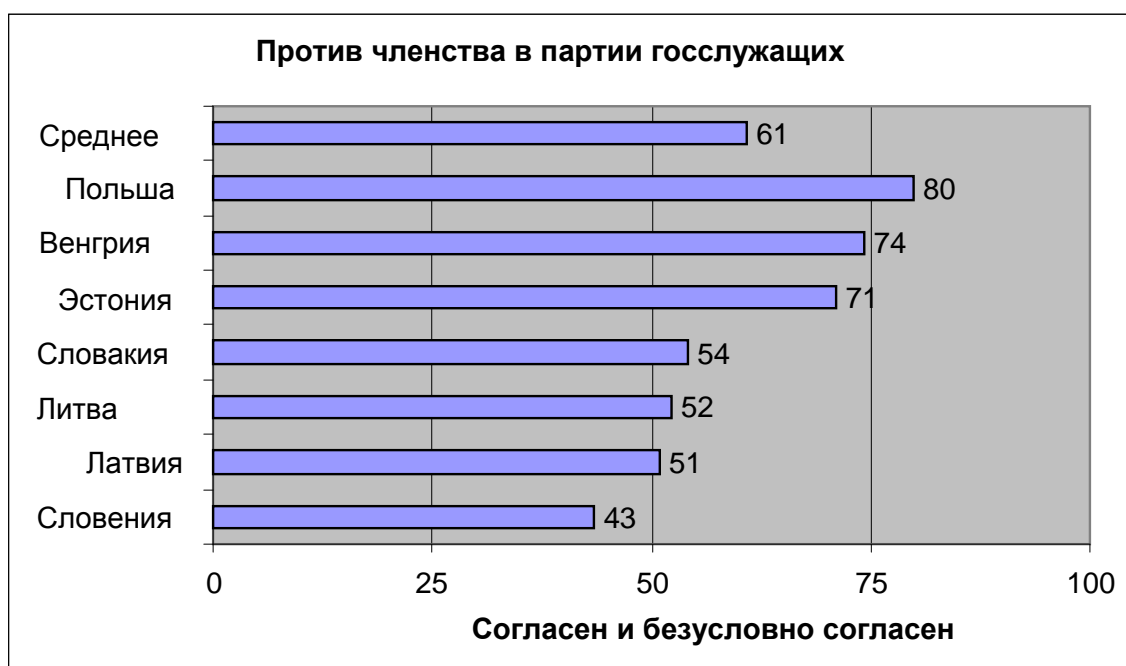
Во всех из изученных стран политические права госслужащих регулируются. Наиболее жесткие ограничения политической деятельности госслужащих в Польше, наименее – в Литве. В **Польше** госслужащие по закону должны быть беспристрастными и политически нейтральными. Они могут быть членами политической партии, но не имеют права создавать партии или участвовать в их работе и открыто выражать свои политические взгляды. В отличие от Польши, в **Латвии** фактически не существует ограничений политической деятельности госчиновников. Закон о государственной службе требует быть лояльным ко всем составам правительства, а закон о конфликте интересов открыто разрешает госслужащим быть членами партий.

Различие между Польшей и Латвией, как двумя крайностями в регионе, говорит о том, что ограничения политической деятельности госслужащих не особенно важны для реальной деятельности системы управления госслужбой. Как отмечалось выше, из восьми новых членов ЕС в Польше одна из наиболее политизированных систем государственной службы, тогда как латвийская госслужба относится к наименее политизированным. Таким образом, встает вопрос о том, насколько регулирование политических прав действительно влияет на кадровую политику.

В то же время отношение госслужащих заставляет предположить некое предпочтение более жесткого регулирования политических свобод, чем это на самом деле происходит в Центральной и Восточной Европе. Правовые основы всех стран допускают участие госслужащих в политических партиях. На самом деле, правовые основы даже позволяют в некоторых случаях быть одновременно чиновником и партийным активистом. Например, в Литве госслужащий не может быть партийным казначеем, но имеет право заниматься иной деятельностью в партии.

Однако, судя по ответам на вопросы «Sigma», госслужащие считают даже членство в партии несовместимым с ролью государственных служащих³⁶. В Польше и Венгрии самые сильные возражения против партийного членства, что резко контрастирует с реальной кадровой политикой на практике в обеих странах. Разница между практикой кадровой политики и отношениями госслужащих может указывать на глубокую неудовлетворенность текущим состоянием дел в обеих странах. Тем не менее, положительное отношение госчиновников к принципу политической нейтральности заставляет надеяться на новые перспективы деполитизации госслужбы в странах, в которых в настоящее время кадровая политика чрезвычайно политизирована.

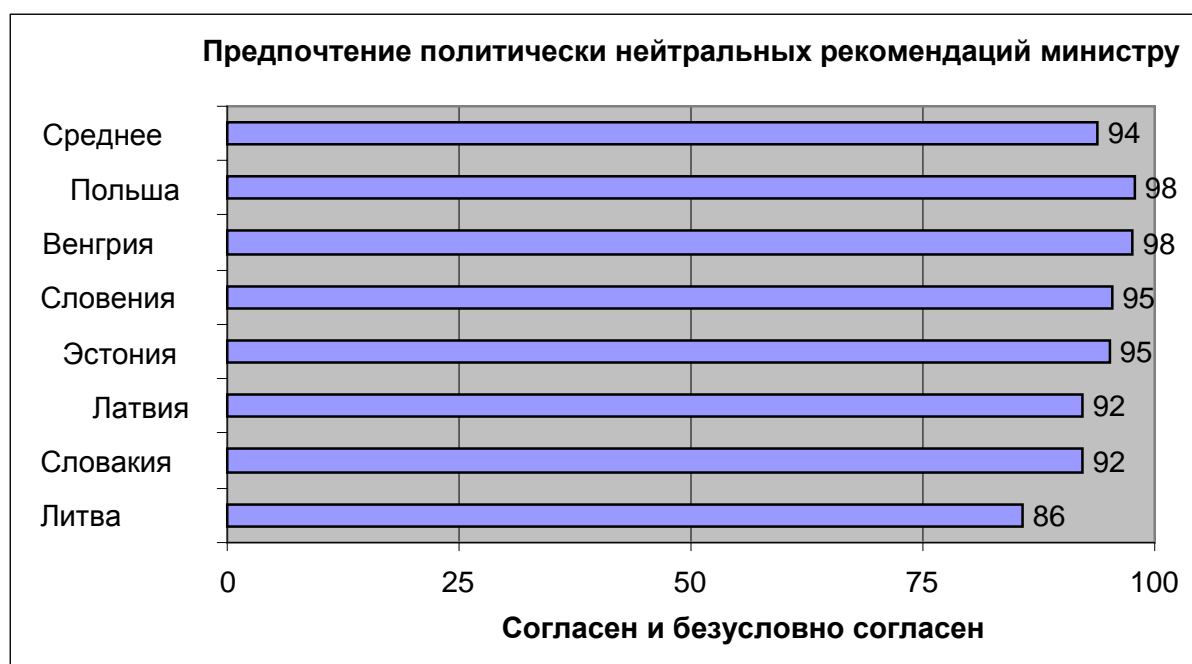
Рис. 20. «Работники министерства в целом не должны быть членами политических партий (кроме министра и его личных советников)»



³⁶

Европейские принципы не предполагают несовместимости членства в партии и работы на госслужбе. Однако в методологических целях этот вопрос позволяет установить глубину отношений госслужащих к принципу политической нейтральности.

Рис. 21. «Работники должны предлагать своему министру объективные рекомендации, основанные на собственном опыте работы в соответствующей области, даже если они не согласны с политическими взглядами министра»



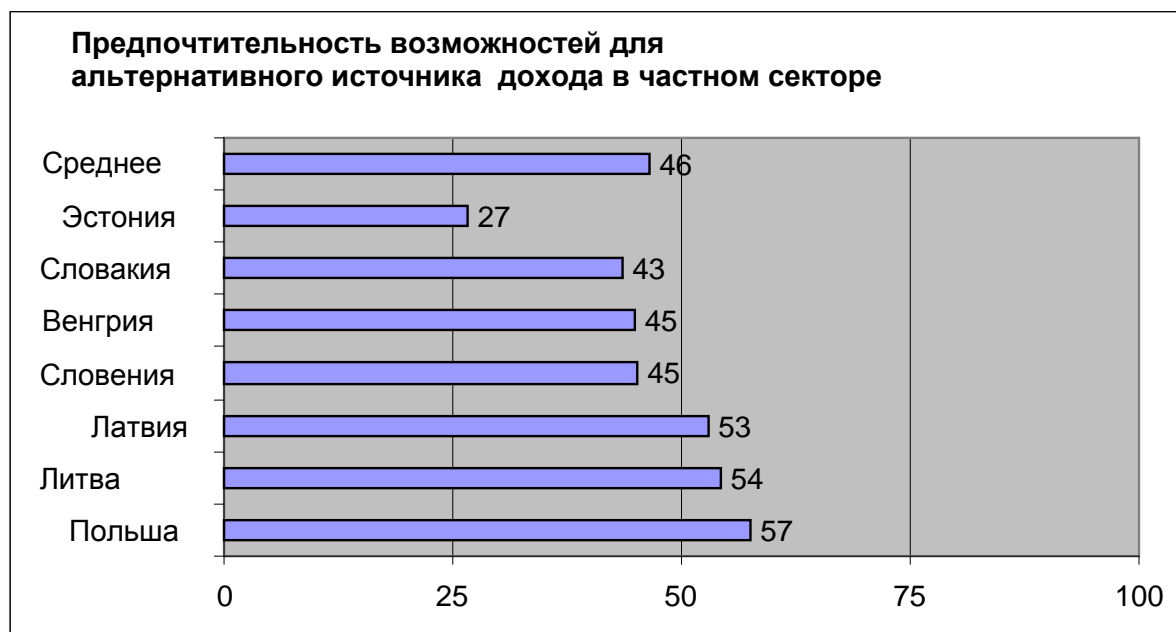
Регулирование экономической деятельности госслужащих

Все новые члены ЕС в Центральной и Восточной Европе ограничивают экономическую деятельность госслужащих. Экономическая деятельность, которая может привести к возникновению конфликта интересов, обычно не разрешается. Обычно запрещается работать в коммерческих предприятиях, за исключением случаев, когда госслужащие направляются туда работать государственным органом. Обычно прямо говорится о том, что должностные лица не имеют права получать дополнительный доход от компаний, которые относятся к сфере их собственных полномочий, так как это поставит под сомнение их способность быть беспристрастными. В то же время законы о государственной службе и/или конфликтах интересов допускают, чтобы госслужащие занимались возмездной деятельностью в высшем образовании и в области культуры, журнализма и искусства.

Отличия возникают только в отношении механизмов, которые регулируют занятость госслужащих после окончания ими своей карьеры в госслужбе. Здесь в Словакии и в трех прибалтийских республиках, особенно в Эстонии, имеются ограничительные нормы, запрещающие в течение максимум трех лет после ухода с госслужбы работать в компании, занятость в которой была бы запрещена во время занятия госслужащим поста на госслужбе. Тогда как в таких странах, как Польша, Венгрия и Чешская Республика, никаких ограничений нет.

В отличие от области политических прав, описанной выше, среди госслужащих гораздо меньше поддержки ограничения экономической деятельности за пределами госслужбы. Почти 50 процентов госслужащих, участвовавших в опросе «Sigma», считают, что занятость в частном секторе совместима с занятостью на госслужбе. Помня о том, что, согласно Максиму Веберу, эксклюзивная занятость на госслужбе является характерной особенностью современной бюрократии, это значительный отход от классических европейских принципов государственного администрирования. Для установления причин, объясняющих такую сильную поддержку альтернативной занятости, необходим дальнейший анализ. Одной из наиболее вероятных причин такой тенденции является низкая зарплата госслужащих в ЦВЕС (см. выше).

Рис. 22. «Сотрудники министерства могут иметь второй источник дохода в частном секторе»



Системы деклараций о материальном состоянии

Новые члены ЕС сохранили или ввели системы раскрытия сведений о материальном состоянии госслужащих. Здесь исключением является Словения, как единственная страна, в которой такой системы нет. Даже **Чешская Республика** ввела систему декларирования средств благодаря поправке в закон о конфликте интересов. Декларирование средств в разных странах регулируется слегка по-разному. Например, в **Венгрии** системой декларирования имущества в настоящее время занимается Департамент госслужбы в аппарате премьер-министра, тогда как в **Литве** этим занимается комиссия по этике.

Но более серьезная проблема связана с мнением, что системы раскрытия материального состояния госслужащих не работают. Как показывают личные беседы и мнения наблюдателей, декларации материального состояния обычно считаются чистой формальностью (Эстония), информация в них реально не используется (Литва), а сами декларации не ведут к снижению риска коррупции. Наоборот, считается, что эти системы имеют чисто символическую ценность. В то же время более эффективными оказываются иные инициативы в этой области. Например, в Эстонии недавно введено требование обязательной публикации министерствами на своем веб-сайте сведений о заработной плате своих сотрудников. Эта инициатива пользуется популярностью, и сведения эти регулярно оцениваются и обсуждаются в СМИ. Таким образом, чтобы система декларирования средств работала, потребуется более радикальный подход к прозрачности, чем до сих пор³⁷.

Кодексы этики

Аналогичным образом, можно поставить под сомнение и эффективность кодексов этики. Эти кодексы были популярны в правительствах ЦВЕС в конце 1990-х и начале 2000-х гг. Только в **Чешской Республике** и **Словакии** нет кодексов этики³⁸. Однако в Чешской Республике есть закон о конфликте интересов, что означает, что основополагающие принципы этического поведения должностных лиц государства сформулированы. В Словакии несколько раз предпринимались попытки создать кодекс этики, однако из-за отсутствия управленческих ресурсов далеко продвинуться в этой области не удалось.

Как и в случае декларирования средств, при обсуждении кодексов этики есть ощущение неэффективности. В большинстве случаев нарушение кодекса этики подлежит дисциплинарным

³⁷ Более полный анализ обязательств по декларированию доходов см. «Sigma» 2006 г.

³⁸ В Литве были некоторые споры относительно того, можно ли считать «этические нормы» настоящих кодексом этики; см. Palidaukaite et al. 2007.

санкциям, но нередко трудно точно установить, нарушает ли то или иное поведение какой-нибудь этический принцип или нет. Поэтому нельзя сказать, насколько важны были до сих пор кодексы этики с точки зрения реальной практики государственного управления, и для определения этого потребуются дальнейшие исследования. В то же время данные ЦВЕС показывают, что кодекс этики играет важную символическую роль для государственной службы как устав и заявление целей. В этом качестве он может использоваться для курсов обучения этике госслужбы, для информирования и обсуждения, позволяя чиновникам понять, кто они и кем они хотят быть.

Ограниченность использования дисциплинарных процедур

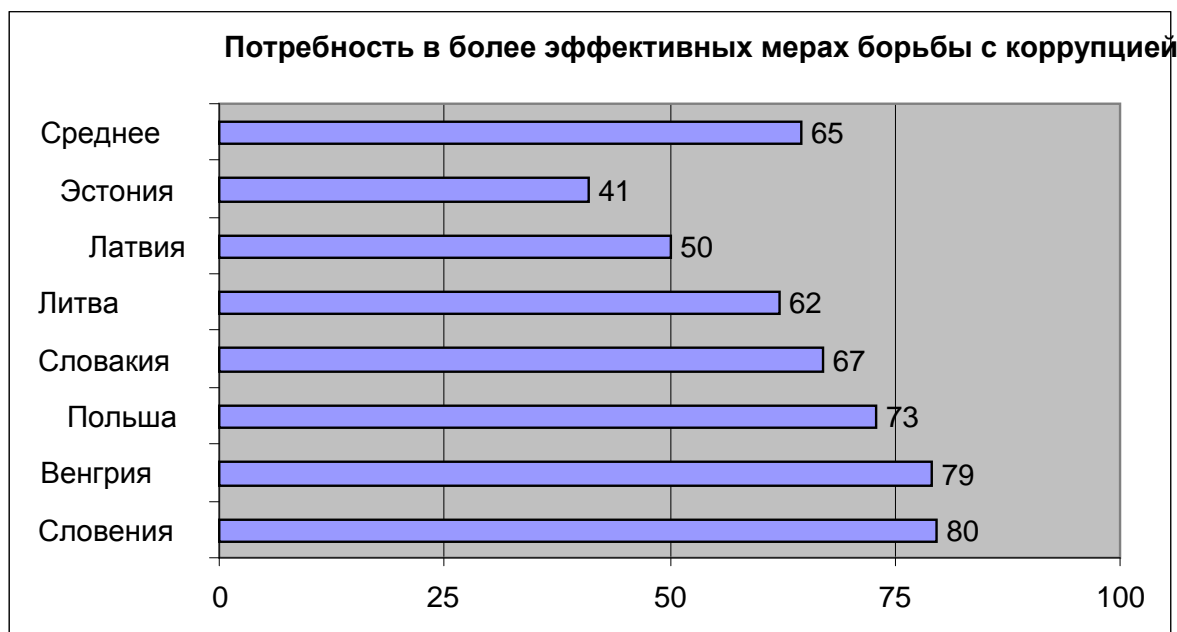
Дисциплинарные кодексы играют важную дополняющую роль при обсуждении прав и обязанностей госслужащих и стандартов надлежащего поведения. У новых стран ЕС эти кодексы редко были яблоком раздора. Тем не менее, в настоящее время дисциплинарного кодекса нет в **Словакии**, а ситуация в **Словении** не ясна. В Словакии дисциплинарный кодекс является частью закона о государственной службе, но в контексте реформы 2006 г. эта глава была изъята из закона и теперь фактически кодекса нет. В Словении детали дисциплинарного кодекса также были изъяты из закона о государственной службе и должны были стать предметом отдельного указа правительства. Так как указ этот пока не принят, действует прежний дисциплинарный кодекс, однако правовая ситуация в этом отношении далека от определенности. Во всех остальных странах дисциплинарные кодексы обычно содержат очень детальное регулирование.

Однако есть существенные отличия в том, что касается значения дисциплинарного кодекса для реальной практики организации госслужбы. В **Литве** и **Латвии** кодексы являются важными инструментами в тех случаях, когда руководители госслужбы собираются уволить старших чиновников. Применение дисциплинарных мер не обязательно должно вести непосредственно к увольнению, но в любом случае оказывает давление на чиновника. В Латвии, например, такого рода мера сказалась на руководителе аппарата госслужбы и должностных лиц этого ведомства после разногласий с членами правительства о работе с жалобами и применении дисциплинарных мер. В других же странах в отношении старших чиновников не обязательно применять дисциплинарные меры, так как эти должностные лица обычно отправляются в отставку без особого труда.

В *завершение* следует заметить, что устойчивость после присоединения к ЕС в этой области управления госслужбой была довольно высокой. Некоторые вопросы возникли в отношении будущего дисциплинарных кодексов в Словакии и Словении, но общая картина вполне позитивная. Тем не менее, есть серьезные вопросы, касающиеся эффективности этих норм и ограничений, с точки зрения их влияния на реальную практику госслужбы и поведение госслужащих при проведении государственной политики. Регулирование политической деятельности нередко отклоняется от практики кадровой политики; экономическая деятельность может регулироваться, но госслужащие лишь отчасти поддерживают параллельное ограничение права работать в частном секторе; системы декларирования средств обычно лишены управленческих и правоприменительных ресурсов; кодексы этики воспринимаются как символические, а дисциплинарные кодексы на практике редко применяются.

Критическое отношение к эффективности регулирования в этой области управления госслужбы прослеживается и в общем мнении госслужащих об эффективности антикоррупционных мер в своих странах. Регулирование прав и обязанностей госслужащих является, разумеется, лишь одним из нескольких инструментов борьбы с коррупцией. С учетом этого, почти две трети респондентов на вопросы обследования «Sigma» высказались за более эффективные меры противодействия коррупции. Особенно поразительными были ответы из Словении, Венгрии и Польши, так как они указывают на очень невысокое доверие к способности правительств бороться с коррупцией при помощи имеющихся у них инструментов. Таким образом, борьба с коррупцией и, прежде всего, поиски эффективных антикоррупционных инструментов, остаются приоритетной областью для будущего развития госслужбы в ЦВЕС.

Рис. 23. «Наша государственная служба должна быть наделена более эффективными антикоррупционным инструментами»



4. Сравнительное обсуждение и заключение

В этой работе анализируется устойчивость реформ госслужбы в восьми ЦВЕС после присоединения к ЕС. В работе были проанализированы траектории, которыми следовали изменения в государственной службе после присоединения в 2004 году, а также степень, в которой системы государственной службы соответствуют европейским принципам администрирования, на выполнении которых настаивало ЕС в период подготовки к вступлению. Простых ответов на эти вопросы нет. Как продемонстрировал анализ, существует большой разброс в том, как организована государственная служба и как она менялась с тех пор, как ЦВЕС вошли в состав ЕС. Другими словами, регион ЦВЕ нельзя рассматривать как единый мир управления государственной службой. Однако можно попытаться выявить общие тенденции, характеризующие общие особенности и различия между госслужбами в ЦВЕС.

Соответственно, данная часть работы начинается с исследования закономерностей, которые прорисовываются благодаря сравнению по областям управления госслужбой, сравнению по трем уровням институционализации, которые мы рассматривали для большинства областей, а также сравнению по восьми странам, изученным в настоящей работе. В двух последних разделах этой части рассматриваются вопросы, встающие в связи с полученными результатами, которые изложены здесь. В них анализируются изменения в госслужбе новых членов ЕС с точки зрения положений, определяющих Европейское административное пространство, классических моделей государственного администрирования и нового государственного управления. В последнем разделе обращается внимание на детерминанты изменений в госслужбе после присоединения. Особое внимание уделяется вкладу политики ЕС в устойчивость реформ в новых странах ЕС после вступления по сравнению с внутренними детерминантами устойчивости реформирования после присоединения.

4.1. Сравнение по областям

Для исследования устойчивости реформ после вступления в ЕС мы «разложили» всю государственную службу на 11 областей управления государственной службой. Анализ выявил существенный разброс по областям с точки зрения их соответствия европейским принципам администрирования и с точки зрения направления изменений после 2004 г. Представленная в этом разделе классификация основана на анализе, изложенном в предыдущей части работы. В ней учитывается анализ данных обследования, анализ правовых материалов, а также информация, полученная в ходе личных бесед. Поэтому необходимо отметить, что классификации *не*

основываются исключительно на данных обследования, а составлены на основе различных источников эмпирических данных.

Учитывая данную оговорку, мы можем распределить 11 областей по пяти группам, которые отличаются в настоящее время по степени соответствия европейским принципам администрирования, а также по направлению изменений, которые произошли с 2004 г.

(1) В первую группу вошли области открытых конкурсов, политики обучения и систем прав и обязанностей. В среднем, эти три области отличаются более высоким соответствием европейским принципам администрирования по сравнению с остальными восемью областями, рассматриваемыми в настоящей работе. Кроме того, изменения, происходящие со времени вступления в ЕС, остаются в целом стабильными и даже несколько позитивными в области открытых конкурсов и политики обучения. Другими словами, эта группа демонстрирует высокую степень устойчивости реформ после присоединения.

Открытые конкурсы оказываются единственной областью управления госслужбой, которую можно считать в высокой степени совместимой с европейскими принципами администрирования. Высокая степень соответствия европейским стандартам справедлива в отношении почти всех стран и всех трех уровней институционализации. Единственной страной, не достигшей даже среднего уровня соответствия, является Чешская Республика³⁹.

Политика обучения и системы прав и обязанностей также достигают довольно высокой степени соответствия европейским принципам администрирования. Только Словакия и Чешская Республика отличаются низкими показателями в области политики обучения, главным образом, из-за развала за последние несколько лет централизованной системы обучения и учебных институтов. Также Словакия – единственная страна, не вышедшая даже на средний уровень в отношении системы прав и обязанностей. По системе прав и обязанностей мы изучили ограничения политической и экономической деятельности госслужащих, кодекс этики, системы декларирования доходов и качество дисциплинарных процедур. В Словакии отсутствие кодекса этики и правовой вакуум в отношении дисциплинарных систем указывают на существенные пробелы в этой области управления госслужбой.

Финансирование, получаемое из Фонда содействия переходному периоду и Европейского социального фонда, способствовало устойчивости в этой области управления госслужбой после присоединения. Тем не менее, долгосрочная результативность поддержки со стороны Европейского социального фонда пока не очевидна. Кроме того, новым членам ЕС в будущем потребуется наращивать разработку эффективных программ обучения.

В целом положительная оценка системы прав и обязанностей менее однозначна. Большинство из соответствующих институтов уже существовали и до присоединения, и после него существенных изменений практически не было. Тем не менее, результативность формальных мер регулирования в этой области остается спорной, и эта область будет важным направлением развития на будущее.

(2) Во вторую группу входят области, которые после присоединения были предметом конструктивных реформ, однако их соответствие европейским принципам администрирования остается невысоким. Эта траектория справедлива в отношении систем оплаты труда. Только системы зарплат в Литве, Венгрии и Словении достигают среднего уровня соответствия европейским принципам администрирования, что указывает на необходимость наращивания усилий по укреплению систем оплаты в будущем. В то же время общая тенденция в регионе позитивная, поскольку фактически только Польша и Чешская республика не работали над системами оплаты у себя после присоединения, в то время как Словакия провела эту работу еще в 2003 году, до присоединения. Таким образом,

³⁹

Следует еще раз отметить, что мы придерживаемся узкого понимания открытых конкурсов, а именно как публикации объявлений о вакансиях в госслужбе. Если бы мы включили механизмы экзаменов и отбора кандидатур в наше понимание открытой состязательности (вместо того, что их рассмотреть отдельно ниже), мы бы тогда уже не смогли классифицировать данную область как область управления госслужбой с высокой степенью соответствия.

уровень устойчивости реформ после вступления в ЕС можно расценивать как положительный, но все же недостаточный.

(3) К третьей группе относятся области с отрицательным трендом после присоединения и относительно низким уровнем соответствия европейским принципам. К этой группе областей можно отнести системы экзаменов для поступления на госслужбу. В настоящее время единственной страной с более или менее функционирующей системой экзаменов является Литва, особенно в отношении письменных экзаменов, которые необходимо сдать до зачисления на госслужбу. В Словакии результативность системы экзаменов вызывает множество вопросов. В остальных странах письменные экзамены либо вообще никогда не проводились, либо были отменены (либо существуют планы по их отмене). Пока не ясно, станет ли дерегулирование системы экзаменов для зачисления на госслужбу постоянной составляющей отклонения от европейских стандартов администрирования и станет в результате некой основой для исключительности ЦВЕС.

(4) К четвертой группе были отнесены области, которые, прежде всего, отличаются значительным разнообразием среди восьми стран ЦВЕ. В одних странах эти области демонстрируют высокую степень соответствия европейским принципам администрирования, а в других – низкую или среднюю. Кроме того, траектории после присоединения в каждой из восьми стран имеют разные направленности. В эту группу включены области программ административной реформы и реформы госслужбы, область централизованного управления государственной службой и область аттестации.

Наиболее последовательные программы административной реформы и реформы госслужбы были в Литве, Латвии и Венгрии, а в остальных странах отмечаемый прогресс гораздо меньше. Это говорит о том, что вскоре после присоединения правительство мало занималось реформой госслужбы, однако недавние, хотя и самые робкие инициативы - даже в таких странах, как Чешская Республика и Словакия – говорят о возобновлении интереса к развитию кадровых ресурсов в регионе.

Централизованные управленческие ресурсы характеризуются разнообразием местоположения, обеспеченности ресурсами и устойчивости. В то же время просматриваются некоторые тенденции. Так называемые независимые управления госслужбы в регионе не прижились, а те, чтобы были до присоединения, были ослаблены или ликвидированы. Вместо этого, в таких странах, как Латвия, Венгрия, Польша и даже Словакия, наблюдается не очень отчетливое смещение в сторону использования аппаратов премьер-министров и канцелярии⁴⁰. Как и в случае реформы государственной службы, этот переход указывает на растущее признание стратегического значения кадровой политики в эффективной работе органов исполнительной власти.

Качество систем аттестации внутри региона также значительно различается. Такие страны, как Польша и Чешская Республика, практически даже не приступали к работе над этой областью управления госслужбой. В отличие от них Венгрия недавно вплотную занялась созданием новой, современной системы аттестации, однако ее связь с системой оплаты труда вызвала немалые трения в органах управления. Таким образом, будущее развитие систем аттестации будет в немалой степени зависеть от качества увязки ее с другими областями управления госслужбой, например, с системой оплаты труда, но также и в целом с системами управления эффективностью органов исполнительной власти.

(5) В последнюю группу входят такие области, как политизация старшего звена госслужбы, гарантии защищенности занятости и качество формально-правовых основ регулирования государственной службой. В этих областях также проявляется большой разброс между странами, однако в целом после присоединения действует негативная тенденция в том, что касается оценки в сравнении с европейскими принципами

⁴⁰

Этот тренд соответствует общим попыткам централизовать исполнительную власть и создать более дееспособные центры исполнительной власти во многих странах ЦВЕ (Dimitrov et al. 2006, Goetz/Margetts 1999).

администрирования. Ни одна из восьми стран после присоединения не продемонстрировала в этих областях прогресса в реформировании.

Негативная траектория стран в этой группе областей после вступления вызывает особое недоумение, учитывая то, какое значение Еврокомиссия придавала этим областям. Например, законы о государственной службе нередко рассматривались как само воплощение предварительных условий ЕС в области реформирования госслужбы. После присоединения законы о государственной службе не были отменены, однако качество законодательства ухудшилось. Законодательство было нестабильным, в ряде стран проведены крупные поправки, которые негативно сказались на предсказуемости системы управления государственной службой. Сомнительно и качество исполнения законов, особенно в таких странах, как Эстония, Словакия и Словения. Дерегулирование законов о государственной службе в двух последних случаях фактически привело к появлению пробелов в правовых основах управления госслужбой.

Кроме того, для облегчения политического вмешательства в политику государственной службы нередко сокращается сфера применения законов о государственной службе. Таким образом, наблюдается тесная связь между качеством правовых основ, растущей политизацией старшего уровня госслужбы и снижением гарантий защиты занятости в госслужбе, особенно в ее высшем звене. Политизация проникла глубоко в министерскую бюрократию в Венгрии, Польше и Словакии. Во всех трех случаях, а также в Словении политизация после присоединения выросла. Реполитизация государственной службы в этих странах сопровождалась дерегулированием защищенности старших чиновников от политического увольнения. В настоящее время только в трех прибалтийских странах существует базовый уровень деполитизации и стабильности в высшем звене центральных органов исполнительной власти.

Эти выводы поднимают ряд важнейших вопросов, в частности: почему некоторые области, например, открытые конкурсы, отличаются высокими стандартами практически во всех странах; почему существует низкая степень соответствия европейским принципам администрирования в таких областях, как экзамены и оплата труда, и почему некоторые области отличаются большими различиями между странами.

4.2. Сопоставление уровней институционализации

В отличие от областей системы управления госслужбой, гораздо сложнее оценить, насколько глубоко укоренились европейские принципы администрирования в органах управления ЦВЕС, и в какой степени изменения, происходившие с 2004 года, были успешными. В нашем анализе мы изучили правовые основы управления госслужбой, реальную практику управления государственной службой и отношения госслужащих к различным принципам кадрового управления. В том, что касается правовых основ, нам удалось получить довольно ясную картину изменений после присоединения. Личные беседы также позволили нам понять, как менялась практика кадрового управления в ЦВЕС, а обследование «Sigma» позволило бросить свет на состояние дел весной и летом 2008 г. Что же касается отношений госслужащих, то мы никак не можем оценить происходившие изменения после присоединения, так как обследованию «Sigma» не удалось оценить эволюцию отношений во времени. Учитывая эти оговорки, мы можем указать, как минимум, на три общих наблюдения, отражающих глубину институционализации европейских принципов в ЦВЕС.

(1) **Соответствие европейским принципам администрирования формальных прав обычно выше, чем реальной практики кадровой политики, и на этот факт нередко ссылаются как на «реализационный разрыв».** В ряде случаев правовые основы не действуют или действуют не полностью, либо правовые основы и реальная практика в кадровой политике не совпадают. Эстония является примером того, как правовые основы и реальная практика в госслужбе нередко сосуществуют в двух разных мирах. Это в особенности справедливо в отношении системы заработной платы в Эстонии. Особенной критике подвергается реализация системы аттестации, в особенности в Польше. Система экзаменов в Словакии позволяет делегировать права усмотрения экзаменаторам и

отборочным комитетам, что подрывает эффективность экзаменационного процесса. Системы прав и обязанностей госслужащих нередко выглядят надежными на бумаге, но оказываются беззубыми на практике. Хотя список примеров можно продолжить, не вызывает сомнения то, что, как минимум, европейские принципы администрирования были институционализированы на уровне применения кадровой политики.

(2) **Разрыв между формально-правовыми основами и практикой кадрового управления после присоединения сократился.** Считается, что расхождение между законодательным намерением и реальной практикой является одной из характерных особенностей системы исполнительной власти в ЦВЕС (Goetz/Wollmann 2001, Meyer-Sahling 2006a). До вступления высокопоставленные должностные лица нередко формально считались кадровыми чиновниками, но на деле были высоко политизированными. Изменения в сфере применения законов о государственной службе и более высокая степень политического усмотрения в отношении назначений и увольнения старших руководителей в Венгрии, Польше, Словакии и Словении уменьшили степень соответствия этих систем госслужбы европейским принципам администрирования. Тем не менее, в этих странах удалось повысить сопоставимость между формальными правилами и реальной практикой кадрового управления.

(3) **Отношения госслужащих к европейским принципам администрирования неоднозначны (см. рис. 24 ниже).** С одной стороны, очевидно, что отношения к некоторым европейским принципам исключительно положительные. На самом деле, данные обследования «Sigma» заставляют говорить о том, что отношение госслужащих согласуется с европейскими принципами администрирования даже больше, чем формальные нормы, регулирующие госслужбу. Тем не менее, следует признать, что сравнивать отношение к европейским принципам администрирования с реальной практикой кадрового управления сложно.

Рис. 24. Соответствие кадровой практики и отношений госслужащих к европейским принципам: сравнение по областям в соответствии с данными обследования



Положительное отношение госслужащих особенно заметно в таких областях, как открытые конкурсы, потребность в законах о государственной службе, и в различных аспектах, связанных с деполитизацией и профессионализацией государственной службы. Госслужащие критически отзываются о партийном влиянии, членстве партий госслужащих, служебном росте благодаря политическим связям, т.д. В то же время, как видно из рис. 24, отношения госслужащих скорее

положительны в странах, которые отличаются более высоким уровнем политизации. Это показывает, прежде всего, систематическое отсутствие совпадения между практикой и отношениями в таких странах, как Венгрия, Польша, Словакия и Словения по вопросам о деполитизации в обследовании, тогда как степень совпадения больше в трех прибалтийских государствах. Тем не менее, отличия могут быть, разумеется, отражением неудовлетворенности госслужащих состоянием дел в первой группе стран.

Даже если на результаты обследования повлияли эмоциональные ответы госслужащих в некоторых из восьми стран, в целом позитивное отношение госчиновников в этих областях управления госслужбой можно рассматривать как во многих отношениях положительный факт. Такое позитивное отношение не подтверждает опасений, что формальные правила соответствуют европейским принципам администрирования, а ценности чиновников – нет. Это нередко утверждается при аргументации так называемой «неукоренившейся европеизации» органов государственной власти в ЦВЕС (Goetz 2005). Твердая поддержка профессионализма и деполитизации также снимает опасения, что до сегодняшнего дня сохранились ценности и нормы, характеризовавшие коммунистическое правление.

С другой стороны, анализ также показывает, что отношения госслужащих менее позитивны в таких областях, как защищенность занятости на госслужбе, экзамены кандидатов при поступлении на службу, а также в отношении многих аспектов, связанных с оплатой труда и поощрением. В этих областях отношения госслужащих отдадут четкое предпочтение управленческому усмотрению вместо управления на основе административных правил и процедур. Те госслужащие, кто принял участие в обследовании, высказались в пользу усмотрения руководителей при найме и увольнении госслужащих, не были готовы поддержать системы стандартизированных экзаменов и положительно оценивали методы оплаты, определяемые качеством и эффективностью работы, а также делегирование усмотрения при распределении премий руководителям.

В среднем, отношения опрошенных госслужащих в новых членах ЕС склоняются в сторону предпочтения такой системы государственной службы, которая бы объединяла деполитизацию и усмотрение руководителей, нежели деполитизацию и сокращение права усмотрения у руководителей госслужбы. Таким образом, эта формула, которую в целом поддерживают опрошенные госслужащие ЦВЕС, ближе принципам нового государственного управления, нежели европейской традиции *Rechtsstaat*, закрепленной в договорах ЕС и интерпретируемой Европейским судом.

Это частичное расхождение отношений госслужащих с европейскими принципами администрирования может быть следствием поколенческих изменений, когда молодые чиновники, составляющие относительно большую часть чиновничества в ЦВЕС, в отличие старшего поколения, придерживаются мировоззрения, отстаивающего необходимость учета эффективности и качества работы, а также определенной гибкости в организации⁴¹. Но можно предложить и другие объяснения. Не исключено, что дискреционные полномочия, которые получают руководители, рассматриваются как механизм, позволяющий компенсировать в целом низкие зарплаты, так как усмотрение руководителей позволяет им поднимать зарплату определенных чиновников. Предпочтение менеджерских подходов может также отражать в целом позитивное отношение в посткоммунистических странах к частному сектору и рынку, когда государство и государственный сектор с самого начала экономического перехода оценивались критически.

Также вполне возможно, что позитивное отношение к менеджерским подходам связано с процессами интеграции в ЕС. В частности, жесткие требования соблюдения сроков и необходимость добиться результата в период подготовки к вступлению вполне могли способствовать появлению в министерской бюрократии ЦВЕС менеджерской культуры, культуры, в которой оперативность предпочтительнее соблюдения надлежащих процедур и которая сохранилась и после присоединения. Все эти соображения являются гипотезами, требующими дальнейших исследований в будущем.

⁴¹ Этот эффект был бы еще сильнее, если бы молодые чиновники были представлены в обследовании в большей степени. О потенциальных погрешностях смещения см. приложение.

4.3. Сравнения по странам

Эти две формы сравнения подчеркивают, что межстрановые отличия касаются многих, но не всех аспектов управления госслужбой. При сравнении стран рассматривается вопрос о том, какими были траектории после присоединения и в какой степени действующие системы госслужбы ЦВЕС институционализировали европейские принципы администрирования.

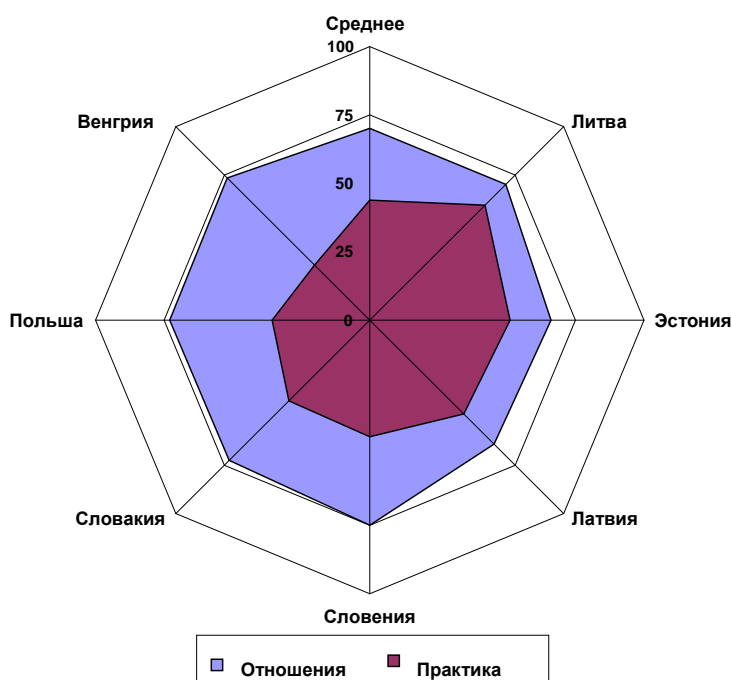
Из таблицы 2 видно, что в целом можно выделить три группы стран. Они различаются между собой степенью текущего соответствия европейским принципам администрирования и траекторией профессионализации после присоединения к ЕС. В данной работе в классификации также учитывается большое количество эмпирических источников⁴². Сравнение таблицы 2 и рисунков 26 и 27 демонстрирует относительно большое пересечение в расстановке и классификации стран. Однако если бы мы полагались исключительно на данные обследования, вместо учета более широкой картины, в которую включены дополнительные эмпирические сведения и дополнительные области управления государственной службой, Венгрию пришлось бы отнести к более низкому месту в классификации.

⁴² Более широкий подход, который не отталкивается исключительно от обследования «Sigma», также позволил включить в эту классификацию Чешскую Республику.

Таблица 1. Соответствие европейским принципам администрирования: сравнение по странам

Текущее соответствие и траектории после вступления	Высокое соответствие	От среднего и высокого соответствия	Среднее соответствие	От среднего до низкого	Низкое соответствие
Конструктивное продолжение реформ	Литва	Латвия Эстония			
Конструктивный отказ от реформы			Венгрия Словения		
Деструктивный отказ от реформ				Словакия Польша	Чешская Республика

Рис. 25. Соответствие кадровой практики и отношений госслужащих европейским принципам администрирования: сравнения по странам по результатам обследования



(1) С учетом этих оговорок, первая группа включает в себя три прибалтийских государства. Литва, Латвия и Эстония выходят на относительно высокую степень соответствия европейским принципам, а их траектория после присоединения была позитивной. Другими словами, устойчивость реформ в государственной службе после присоединения в данных трех странах была наивысшей, поскольку работа по профессионализации госслужбы после присоединения продолжилась.

Госслужба **Литвы**, по сравнению с другими новыми членами ЕС, демонстрирует наибольшее соответствие европейским принципам администрирования, и это единственный случай, который можно классифицировать как «высокое соответствие». Госслужба Литвы получила наивысшие баллы практически по всем областям управления государственной службой, которые описывались выше. Этот результат выдерживается последовательно в

обследовании «Sigma», это отражается в правовых основах, регулирующих государственную службу, и видно по результатам, полученным из личных бесед⁴³.

У Литвы также наилучшие результаты после вступления. Благодаря продолжению реформ, усилению централизованных ресурсов управления в министерстве внутренних дел, дальнейшей работе в области обучения и усилению системы аттестации Литва добилась успехов по наибольшему количеству областей системы управления госслужбой, по сравнению со всеми остальными странами в регионе.

Хотя Литва в данном случае оказывается наиболее успешной страной, не следует считать, что высокое соответствие европейским принципам администрирования обязательно продолжится в будущем. Госслужба может считаться консолидированной, но в ней сохраняются некоторые уязвимые места. Итоги недавних парламентских выборов и создание нового коалиционного правительства со сдвигом к противоположному краю политического спектра подвернут испытаниям устойчивость литовской системы государственной службы. Уже имеются признаки растущего политического давления на государственную службу, что создает опасность для достижений последнего десятилетия реформ в государственной службе в Литве.

Латвия также отличается относительно высоким соответствием европейским принципам администрирования. В то же время в нескольких областях Латвия не совсем соответствует европейским стандартам. Это особенно касается отсутствия стандартизированных элементов в экзаменационной системе и наличия дискреционных элементов в системе оплаты. Реформа оплаты труда после вступления в ЕС стала одним из самых положительных примеров в регионе, однако сохранение менеджерских контрактов и исключительно широкий разброс в базовых окладах продолжают противоречить основным принципам европейского администрирования.

Подобно Литве, Латвия также демонстрирует положительные изменения после присоединения. Реформа системы оплаты, совершенствование системы аттестации и продолжающаяся работа над развитием программ реформирования говорят об успехах, по крайней мере, в трех областях управления госслужбы.

Отнесение **Эстонии** к примерам относительно высокого соответствия и высокой реформаторской устойчивости неоднозначно. Государственная служба Эстонии имеет ряд явных недостатков, включая дробление централизованного управления госслужбой и координационных структур, отсутствие системы письменных экзаменов и значительный разрыв между законодательными текстами и реальной практикой управления госслужбой, особенно в такой области, как система оплаты труда. Одновременно Эстония занимает высокое место по большинству аспектов, и ответы на обследование «Sigma» указывают на исключительное по качеству закрепление принципов профессионализма и политической нейтральности в эстонской государственной службе.

Есть сомнения и в отношении траектории изменений в Эстонии после присоединения как устойчивой и продолжающейся работы в области профессионализации государственной службы. Эстония добилась крупных успехов в середине 1990-х гг., но ей так и не удалось после вступления в ЕС продолжить важную реформу государственной службы, которая началась с публикации заключения Еврокомиссии в 1997 г. Отсутствие коренных преобразований в системе государственной службы после присоединения можно, таким образом, расценивать как застой. Тем не менее, тупик, в который зашла реформа госслужбы, может быть преодолен благодаря подготовке и представлению недавно предложенных по реформе. Кроме того, в эстонских органах власти выдвинут ряд важных и инновационных инициатив в таких областях, как система оплаты и политика обучения,

43

Это не означает, что литовская госслужба лишена недостатков. Система оплаты требует дальнейшей работы, а экзаменационная система нуждается в реформировании, чтобы повысить эффективность отбора по результатам письменной части экзамена. Эффективность и содержание учебной программы также подвергались критике и внутренними экспертами, и внешними наблюдателями.

которые были реализованы даже без значительных изменений в формально-правовых основах регулирования системы госслужбы.

(2) Ко второй группе относятся Словакия, Польша и Чешская Республика. Для этих трех стран характерно относительно низкое соответствие европейским принципам администрирования, а также признаки того, что во всех трех странах происходит отступление от реформ после вступления в ЕС в 2004 г. Во всех трех странах мы наблюдаем ликвидацию институтов, которые были построены до присоединения, на смену которых не приходят новые. Другими словами, устойчивость реформ госслужбы после вступления была низкой, и профессионализация снизилась, и по этим причинам эти три страны стали примерами деструктивного отказа от реформы.

Чешская Республика отличается вялостью реформ в области государственной службы по сравнению с остальными членами ЕС, и оказалась наименее результативной почти во всех областях управления госслужбой. Исключением является система прав и обязанностей госслужащих, по которой чешская госслужба вышла на средний уровень соответствия европейским стандартам. По Чешской Республике у нас нет данных по обследованию «Sigma», однако большое число проведенных интервью позволило нам классифицировать изменения в Чехии в сравнении с другими странами. Низкое соответствие европейским принципам администрирования является, в немалой степени, результатом отсутствия закона о государственной службе и, как следствие, отсутствия адекватных формальных норм, которые могли бы повысить правовую подконтрольность и предсказуемость, а также единообразие стандартов и процедур в органах исполнительной власти. Пока чешская государственная служба остается собранием своеобразных систем кадрового управления. Отличительным общим признаком различных систем госслужбы в Чехии является высокая степень «неформальности» практически во всех областях управления госслужбой.

Низкая степень соответствия европейским стандартам – не новое явление для Чешской Республики, так как и до вступления закон о государственной службе так и не был введен в действие. Тем не менее, изменения после присоединения можно охарактеризовать как откат от и так низкого уровня реформ. Практически полное отсутствие комплексной программы реформирования госслужбы (по крайней мере, до последнего времени), роспуск Генерального директората госслужбы при аппарате правительства даже до того, как он приступил к работе, а также вытеснение институтов развития и организации обучения лишают страну перспектив приближения к европейским принципам администрирования в ближайшее будущее.

Состояние дел в Словацкой Республике и в Польше ближе к европейским стандартам администрирования, чем в Чехии, но ни одна из стран не может быть отнесена к группе со средним уровнем соответствия этим стандартам. Управление государственной службой в **Словакии** регулируется Законом о государственной службе и демонстрирует неплохие результаты в таких областях, как открытые конкурсы, экзамены и аттестация. Однако даже в этих областях существует значительный разрыв между юридическим намерением и реальной практикой.

Словакия выделяется как страна с самым значительным откатом после присоединения в том, что касается оценки соответствия госслужбы европейским принципам администрирования. Перед присоединением были несомненные проблемы с качеством реализации многих законодательных положений. Более того, в результате реформы системы оплаты в 2003 г. были введены меры, ориентированные на эффективность и качество работы, без соответствующих процедуры распределения премий. Другими словами, расхождение с европейскими административными принципам началось еще до присоединения. Однако после реформы 2006 г. начался резкий спад, особенно с ликвидацией Управления госслужбой и появлением управленческого вакуума в центре.

Польская госслужба следует траектории, во многом похожей на словацкую. Тем не менее, польская государственная служба обладает рядом отличительных преимуществ, которые могут заложить основы для перестройки госслужбы в будущем. Будущее структур централизованного управления по-прежнему не ясно, но они получили обратно некоторые

из своих функциональных ресурсов. Национальный институт государственного управления и кадровая государственная служба остаются костяком польского правительства, и другие области, например, открытые конкурсы и системы прав и обязанностей, укоренились относительно неплохо.

В то же время траектория после присоединения поначалу создала дополнительный разрыв между европейскими принципами администрирования и тем, как осуществляется управление госслужбой в Польше. Ликвидация Управления госслужбой означала, что со сцены исчез гарант профессионализма и деполитизации. Создание Государственного кадрового резерва и превращение чиновников старшего звена в политических назначенцев привели к реполитизации госслужбы и появлению дополнительной неопределенности и неуверенности среди госслужащих. Поэтому польская государственная служба продемонстрировала неудовлетворительные результаты и в том, что касается устойчивости реформ госслужбы после присоединения.

Как и в случае Словакии, можно утверждать, что отклонение Польши от европейских стандартов началось еще до вступления в ЕС. В частности, поправки новым правительством Миллера к закону о государственной службе в 2001 г. распахнули двери реполитизации госслужбы. Вскоре за этим последовали меры в отношении высшего звена, а изменения, проведенные в 2005 и 2006 г., были в целом продолжением тренда на реполитизацию, начатого задолго до присоединения к ЕС. Судя по готовившимся в момент написания реформам, польская госслужба уже проходит следующий этап реформ. Отмена Государственного кадрового резерва и возвращение постов директоров в госслужбу вернет польскую государственную службу на путь сближения с европейскими принципами администрирования.

(3) К третьей группе стран относятся Венгрия и Словакия. Системы государственной службы в обеих странах демонстрируют ряд достоинств в одних областях и недостатки в других. Кроме того, события после присоединения указывают на разнонаправленность, так как прогресс в одних областях сочетается с отступлением от реформ в других. Поэтому устойчивость реформ в госслужбе в свете концепций, обсуждавшихся в части 2 данной работы, после присоединения довольно неоднозначна. В результате обе страны отнесены к примерам конструктивных отступлений от реформ при отсутствии существенных изменений в общем уровне профессионализации.

Траектория изменений последнего времени и текущая ситуация в госслужбе **Венгрии** вместе демонстрируют наибольшую противоречивость в регионе. Согласно обследованию «Sigma» Венгрия неизменно демонстрирует самые плохие результаты из всех стран региона (учитывая, правда, что в обследовании не принимала участия Чешская Республика). Результаты отражают низкий уровень соответствия европейским принципам в таких областях, как экзамены для зачисления на госслужбу, политизация старшего звена госслужбы, низкий уровень защищенности занятости для старших чиновников и противоречия в системе оплаты труда. Тем не менее, следует признать, что соответствие европейским принципам администрирования венгерской системы государственной службы выше в таких областях управления госслужбой, как разработка обоснованной программы реформ и система прав и обязанностей. Кроме того, система открытых конкурсов и аттестации вызывают споры и их будущее не ясно, но, по крайней мере, на бумаге в последние два года эти системы получили немалый импульс.

Основные противоречия стали результатом особой траектории развития реформы госслужбы после присоединения. С одной стороны, очевидно, что нестабильность и политизация в госслужбе Венгрии растет практически непрерывно с середины 1990-х гг. (Vass 2001, Meyer-Sahling 2006b, 2008). Присоединение к ЕС не стало решающим поворотным моментом, однако политизация продолжала расти после перехода поста премьер-министра от Медьеша к Дьюрчаню в 2004 году, а также после того, как в результате выборов 2006 г. парламентом был утвержден состав правительства Дьюрчана. Преобразование высших постов в госслужбе в политически назначаемые должности в 2006 году подтверждает эту тенденцию. На самом деле, неудовлетворительные результаты по Венгрии, полученные в ходе обследования «Sigma», отражают непрерывное ухудшение

качества управления госслужбой за последние десять лет и особенно в последние пять лет. Результаты обследования по Венгрии тесно коррелируют с данными, полученными в ходе личных бесед весной и летом 2008 г. С другой стороны, Венгрия попыталась провести самые радикальные реформы среди ЦВЕС в период после присоединения. Итоги реформ пока все еще не очевидны, но вызывают одобрение и требуют в будущем конструктивной поддержки усилий по реформированию систем найма, экзаменов, аттестации, оплаты труда и некоторых частей системы обучения.

Словения разделяет опыт Венгрии, так как попытки конструктивных реформ сочетались с мерами, которые увеличивали разрыв между Словенией и европейскими принципами администрирования. На самом деле, госслужба Словении сочетает преимущества и недостатки, иногда даже в одних и тех же областях управления. Это хрестоматийно в области подбора и найма старших чиновников, где прозрачный и относительно неплохо регулируемый процесс сосуществует с относительно высоким уровнем фактической политизации кадров. При этом, аналогичный приговор можно вынести в отношении системы зарплат (меньше усмотрения в отношении зарплат и премий, но эта система уже давно никак не может быть реализована), экзаменов (экзаменов больше нет, но введено обязательное обучение без оценки), т.д.

Также неоднозначным является и развитие Словении после присоединения, однако по сравнению с Венгрией здесь присутствует больше элементов отступления и меньше элементов конструктивного институтостроения. Создание Министерства государственного управления и включение в него Совета должностных лиц привело к усилению института управления. Однако дерегулирование закона о государственной службе в 2005 году создало немалую неопределенность в таких областях, как система аттестации и дисциплинарная система. Введение закона о зарплатах 2002 г. несколько раз откладывалось, однако ожидается, что он будет полностью реализован к концу 2008 г. Кроме того, менее защищенными стали рабочие места в госслужбе, старшее звено стало более политизированным, а действовавшая давно Академия обучения - реорганизована. После присоединения и избрания правительства Янши в 2004 г. (находилось у власти до осени 2008 г.) Словения попыталась изменить курс в политике госслужбы. Первые шаги были сделаны в 2005 году, но с тех пор фактически ничего не происходило, и в результате перед госслужбой неопределенное будущее.

В целом, годовые отчеты Европейской комиссии в период подготовки к вступлению отражают то, как ЦВЕС занимались реформой с целью повышения профессионализации государственной службы. Когда в 2003 году были опубликованы доклады Еврокомиссии о результатах мониторинга, стало очевидно, что ЦВЕС предстоит серьезно поработать над развитием своих систем государственной службы. Поэтому на период после присоединения важной целью должна была стать устойчивость реформирования госслужбы для более полного соответствия европейским принципам администрирования. Однако траектории после вступления и современный уровень развития в восьми странах ЦВЕ, вступивших в ЕС в 2004 году, существенно различаются. Литва, Латвия и, в меньшей степени, Эстония после присоединения продолжили свои усилия по профессионализации. Венгрия и Словения имеют неоднозначные результаты, сочетающие элементы отступления от реформы и конструктивного институтостроения. Чешская Республика, Словакия и Польша фактически увеличили разрыв с европейскими принципами администрирования, так как ликвидировали институты, не создав новых взамен⁴⁴.

⁴⁴ Всемирный банк (2007) также оценил новые члены ЕС с точки зрения их соответствия ряду европейских стандартов администрирования. Получившийся рейтинг похож на представленный в данной работе. В нем чуть лучше результаты у Словении и чуть хуже – у Эстонии, но Литва и Латвия возглавляют список, а Польша, Словакия и Чешская республика находятся внизу списка. Венгрия в сравнение не вошла.

4.4. *Обсуждение: какая модель управления государственной службой годится для Центральной и Восточной Европы?*

Результаты имеют более широкое, чем обозначено в этой работе, значение для обсуждения будущего государственного управления в Европе. Во-первых, значительные отличия между восьмью ЦВЕС означают, что регион ЦВЕ ни в коем случае нельзя считать единым пространством управления госслужбой. Напротив, можно выделить несколько групп стран в ЦВЕ, имеющих в целом сходные характеристики, уровень соответствия европейским принципам администрирования и траектории недавних реформ. Этот вывод противоречит ожиданиям, связанным с понятием Европейского административного пространства, в котором административные системы стран ЕС должны сближаться на основе ряда принципов администрирования. На самом же деле события после присоединения говорят скорее о расхождении систем госслужбы ЦВЕС последние пять лет.

Межстрановые отличия в уровне соответствия европейским принципам администрирования показывают, что, по крайней мере, некоторые страны ЦВЕ, в особенности Литва и, с некоторыми оговорками, Латвия готовы сблизиться с главными устоявшимися стандартами государственного управления. Другими словами, по крайней мере, в этих трех ведущих государствах намечается постепенное исчезновение «исключительности» ЦВЕС в области управления госслужбой. Пока не ясно, что произойдет с госслужбой четырех стран Вышеградской группы (Польша, Чешская Республика, Венгрия и Словакия) и Словении: произойдет ли расхождение или же сближение в таких областях, как открытые конкурсы, постепенно «перетечет» на другие области управления государственной службой (см. также ниже следующий раздел).

Понятие «перетекания» привлекает внимание к отношениям между различными областями управления госслужбой, а также к возможности возникновения порочного и благоприятного циклов как следствие либо надлежащего, либо ошибочного выстраивания последовательности реформ в госслужбе. Как показывает анализ, **ресурсы централизованного управления** являются важным предварительным условием «прогресса» в других областях управления госслужбой. В то же время пример Польши и Венгрии говорит также о том, что относительно неплохо обеспеченный (хотя и нестабильный) орган централизованного управления не является достаточным условием для профессионализации госслужбы в других областях. Аналогичным образом, из эстонского примера видно, что относительно слабые органы управления могут все равно обеспечивать относительно высокую степень соответствия европейским принципам администрирования.

Качество формально-правовых основ и в особенности деполитизация старшего звена госслужбы имеют наивысшую корреляцию со степенью соответствия в других областях системы управления госслужбой. Так, например, деполитизация старшего звена министерского чиновничества способствует стабилизации министерской бюрократии и институционализации надлежащей практики кадрового управления. И наоборот, высокий уровень политизации обычно ведет к высокой степени ротации среди чиновников министерства и организационной нестабильности, лишает мотивации среднее руководящее звено и неруководящих государственных служащих, так как высшие посты в министерствах нельзя получить благодаря служебным достоинствам, а только посредством личных и политических связей. Разница между благоприятными последствиями деполитизации госслужбы, и порочным кругом, вызванным высокой степенью политизации старшего звена, очевидна при сравнении трех прибалтийских государств с четырьмя странами Вышеградской группы.

Есть еще несколько областей управления госслужбой, например, системы письменных экзаменов и высокий уровень защищенности занятости, которые получили немало внимания в контексте подготовки к вступлению в ЕС, но не являются обязательными предварительными условиями достижения общего высокого уровня профессионализации государственной службы. В частности, примеры Латвии и Эстонии показывают, что отсутствие стандартизированных конкурсных экзаменов оказывается столь же значимым с точки зрения европейских принципов администрирования, однако данные показывают, что этот разрыв не имел отрицательных последствий для соответствия европейским принципам администрирования в других областях управления госслужбой. Кроме того, реформа системы оплаты и создание работающей системы аттестации и оценки, а также более совершенствование схем подготовки и повышения квалификации требует стабильности министерского персонала, особенно его старшего звена, а

также создания функционирующих структур управления, а не выстраивания мер реформирования в обратном порядке.

С учетом этих оговорок, мы можем сделать также вывод о том, что наследие коммунистического правления преодолено. Формальные нормы были преобразованы около 18 лет назад, со времени выхода из коммунистической системы, практически во всех странах. И хотя в Чешской Республике нет действующего закона о государственной службе, соответствующие правовые основы все же были изменены. Отношения госслужащих, как говорилось выше, отходят значительно от принципов коммунистического управления, за исключением принципа дискреционного управления, который характерен для коммунистической системы управления (König 1992, Pakulski 1986)⁴⁵. Важнее всего в этом контексте оказывается деполитизация государственной службы. Практика кадрового управления оказывается, пожалуй, наименее затронутой преобразованиями со времени перехода к демократии, так как политизация и «неформальность» остаются важными особенностями, как минимум, в некоторых странах ЦВЕ.

Сложнее соотнести системы госслужбы в ЦВЕС с другими ведущими моделями государственного управления, например, классической веберианской моделью бюрократии и новым государственным управлением. Обследование «Sigma» и личные беседы говорят о том, что на госслужбе хорошо закрепились экономисты и специалисты в области ведения бизнеса. Немалая часть госслужащих имеют опыт работы в частном секторе и/или готовы работать в частном секторе в будущем. Кроме того, преобладание тарифных систем по должности, а не выслуге и карьерным достижениям, а также дерегулирование и права усмотрения в таких областях, как оплата труда, экзамены и, все чаще, защищенность работы указывают на систему нового государственного управления.

Все эти особенности говорят о преобладании гибкой кадровой системы, которая допускает быструю адаптацию к меняющимся задачам, меняющейся среде и мобильной рабочей силе. Однако эти особенности не так хорошо сочетаются с концепцией «администрирования через право», что характерно для системы ЕС и лежит в основе подхода ЕС к реформе госслужбы в процессе присоединения. Отношения госслужащих также указывают на предпочтение менеджеризации госслужбы. Тем не менее, реальная практика кадровой политики позволяет говорить о том, что четыре страны Вышеградской группы и, в меньшей степени, Словения, сочетают принципы нового государственного управления с политизацией государственной службы, тогда как прибалтийские государства сочетают деполитизацию госслужбы с более регулируемой менеджеризацией госслужбы.

Как отмечалось выше, поколенческий сдвиг, который произошел в госслужбе ЦВЕС за последние десять лет, способствовал преобладанию в регионе ориентированных на гибкость систем госслужбы. В то же время интеграция в ЕС, без сомнения, также способствовала этим изменениям. Сжатые и нередко очень непродолжительные сроки, необходимость достичь результатов в процессе переговоров о присоединении, а также просто то, что учет требований ЕС неизбежно означал крупные институциональную и кадровую нестабильность в органах управления ЦВЕС в ходе подготовки к вступлению, - все это вело к выбору гибкого, дискреционного и, прежде всего, ориентированного на оперативность подхода к кадровому управлению. Другими словами, сама природа процесса присоединения к ЕС не всегда способствовала институционализации европейских принципов администрирования, которые требуют большего внимания к регулярности, стандартизации, единообразию и сокращению управленческого усмотрения.

Несмотря на эти потенциально противоречивые последствия интеграции в ЕС для госслужбы ЦВЕС, участие в процессе вступления в ЕС и членство в ЕС с 2004 года не может объяснить такое большое разнообразие систем госслужбы среди новых членов ЕС. Кроме того, популярность гибких и построенных на мотивации кадровых систем в ЦВЕС вовсе не означает, что веберианская модель бюрократии утратила свою актуальность для вступивших в ЕС стран или для тех из них, кто стремится к присоединению в будущем. Это говорит о необходимости более тщательной оценки отношений между различными факторами, определяемыми процессом вступления в ЕС, и

⁴⁵ Есть, без сомнения, некоторое вызывающее недоумение сходство между принципами дискреционного управления, которые используются в коммунистической системе управления, и «свободой распоряжаться», которую отстаивает новое государственное управление.

изменениями в госслужбе в странах – кандидатах и новых государствах ЕС. Кроме того, деятельность в новых странах ЕС в ЦВЕ поднимает вопросы в отношении выстраивания последовательности инициатив по реформированию госслужбы, так как ЦВЕС не удалось выбрать такую направленность изменений, которая бы вела к созданию полномасштабной вебериянской модели прежде, чем они смогли бы начать экспериментировать с реформами по типу нового государственного управления, как широко рекомендовалось в 1990-х гг.

Результаты данного исследования поднимают ряд дополнительных вопросов относительно причин и следствий выбора моделей управления госслужбой, которые стали преобладать в Центральной и Восточной Европе. Здесь необходимо еще раз сказать, что более высокая степень соответствия европейским принципам не означает, что такое администрирование обязательно будет лучше. Исследования отношения между качеством чиновничества и экономическим развитием говорят о том, что более широкое применение вебериянской модели в новых индустриальных странах имеет положительную корреляцию с более высокими темпами экономического развития и менее высоким уровнем коррупции (Evans/Rauch 1999). Однако мы не можем сделать такое же умозаключение для ЦВЕС. Таким образом, положительное воздействие европейских принципов администрирования на экономические результаты остается всего лишь допущением, которое должно стать предметом эмпирических исследований в будущем.

Кроме того, как разъяснялось выше, в европейских принципах особо подчеркивается концепция «администрирования через право», которая отталкивается от системы управления в ЕС. Задача процесса реформирования перед вступлением заключалась в том, чтобы повысить «надежность» ЦВЕС перед тем, как они станут полноправными членами Евросоюза. Надежность касалась как реализации мер политики ЕС, так и участия в процессах выработки решений в ЕС. Была ли достигнута более высокая степень надежности странами, в которых системы госслужбы отличаются более высоким уровнем соответствия европейским принципам администрирования, также предстоит установить в будущих исследованиях.

Также мы не можем сделать вывод о том, что более высокая степень соответствия европейским принципам администрирования равнозначна положительному и значимому воздействию политики ЕС на госслужбу в этих странах. Последние изменения в ЦВЕС могут быть следствием вмешательства ЕС до присоединения, а также политики ЕС, которая влияла на государственной службы ЦВЕС после их вступления в 2004 г. Однако не исключено также, что траектории реформы, в целом, являются результатом внутренних инициатив в ЦВЕС, а также что ЕС в лучшем случае усилил процессы реформирования, которые отталкивались от внутренних факторов.

Наконец, следует здесь заметить, что давние члены ЕС никогда не проходили такой же оценки, как новые члены ЕС. Есть определенная опасность в том, чтобы предполагать, что все давние страны ЕС соответствуют европейским принципам администрирования. Системы госслужбы в давних членах ЕС существенно различаются между собой как по институциональной организации, так и по качеству. Более того, как показывают результаты сравнительных исследований в области госуправления, не исключено, что некоторые из давних членов ЕС не смогут продемонстрировать высокую степень соответствия европейским принципам администрирования, на которых Евросоюз настаивал перед вступлением ЦВЕС (Bekke/van der Meer 2000, Bossaert et al 2001, Hood/Lodge 2006, Page/Wright 2007, Peters/Pierre 2004). В следующем разделе эти вопросы рассматриваются с точки зрения влияния ЕС и внутренних условий на траектории реформирования после присоединения в восьми изученных здесь странах ЦВЕ.

4.5. Факторы, определяющие устойчивость реформы госслужбы после присоединения к ЕС: политика ЕС в области государственной службы во взаимодействии с внутренней политикой

В дискуссиях о реформировании государственного управления в посткоммунистической Европе обычно различаются внутренние и внешние факторы реформ. Для нас в этой работе внешним фактором был ЕС. Влияние ЕС после присоединения на устойчивость реформ в ЦВЕС можно дополнительно разделить на политику ЕС перед вступлением и воздействие политики ЕС сразу после того, как ЦВЕС стали членами ЕС. В результате можно выделить три общих фактора, определивших изменения в области реформирования госслужбы после присоединения. Полный

анализ влияния внутренних условий, политики ЕС в период подготовки к вступлению и политики ЕС после присоединения выходит за рамки настоящей работы. Тем не менее, оставшуюся часть этого раздела мы посвятим краткому изложению трех групп общих предположений, которые в будущем необходимо дополнительно изучить в рамках эмпирических исследований и сравнения с другими направлениями политики.

Первое предположение заключается в том, что политика ЕС перед вступлением не была обусловлена обеспечением долговременной эффективности в области управления государственной службой⁴⁶. Не менее пяти элементов политики ЕС, предваряющей вступление, были лишены возможности способствовать устойчивости реформ после присоединения. Во-первых, перед вступлением реформа госслужбы была одним из общих обязательных условий ЕС. Однако в этой области требование соблюдения условий было не очень жестким, так как их невыполнение вряд ли привело бы к серьезным санкциям, например, к исключению из процесса вступления в ЕС (Bugarić 2006, Dimitrova 2005, Meyer-Sahling 2006c)⁴⁷. Особенно поучительным является пример Чешской Республики, когда чешское правительство отложило реализацию закона о государственной службе на период после присоединения, не опасаясь санкций со стороны Еврокомиссии. Такое несоблюдение условий перед вступлением означает, что реформа госслужбы для ЕС имела невысокий приоритет. В результате, этот вопрос вряд ли привлек бы к себе внимание и после присоединения, как с точки зрения поощрения за продолжение реформ, так и критики со стороны Еврокомиссии за приостановление и отступление от прежних реформ, а значит, снижение уровня профессионализации государственной службы.

Во-вторых, отсутствие отдельного *acquis* в области управления госслужбой лишало Еврокомиссию мотивации повышать приоритетность вопросов госслужбы на период подготовки к вступлению. Как показывают личные беседы в Брюсселе и в столицах ЦВЕ, официальные представители Еврокомиссии вполне естественно не решались настаивать на вопросе, по которому не было четких правовых основ. И наоборот, отсутствие *acquis* по государственной службе лишало давление со стороны ЕС легитимности в глазах стран – кандидатов в ЦВЕ. Противники реформ внутри стран особенно подвергали сомнению легитимность требований изменений в странах – кандидатах со стороны Евросоюза. В период после вступления отсутствие *acquis* ослабляло перспективы для продолжения реформ, так как у Еврокомиссии не было правовых оснований инициировать процедуры в связи с нарушением и тем самым подвергнуть новые члены ЕС санкциям за отступление от реформ.

В-третьих, регулирование Еврокомиссией и Советом министров вопросов, связанных с госслужбой, перед присоединением не способствовало устойчивости реформирования после вступления. В процессе подготовки к вступлению в Еврокомиссии не было профильного генерального директората, который бы стал партнером Генерального директората по расширению в области вопросов государственной службы. В результате, не было профильного Генерального директората, который мог бы перенять и отслеживать политику в области госслужбы после того, как ЦВЕС стали полноправными членами Евросоюза. Нехватка долговременной эффективности усиливалась отсутствием самостоятельного переговорного раздела, посвященного государственному управлению, включая госслужбу. Разумеется, госслужба была частью «политического раздела», но этот раздел был фактически закрыт сразу с началом переговоров о присоединении. В результате, вопросы госслужбы поднимались время от времени в контексте отраслевых разделов, но не было самостоятельного раздела для оценки административных ресурсов, который бы в ходе переговоров был официально открыт и закрыт. Недостаток мониторинга до вступления после присоединения повторился в связи с отсутствием механизмов мониторинга, которые бы помешали откату от реформ в новых членах ЕС с присоединением к Евросоюзу в 2004 г. Эти механизмы были предусмотрены при вступлении в ЕС в 2007 г. Болгарии и Румынии, но даже в их случае мониторинг после присоединения не был посвящен целенаправленно вопросам госслужбы.

⁴⁶ О роли «временных» вопросов в процессе расширения на восток см. Avery (2009) и Meyer-Sahling/Goetz (2009). Более общее обсуждение сроков и принципов управления в ЕС см. Goetz/Meyer-Sahling (2009).

⁴⁷ См. Naughton (2007) с критической оценкой исследований «обусловленности».

В-четвертых, в деятельности, проводившейся в контексте двухсторонней программы ЕС, не хватало механизмов, которые бы стимулировали долговременные эффекты, простирающиеся за дату присоединения. «Прямой» эффект двухсторонних отношений в развитии ресурсов государственной службы был ограниченным. Двухсторонние связи были направлены на развитие отраслевых административных ресурсов, а значит, не занимались горизонтальными административными реформами, например, реформой госслужбы. В то же время ряд стран, например, Польша, Словакия, Чехия и Литва, «потребовали» и получили поддержку в области госслужбы. Эти проекты все вместе не превысили одного процента от всех двухсторонних проектов. Долгосрочный эффект от этих проектов полностью зависел от внутренних условий в новых членах ЕС после их присоединения. В Польше, Словакии и Чешской Республике основными бенефициарами поддержки в рамках двухсторонних проектов перед вступлением были ведомства госслужбы. Поскольку после вступления эти ведомства были ликвидированы, основной накопленный опыт, усвоенный в рамках двухсторонних программ, был утрачен. Пример Литвы предлагает иной сценарий, когда положительный эффект от двухсторонних проектов был сохранен благодаря, главным образом, политической и административной стабильности после присоединения. Другими словами, отсутствуют механизмы, гарантирующие долгосрочный эффект от двухсторонних проектов.

В-пятых, у программы «Sigma» есть преимущество, которое заключается в том, что политика в области госслужбы последовательно применяется во всех странах – кандидатах и увязана с принципами европейского госуправления. Этот подход отличается от программы двухсторонних проектов, где роль Еврокомиссии сводилась к посреднику между странами – кандидатами и членами ЕС для проведения конкретных двухсторонних проектов. Не было работающих механизмов, которые бы гарантировали, что деятельность, осуществленная в контексте двухсторонних проектов, будет соответствовать европейским принципам администрирования. Однако программа «Sigma» могла бы стать центром целенаправленного распространения передового опыта в области административных реформ. Тем не менее, поскольку программа была прекращена, как только ЦВЕС вступили в ЕС, долговременный эффект от консультаций, полученных перед вступлением, опять-таки зависел от того, насколько «усвоенные до присоединения уроки» были переняты действующей администрацией. То же можно сказать о наблюдательной роли «Sigma», поскольку оценки, проведенные до вступления, после присоединения не были переведены в плоскость экспертных оценок с целью сохранения импульса дальнейших усилий по профессионализации госслужбы.

Второе предположение касается инструментов ЕС после присоединения. Государственная служба играет совсем небольшую роль среди прочей политики ЕС, касающейся новых членов ЕС, что частично объясняется отсутствием конкретных механизмов мониторинга в области госуправления на период после присоединения. В то же время следует положительно оценивать новые меры политики, которые бы имели прямое и косвенное воздействие на госслужбу ЦВЕС, даже если потенциал такой политики еще не полностью реализован.

Во-первых, содействовать занятости и расширять возможности в области занятости в Европейском союзе призван Европейский социальный фонд (ЕСФ). В этой связи фонд также выделяет ресурсы на усиление институционального потенциала в госуправлении, поддерживая разработку программ и развитие кадрового капитала. Финансирование из ЕСФ весьма приветствуется в ЦВЕС. Оно заставляет правительства ЦВЕС продолжать заниматься обучением госслужащих, позволило избежать сокращений в области обучения и, в некоторых случаях, способствовало созданию новых программ. Самым положительным примером в регионе стало направление средств ЕСФ на создание инновационных программ обучения и пересмотр системы оплаты в Эстонии.

Тем не менее, по-прежнему не реализованным остается потенциал влияния ЕСФ на развитие госслужбы после присоединения стран. Финансовая поддержка, которую ЦВЕС получают из ЕСФ на госуправление, невелика. Всего 2,7 процента всего бюджета ЕСФ идет на развитие институциональных ресурсов. Для новых членов ЕС, которых мы изучали в данной работе, эта доля составляет 7,3 процентов всех выделяемых из ЕСФ средств, однако средства идут в целом на нужды центрального, регионального и даже местного управления, а также госуслуги. В том, что касается средств ЕСФ, которые предназначены для госслужбы, то они в основном помогают мерам в области обучения и развития, и это нашло свое полное отражение в более высоком уровне

устойчивости реформ в этой области управления госслужбой после присоединения. Ничто не гарантирует того, что проекты ЕСФ будут увязаны с европейскими принципами администрирования, так как нет конкретных действующих механизмов мониторинга или санкций, предусмотренных в случае неэффективного расходования ресурсов новыми членами ЕС. Поэтому влияние ЕСФ пока остается выборочным, однако данная программа является перспективным инструментом инвестирования ЕС в госслужбу ЦВЕС.

Во-вторых, существует сеть госуправления Европейского союза (EUPAN), которая объединяет разработчиков мер политики в области госуправления из Еврокомиссии и из 27 членов ЕС с целью изучения возможностей модернизации государственного управления. EUPAN состоит из нескольких групп, одна из которых занимается кадровыми ресурсами. На заседаниях групп происходит распространение идей и передовой практики, которые могли бы стимулировать реформы госслужбы в ЦВЕС. Однако EUPAN не предусматривает координации. Мандат этой сети по принятию обязательных для национальных органов решений весьма ограничен. Мандат делегатов в EUPAN от национальных органов обычно недостаточно точно определен, и надеяться на их роль в распространении предлагаемых EUPAN мер на национальном уровне не следует. Влияние EUPAN пока остается скромным, но у организации есть потенциал стать эффективным инструментом, обеспечивающим конструктивную роль ЕС в вопросах государственной службы.

Третье предположение касается внутренних условий обеспечения устойчивости реформ в ЦВЕС после вступления в ЕС. Внутренние факторы, стимулирующие профессионализацию, особенно важны в свете двух первых предположений, что говорит о том, что вклад ЕС в устойчивость реформ после присоединения был незначительным и выборочным. В отсутствие внешних стимулов устойчивость реформ зависит, в целом, от внутренних условий. Внутренние условия в восьми ЦВЕС в целом не были благоприятными, но позволяют объяснить, почему одни страны после вступления достигли большего, чем другие.

Во-первых, политическая нестабильность в ЦВЕС не способствовала устойчивости реформ после вступления. Нестабильность правительства, особенно частые и полные смены правительства, отрицательно сказались на перспективах развития реформ в ряде стран ЦВЕ. Раскачивание политического маятника в Польше, Словакии, Чехии и Словении между концом 2004 г. и 2006 г. вело к созданию правительств, которые не были заинтересованы в реформах, обсуждавшихся и одобренных перед вступлением. Эстония, Латвия и Литва также меняли своих премьер-министров и состав партий в правительстве, но смены правительств не были вызваны переходом от одного к другому краю политического спектра. В результате последовательность мер в правительстве в трех прибалтийских государства была выше, чем в остальных ЦВЕС⁴⁸.

Во-вторых, во многих странах постоянно менялись внутренние структуры, занимающиеся проведением административной реформы (см. раздел 3.3). Структурная нестабильность не способствовала укреплению реформистских ресурсов в новых членах ЕС и не позволяла им защищать свою госслужбу. Здесь выделяются Литва и Латвия, с более высоким уровнем ресурсов и последовательностью среди разработчиков административной политики. Министерство госуправления в Словении могло бы стать будущим источником реформаторства, но пока оно слишком слабо институционализировано. В Чешской Республике, Словакии и даже в Венгрии фактически не осталось (или слишком мало) структур, заинтересованных в госслужбе. Ситуация относительно лучше в Польше, так как корпус кадровых чиновников и Национальный институт государственного управления призваны стать проводниками возрождения госслужбы, даже после роспуска Управления госслужбой.

В-третьих, как показывает приводимый здесь анализ, госслужащие поддерживают многие европейские принципы администрирования. Таким образом, складываются неплохие условия для реформирования госслужбы с точки зрения предпочтений и ценностей госчиновников. Однако обсуждения реформ в новых членах ЕС редко высказываются в пользу дальнейших инвестиций в

⁴⁸

Только пример Венгрии не вписывается в эту закономерность. Обратите также внимание на то, что политические условия в Литве в настоящее время не улучшаются; пока не ясно, сможет ли литовская госслужба справиться с этим и приспособиться к крупным изменениям в правительстве - от левоцентристского к правопоцентристскому.

госслужбу. В целом, реформистский дискурс является «антигосударственным» и «прорыночным». Усиление эффективности и модернизация госсектора в дискуссиях редко связывается с качеством и результативностью государственного сектора, включая качество госслужбы. Все более популярным является упоминание программы повышения качества регулирования в ЕС, однако редко прослеживается увязка между качеством регулирования и качеством госслужбы. Дебаты вокруг коррупции в госсекторе, например в Польше, еще больше подорвали перспективы добиться поддержки инвестициям в госслужбу, так как политическая элита ставит под сомнение честность и неподкупность государственной службы.

Таким образом, первые четыре года после вступления не способствовали продолжению работы над профессионализацией госслужбы в ЦВЕС. Другими словами, «устойчивость» после вступления реформ, начатых до присоединения, была довольно ограниченной. Меры ЕС перед вступлением не были увязаны с обеспечением устойчивости реформирования после присоединения, а меры после присоединения были слишком ограничены в масштабах и целях, тогда как внутренние условия для реформирования лишь изредка благоприятствовали продолжению реформ после вступления.

Памнятуя об этих критических заключениях, не следует забывать, что профессионализация государственной службы – процесс долговременный и не может быть осуществлен мгновенно. Сегодня этот процесс еще не завершен, причем в одних странах в большей мере, чем в других. Те ЦВЕС, которые приступили к реформе своей государственной службы прежде, чем стали задумываться о вступлении в ЕС (судя по заключениям, опубликованным Еврокомиссией в 1997 г.), и которые воспользовались процессом вступления для продолжения инвестиций в государственную службу, как раз и стали теми странами, где сегодня системы госслужбы демонстрируют более высокое соответствие европейским принципам администрирования.

Три прибалтийских государства были активными реформаторами государственной службы в начале 1990-х гг., и они смогли добиться, как минимум, частичного успеха к тому времени, когда ЕС стал оказывать поддержку развитию госслужбы в десяти странах – кандидатах. Среди изученных в этой работе ЦВЕС только Венгрия может гордиться сходным длительным процессом непрерывного инвестирования в госслужбу. Однако реформы в Венгрии были более противоречивыми, и политизация госслужбы с середины 1990-х гг. продолжает оставаться препятствием для дальнейшего продвижения. Реформаторские усилия в остальных четырех странах были либо короче по продолжительности (например, в Словакии) или с самого начала установления конституционной демократии отличались постоянными конфликтами относительно направленности и содержания реформ (особенно в Чешской Республике и Польше).

Таким образом, в новых членах ЕС продолжительность и последовательность реформ оказались важными детерминантами профессионализации государственной службы⁴⁹. Отстраненный подход ЕС к реформе госслужбы после вступления не способствовал увеличению временного горизонта реформирования государственной службы в этих странах. Наоборот, он прервал период предоставляемых извне инвестиций в госслужбу, не обеспечив переход к внутренней поддержке реформ после вступления.

Пока не ясно, улучшаются или ухудшаются в настоящее время условия для инвестирования в профессионализацию государственной службы. Текущий экономический и финансовый кризис особенно сильно ударил по новым членам ЕС из ЦВЕ и привел к неоднозначным последствиям для будущего государственной службы в этих странах. С одной стороны, кризис еще больше сократил госфинансирование, помешав реформаторам госслужбы, особенно если учитывать потребность в наращивании инвестиций в системы оплаты труда госслужащих. Так, например, в ряде стран уже сокращен уровень оплаты и еще дальше отложена реформа системы оплаты, что может быть неизбежно с бюджетной точки зрения, но вряд ли будет способствовать дальнейшей профессионализации государственной службы. С другой стороны, не исключено, что новая роль государства в экономике скажется на отношении к госслужбе со стороны общества и политических субъектов. Если смена в представлениях будет сопровождаться признанием того, что качество государственной службы важно, как с точки зрения эффективности и результативности госсектора,

⁴⁹ См. Pollitt (2008) с общим обсуждением того значения, которое время играет в успехе реформ в области государственного управления.

так и с точки зрения вмешательства государства на рынке, тогда вполне возможно, что условия для реформы госслужбы в предстоящие годы улучшатся.

5. Литература

- Avery, G. (2009), "Uses of Time in the EU's Enlargement Process", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Beblavy, Miroslav (2002), "The Management of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in G. Peteri (ed.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*.
- Bekke, H.A.G.M. and F. van der Meer (eds.) (2000), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bossaert, D. and C. Demmke (2003), *Civil Services in the Accession Countries: New Trends and the Impact of the Integration Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bosseart, D. C. et al. (2001), *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Bugaric, B. (2006), "The Europeanisation of National Administrations in Central and Eastern Europe: Creating Formal Structures without Substance?" in Sadurski, W. et al. (eds.), *Après Enlargement: Legal Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Dimitrov, V., K.H. Goetz and H. Wollmann (2006), *Governing After Communism*, Rowman and Littlefield, Boulder.
- Dimitrova, A. (2002), "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement", *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 171-190.
- Dimitrova, A. (2007), *Institutionalisation of Imported Rules in the EU's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, EUI Working Papers, RSCAS 2007/37, European University Institute, Florence.
- Dimitrova, A. (2005), "Europeanization and Civil Service Reform in Central and Eastern Europe", in F. Schimmelfennig, and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, pp. 71-90.
- Epstein, R. and U. Sedelmeier (2008), "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe after Enlargement", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 795-805.
- Evans, P. and J.E. Rauch (1999), "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, pp. 748-765.
- Goetz, K.H. (2001), "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanization or Latinization?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Goetz, K.H. (2005), "The New Member States and the EU: Responding to Europe", in S. Bulmer and C. Lequesne (eds.), *The Member States of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, pp. 254-280.
- Goetz, K.H. and H.Z. Margetts (1999), "The Solitary Center: The Core Executive in Central and Eastern Europe", *Governance*, Vol. 12, No. 4, pp. 425-453.
- Goetz, K.H. and J.-H. Meyer-Sahling (2009), "Political Time in the EU: Dimensions, Perspectives, Theories", *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Goetz, K.H. and H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-Communist Europe: A Four-Country Comparison", *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 864-887.
- Golubeva, M. and I. Reinholde (2007), "Efficiency and Accountability of Governance Structures" in Commission of Strategic Analysis (ed.), *How Democratic is Latvia: Monitoring of Democracy 2005-2007*, Zinatne, Riga.
- Hart, P. 't et al. (2007), "The Europeanisation of the Civil Service Craft" [report presented to the Dutch Ministry of the Interior (BZK)].

- Haughton, Tim (2007), “When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 233-246.
- Hesse, J.J. (1998), “Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe”, in Sigma (ed.), *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, Sigma Papers No. 23, Sigma, Paris, pp. 168-79.
- Heywood, P. and J.-H. Meyer-Sahling (2008), *Corruption Risks and the Management of the Ministerial Bureaucracy in Poland*, Better Government in Poland Series, Ernst and Young, Warsaw.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford University Press, Oxford.
- Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Järvalt, J. and T. Randma-Liiv (2006), “Starting from Scratch: Rewards of High Public Office in Estonia” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), *Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and other Country Experiences*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(5), OECD, Paris.
- König, K. (1992), “The Transformation of a ‘Real Socialist’ Administrative System into a Conventional West European System”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 58, pp. 147-161.
- Linz, J. and A. Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Madise, Ü. (2007), *Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of E-Democracy*, Tallinn University of Technology Press, Tallinn.
- Matheson, A., B. Weber and N. Manning (2007), *Study on the Political Involvement in Senior Staffing Decisions and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, OECD Working Papers on Public Governance 2007(6), OECD, Paris.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006a), “The Institutionalisation of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary”, *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, pp. 693-716.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006b), “The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary”, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 274-294.
- Meyer-Sahling, J.-H. (2006c) “De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe” [paper presented at ECPR Joint Sessions, Nicosia, April 2006].
- Meyer-Sahling, J.-H. (2008), “The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary”, *European Journal of Political Research*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-33.
- Meyer-Sahling, J.-H. and K.H. Goetz (2009), “The EU Timescape: From Notion to Research Agenda”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 2.
- Nakrosis, V. (2008a), “*Public Management Profile of Lithuania*”, Vilnius University, Vilnius [unpublished manuscript].
- Nakrosis, V. (2008b), “Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-Based Government”, in B.G. Peters (ed.) *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, LGI Books, Open Society Institute, Budapest, pp. 53-115.
- Nunberg, B. (2000), *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank Technical Paper No. 466, World Bank, Washington, D.C.
- Nunberg, B. (ed.) (1999), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, World Bank, Washington, D.C.

- OECD (2005), *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries*, OECD Working Papers 2008(2), OECD, Paris.
- Olsen, J.P. (2003), "Towards a European Administrative Space?", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10, No. 4, pp. 506-531.
- Ongaro, E. (ed.) (2008), "Public Management Reform in Countries in the Napoleonic Administrative Tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 2.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (1999), *Bureaucratic Élités in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- Page, E.C. and V. Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State – The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Palgrave, Basingstoke.
- Painter, M. and B.G. Peters (eds.) (2009), *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Palgrave, Basingstoke.
- Pakulski, J. (1986), "Bureaucracy and the Soviet System", *Studies in Comparative Communism*, Vol. 19, No. 1, pp. 3-24.
- Palidauskaite, J., A. Pevkur and I. Reinholde (2007), "A Comparative Analysis towards Public Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania" [paper presented at EGPA Annual Conference, Madrid, September 2007].
- Papadimitriou, D. and D. Phinnemore (2004), "Europeanisation, Conditionality, and Domestic Change: The Twinning Exercise and Administrative Reform in Romania", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 3, pp. 619-39.
- Peters, B.G., and J Pierre (eds.) (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, London.
- Pridham, G. (2008), "The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparison from Slovakia and Latvia", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 365-387.
- Pollitt, C. (2008), *Time, Policy, Management: Governing with the Past*, Oxford University Press, Oxford.
- Randma-Liiv, T. (2005), "Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, pp. 95-115.
- Reinholde, I. (2003), "Role and Role Perception of Senior Officials in Latvia" [paper presented to 11th NISPAcee Annual Conference, Bucharest, April 2003].
- Reinholde, I. (2004), "Challenges for Latvian Public Administration in the European Integration Process" in Dimitrova, A.L. (ed.), *Driven to Change: The European Union's Enlargement Viewed from the East*, Manchester University Press, Manchester, pp. 163-178.
- Sadurski, W., J. Ziller and K. Zurek (eds.) (2006), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, European University Institute, Florence.
- Scherpereel, John (2004), "Renewing the Socialist Past or Moving towards the European Administrative Space? Inside Czech and Slovak Ministries", *Administration and Society*, Vol. 36, No. 5, pp. 553-593.
- Sedelmeier, U. (2008), "After Conditionality: Post-Accession Compliance with EU Law in East Central Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 6, pp. 806-825.
- Sigma (1998), *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Sigma Paper No. 23, Sigma, Paris.
- Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Sigma Paper No. 27, Sigma, Paris.
- Sigma (2006), *Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review*, Sigma Paper No. 36, Sigma, Paris.

- Sikk, A. (2006), "From Private Organizations to Democratic Infrastructure? Political Parties and the State in Estonia", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, pp. 341-361.
- Staroňová, K. (2003), "[Role and Role Perceptions of Senior Officials in Slovakia](#)", in M. Bryane *et al.* (eds.), *Enhancing the Capacity to Govern: Challenges Facing the Central and Eastern European Countries*, NISPAcee, Bratislava.
- Staroňová, K. and E. Láštík (2007), *Rewards for High Public Office: The Case of Slovakia*, Institute of Public Policy, Comenius University, Bratislava [unpublished manuscript].
- Staroňová, K. and L. Malíková (2005), "Politico-Administrative Relations under Coalition Politics in Slovakia", in Peters, B.G., T. Verheijen and L. Vass (eds.), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava, pp. 178-203.
- Steunenbergh, B. and A. Dimitrova (2007), "Compliance in the EU Enlargement Process: The Limits of Conditionality", *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 11, No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-005a.htm>.
- Vass, L. (2001), "Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?" in Peters, B.G. and J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Routledge, London, pp. 83-92.
- Verheijen, T. (2000), *Administrative Capacity Development: A Race Against Time?*, Working Documents No. 107, Scientific Council for Government Policy, The Hague.
- Verheijen, T. (ed.) (1999), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Verheijen, T. and D. Coombes (eds.) (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank (2007), *EU-8: Administrative Capacity in the New Member States – The Limits of Innovation?*, World Bank, Washington, D.C.

6. Приложение: методология исследований

В настоящей работе использовалось сочетание изучения документов, личных бесед и обследования госслужащих среди чиновников министерств в ЦВЕС. Во-первых, был проведен анализ законодательства, докладов, подготовленных правительственными и неправительственными источниками, и общего документального материала, главным образом для изучения формально-правовых основ регулирования госслужбы в восьми ЦВЕС, вступивших в ЕС в мае 2004 г. Основная часть анализа была проведена местными экспертами в области госуправления и была построена на основе серии вопросов, подготовленных автором.

Во-вторых, в работе учитывались данные, полученные в странах в ходе не жестко структурированных и неформальных бесед с госчиновниками, политиками и внешними наблюдателями. Интервью позволили дополнить анализ юридических материалов и правительственных докладов в том, что касается программ административных реформ. В частности, интервью стали инструментами анализа реальной практики управления государственной службой в министерствах восьми ЦВЕС.

В каждой из стран мы старались опросить около 15 человек. В случае Венгрии, Польши и Чешской Республики исследование построено примерно на 40-50 интервью в каждой из стран, и данные из других исследовательских проектов, проведенных автором, имеют непосредственное отношение к анализу, представленному в этой работе (см., например, Heywood/Meyer-Sahling 2008). Интервью были проведены во всех восьми странах в период с ноября 2007 г. по март 2008 г. Кроме того, в Польше и в Чешской Республике первый раунд интервью был проведен в период с апреля по июнь 2007 г. В Венгрии мы провели второй раунд интервью с июня по сентябрь 2008 г.

В каждой из стран мы отобрали собеседников так, чтобы получить как можно больше разных мнений по вопросу. Среди опрашиваемых были представители центральных структур управления и координации госслужбы, а также представители Министерства финансов, необходимые для получения горизонтальной перспективы по всем вопросам. Кроме того, мы отобрали собеседников из разных министерств на разных уровнях иерархии и с опытом разных периодов времени. Так, например, мы обычно пытались побеседовать с двумя или тремя действующими госсекретарями (или равноценными должностями), двумя или тремя руководителями департаментов, двумя – тремя действующими членами парламента, а также с несколькими учеными или представителями государственных и негосударственных учреждений, например, из ревизионных органов, президентского аппарата и НПО. Помимо этого, мы попытались побеседовать с несколькими бывшими министрами, бывшими госсекретарями и бывшими руководителями департаментов, чтобы лучше понять изменения во времени, особенно изменения, происшедшие после вступления в ЕС, по сравнению с теми, которые состоялись до присоединения. Наконец, мы постарались побеседовать с должностными лицами с опытом по различным областям политики. Обычно мы пытались учитывать различие между собеседниками с относительно неплохим опытом работы по делам ЕС и теми, кто занят главным образом внутренними проблемами.

Беседы были построены в целом по той же структуре и должны были помочь узнать об опыте кадрового управления собеседников в их собственных учреждениях. Мы посчитали, что минимум 15 интервью на страну должно быть достаточно для установления общих закономерностей кадрового управления в каждой конкретной стране. В то же время было невозможно избежать всех погрешностей при проведении личных бесед, так как у собеседников могло не быть необходимых сведений, либо они исказили их. Тем не менее, мы попытались избежать этих недостатков эмпирического исследования путем перекрестной проверки и систематического контроля сведений как в пределах одного интервью, так и между разными интервью.

Третьим инструментом исследования было интернет-обследование госслужащих в министерской бюрократии изучавшихся стран ЦВЕ. Обследование было разработано и проведено в сотрудничестве с «РАНД Европа». Группу РАНД возглавлял д-р Кристиан ван Столк. Цель обследования была двоякой. Во-первых, необходимо было установить реальную практику управления госслужбой, опросив госслужащих об их личном опыте в кадровой политике. Мы сосредоточили внимание на их опыте в таких областях, как комплектация кадрами и заработная плата, и попытались определить, в какой степени практика кадровой политики, описываемая

госчиновниками министерств, соответствует европейским принципам администрирования. Во-вторых, обследование должно было установить ценности госслужащих и их отношение к различным принципам управления госслужбой. В частности, мы попытались определить, в какой степени их отношение соответствует европейским принципам администрирования.

Обследование состояло почти из 80 вопросов. После нескольких вопросов, посвященных личным сведениям, респондентов просили ответить, согласны они или не согласны с простыми утверждениями, отражающими личный каждодневный опыт работника - чиновника министерства. Для оценки мнений респондентам предлагалось оценить свои ответы по пятибалльной шкале Ликерта.

Обследование было предложено во всех странах, изученных в настоящей работе, и мы получили ответы от семи из восьми стран; Чешская Республика была единственной страной, не принявшей участие в обследовании. Для проведения обследования мы тесно взаимодействовали с органами управления госслужбы в странах ЦВЕ. Прежде чем предлагать ссылку в интернете на форму обследования, мы просили руководящих ответственных работников соответствующей страны дать отзыв на проект формы обследования, проверить применимость вопросов, их перевод и провести пилотный опрос среди небольшой группы госслужащих в собственном департаменте.

Затем мы попросили наших партнеров в соответствующих странах распространить ссылку на интернет-обследование среди соответствующих руководителей в центральных министерствах. Что касается отбора министерств, первоначально мы выбрали министерства финансов, регионального развития, сельского хозяйства, внутренних дел и здравоохранения, а также министерство, в котором находятся органы управления госслужбой. Позднее мы добавили министерства экономики, окружающей среды и образования, чтобы увеличить количество ответов на страну. Выбор министерств был попыткой охватить ведущие министерства (например, финансов) и министерства, имеющие больше опыта работы с ЕС (например, министерства регионального развития, сельского хозяйства), в отличие от министерств, которые занимаются чисто внутренними делами (например, здравоохранение). Соответствующие руководители из отдельных министерств должны были распространить формы обследования внутри своего министерства и охватить все уровни министерской иерархии.

Обследование было запущено в начале мая 2008 г. В целом, участие в обследовании предлагалось в течение 2 – 3 месяцев, и закончено обследование было в середине июля 2008 г. В случае Венгрии и Чешской Республике, мы разрешили проводить обследование дольше, чтобы привлечь больше представителей и разнообразных ответов. Последние опросы в Венгрии и Чешской Республике были проведены в сентябре 2008 г. К сожалению, в Чешской Республике вопросы обследования не были распространены среди руководящих органов, в основном из-за отсутствия органов управления госслужащих.

В целом, мы получили 4975 обращений к странице по веб-ссылке из семи стран. Так, 2931 респондентов ответили на часть вопросов обследования, 2361 респондентов ответили на вопросы обследования полностью. До сих пор такого рода обследование редко использовалось для проведения в ЦВЕС межстрановых исследований⁵⁰. Исключением стало обследование Schepereel (2004), в котором были обследованы 296 госчиновников в Чешской Республике и Словакии весной 2004 г. В представленной ниже таблице 3 представлено количество респондентов нашего обследования в каждой из стран. В верхнем ряду показано число должностных лиц, которые обратились к странице интернета, т.е. щелкнули мышью на ссылку к странице в интернете, на которой была форма обследования. Во втором ряду – число респондентов, заполнивших форму обследования. Разница между этими двумя рядами показывает, что заполнили форму около 50-60 процентов должностных лиц, открывших ее страницу. Это высокий показатель по сравнению с другими интернет-опросами, ранее проводившимися «РАНД Европа».

⁵⁰ См., например, крупное исследование N, проведенное t'Hart et al (2007) о европеизации голландской госслужбы.

Таблица 2. Количество ответов на вопросы обследования по странам

	Эстония	Венгрия	Латвия	Литва	Польша	Словакия	Словения
Количество обращений по ссылке	560	493	574	404	798	1409	737
Количество респондентов	416-367	214-157	338-274	226-188	512-387	821-668	404-320

Диапазоны, показанные во втором ряду, указывают на то, что количество заполненных форм разное в зависимости от вопросов. Важно отметить при этом, что количество респондентов на вопрос не является статичным, так как от респондентов не требовалось обязательно ответить на все вопросы. Например, респонденты, ответившие отрицательно на вопрос о прохождении аттестации, не получали дальше вопросов относительно качества аттестации. В форме обследования было несколько аналогичных типов вопросов, и в результате количество ответов было разным для некоторых вопросов формы. Разница в 10-15 процентов между полностью заполненными и частично заполненными формами обследования показывает, что практически все респонденты, начавшие заполнять анкету, ее завершили. Для представления данных в настоящей работе мы посчитали все ответы, полученные на вопрос (как частично заполненных, так и полностью заполненных форм обследования).

В обследовании мы собрали ответы из широкого круга министерств. Мы *не* пытались охватить все министерства, чтобы наши партнеры в соответствующих странах могли справиться с организацией обследования. В первую очередь мы включили министерства финансов, внутренних дел, регионального развития и здравоохранения, а также министерства/учреждения, в которых находится департамент, отвечающий за управление госслужбой. Во вторую очередь мы добавили министерства экономики, экологии и образования. В каждой стране мы определили соответствующие министерства или их эквиваленты прежде, чем направили им ссылку на интернет-ресурс, чтобы обеспечить максимальную степень сопоставимости между странами. Ответы на вопросы обследования отражают выбор министерств. Однако в некоторых случаях нам не удалось получить достаточно ответов от одного, двух или трех выбранных министерств, вероятно, из-за того, что в конечном итоге ссылка на веб-страницу не была распространена среди чиновников данных министерств. Наименьшее количество участвующих министерств было в Венгрии.

В таблице 3 показано, что наибольшим число обращений к веб-странице и количество заполненных обследований было в Словакии, а наименьшим – в Венгрии. Мы проверили репрезентативность выборки на данных, которые мы получили из реестров госслужбы. Как будет показано ниже более подробно, мы не можем сказать с определенностью, какое количество госслужащих попросили ответить на вопросы обследования. Тем не менее, при изучении численности штатных сотрудников в министерствах в сравнении с ответами, которые мы получили от отдельных министерств, мы предполагаем, что процент ответов превышал 25 в Словакии, составлял между 20 и 25 процентами в Польше, Словении и в трех прибалтийских государствах и всего 10 процентов в Венгрии. Единственным министерством в Венгрии с относительно высоким процентом ответов, в целом сопоставимым со средним процентом ответов для других стран, было Министерство финансов, которое имеет репутацию довольно профессионального учреждения по сравнению с другими министерствами центрального правительства. Поэтому вначале мы не рассчитывали получить очень большую негативную погрешность в ответах, как можно было бы ожидать, так как Венгрия все время оказывается внизу всех графиков, показывающих пропорцию респондентов, посчитавших, что практика кадровой политики соответствует европейским принципам администрирования. Относительно низкий процент ответов в Венгрии все же означает, что нам приходится считаться с тем, что данные по Венгрии относительно менее надежные по сравнению с данными, касающимися других стран.

Мы также изучили профиль респондентов в сравнении с данными, полученными из реестров государственной службы. В той мере, в какой нам удалось добиться достаточно конкретной информации, это исследование означает относительно неплохое совпадение между профилем респондентов и популяцией госслужащих, подвергнутой обследованию. Для Литвы (с относительной небольшой выборкой) наша выборка демонстрирует очень сходное распределение

респондентов по возрасту, уровню образования, дисциплинам, изучавшимся в университете, и должности в министерской иерархии.

Обычно мы просили наших партнеров в странах включать в обследование все уровни министерской иерархии. Всего 30 процентов наших респондентов показали, что они имеют руководящие обязанности, тогда как 70 процентов ответили отрицательно. В большинстве стран пропорция респондентов концентрируется довольно близко от среднего распределения руководителей и неруководителей. Собранные в странах информация показывает, что это распределение имеет небольшой сдвиг в сторону руководителей. Однако в случае Словакии у нас более высокая доля руководителей госслужбы. Хотя в нашей выборке 51 процент руководителей и 49 процентов госслужащих без руководящих обязанностей, сведения, которые мы получили от министерств, указывают на величину примерно в 25-30 процентов госчиновников с руководящими обязанностями на министерство. Судя по личным беседам, руководители обычно менее критически относятся к таким вопросам, как политизация госслужбы. Это может означать, что в словацких данных воздействие политики на госслужбу недооценено, однако требуется дальнейшие исследования, чтобы оценить точную величину ошибки вследствие перепредставления госслужащих на руководящих должностях. Кроме того, мы полагаем, что более молодые госслужащие в нашей выборке слегка передпредставлены просто потому, что более молодые сотрудники, естественно, охотнее участвует в интернет-обследовании. Тем не менее, можно утверждать, что «молодежь» в целом характерна для госслужбы ЦВЕС.

Тем не менее, необходимо сказать несколько общих слов предостережения в отношении интерпретации данных обследования. Интернет-опросы имеют огромные преимущества с точки зрения организации крупных N – обследований. Это справедливо, прежде всего, в отношении такой среды, как министерская бюрократия, которую практически невозможно обследовать в крупном масштабе. Однако для веб-обследований характерны некоторые риски. Во-первых, в отличие иных видов обследования, нет возможности в равной мере контролировать число и вид респондентов, особенно когда с потенциальными респондентами приходится связываться через третьи лица. Из-за этого ограничения сложно установить процент ответов и обеспечить их репрезентативность. Мы попытались снизить этот риск, взаимодействуя тесным образом с нашими партнерами в странах и добиваясь того, чтобы на респондентов в восьми странах выходили одинаковым образом, чтобы снизить возможность возникновения «эффекта отбора» или систематических ошибок выборки.

Во-вторых, веб-обследование не позволяет контролировать количество обращений конкретных респондентов для заполнения формы. Другими словами, есть риск того, что в некоторых странах и/или министерствах обследование может быть «сфальсифицировано». Нашими партнерами в РАНД были задействованы ряд электронных и статистических средств проверки повторяющихся ответов. Например, мы блокировали для респондентов возможность отвечать на вопросы обследования дважды с одного места (персонального компьютера). Однако риск многократных ответов одного и того же респондента нельзя устранить полностью.

В-третьих, для обследований в целом характерна проблема, заключающаяся в дисперсии количества ответов на страну. Нет гарантий того, что значимые ответы будут получены из всех стран. То же может случиться и с ответами из некоторых министерств или групп госслужащих. Мы попытались снизить этот риск, работая тесно с нашими партнерами из стран, чтобы формы обследования были распространены среди разных министерств и разных категорий госслужащих.

В-четвертых, в веб-обследованиях мы исходим из того, что госслужащие имеют доступ к электронной почте и интернету. Не исключено, что некоторые группы госчиновников не имеют доступа к интернету и даже не имеют собственного адреса электронной почты. Приходится также предполагать, что некоторые группы госслужащих, особенно более молодые чиновники, в большей степени склонны к участию в интернет-опросе, чем старшее поколение госслужащих.

При этом, судя по результатам обследования, получено относительное высокое соответствие с данными, полученными с помощью других исследовательских инструментов. В частности, беседы, которые мы провели в странах, имеют в целом ту же направленность, что и результаты обследования. Необходимо отметить, что интервью были проведены *до* того, как было начато обследование. Таким образом, результаты обследования не дополняют исследования, проведенные с помощью бесед, а наоборот, обследование стало инструментом проверки данных интервью.

С учетом этих оговорок и ограничений, связанных с инструментом обследования, заметим, что данные в работе агрегированы по каждой стране. Кроме того, чтобы упростить полученные в ходе обследования результаты, в работе представлены только «положительные» ответы, в которых агрегированы ценности тех госслужащих, которые «согласны» или «безоговорочно согласны» с предлагаемым им в качестве вопроса утверждением. Это упрощение имеет свои недостатки, так как не показывает, например, «нейтральные» ответы чиновников. Нейтральные ответы могут указывать на то, что либо госслужащие помещают свои ответы между «согласен» или «не согласен», либо что у них нет мнения. Тем не менее, проведенная проверка, когда мы включали все ответы, не существенно отличалась от результатов, полученных с подсчетом ответов «согласен» и «безоговорочно согласен»⁵¹.

Таким образом, с помощью суммы ответов «согласен» и «безоговорочно согласен» можно оценить долю респондентов, которые наблюдают и поддерживают применимость европейских принципов администрирования в своих национальных органах управления. Соответствие европейским принципам будет наивысшим, а значит, приближаться к идеалу, если 100 процентов респондентов согласятся с предложенным утверждением. Таким образом, полученные соотношения могут рассматриваться как показатель той степени, в которой респонденты поддерживают европейские принципы администрирования.

Тем не менее, как бы этого ни хотелось, не следует чрезмерно полагаться на количественные данные. Следует помнить, что данное обследование, как и большинство крупных N-обследований, имеет потенциальную систематическую ошибку в результате отсутствия репрезентативности, и требуется дальнейший анализ для более точного определения обоснованности данных. Кроме того данное обследование, как и все иные обследования, следует расценивать в контексте текущих институциональных и политических условий в рассматриваемых странах. Нет возможности делать выводы об изменениях во времени, включая оценку траекторий развития после присоединения или возможные пути развития в будущем. Таким образом, данные обследования могут быть только одним из нескольких источников для оценки соответствия государственной службы европейским принципам администрирования, и они должны быть дополнены качественными данными, полученными из юридических документов, докладов и личных бесед.

⁵¹ Основное отличие между взвешиванием всех ответов и использованием только положительных ответов заключается в том, что присутствует несколько больший разброс между ответами, полученным в каждой стране.