

GUIDES TO GOOD GOVERN- ANCE

01/15

Первый сборник:

Профессионализм и добросовестность
в государственной службе



CENTRE FOR INTEGRITY
IN THE DEFENCE SECTOR



ЦЕНТР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЭТИЧЕСКИХ ОСНОВ В ОБОРОННОМ СЕКТОРЕ

Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) поощряет добросовестность, меры по борьбе с коррупцией и надлежащее управление в оборонном секторе. В своей совместной работе с норвежскими и международными партнерами центр стремится к повышению компетентности, информированности, а также обеспечению практических методов, призванных снизить риск коррупции. ЦУЭООС был создан в 2012 году министерством обороны Норвегии.

В данном справочнике представлены личные взгляды авторов, которые могут не совпадать с точкой зрения министерства обороны Норвегии и не должны приписываться ему.

АВТОРЫ

Франциско Кардона младший международный эксперт ЦУЭООС, известный специалист по формированию и оценке государственной службы и реформ в области государственного управления, административного права и правосудия, антикоррупционной политики и институционального строительства. Сначала работал в системе государственной службы у себя на родине в Испании, а затем в международных организациях, таких как ОЭСР и программа СИГМА, где на протяжении 15 лет работал старшим политическим аналитиком по государственному управлению. В СИГМА консультировал около 25 развивающихся и находящихся на этапе перехода к рыночной экономике стран Восточной Европы, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна. По образованию юрист (Университет Валенсии, 1976 г.), имеет несколько степеней магистра государственного управления.

Свен Эриксен старший консультант ЦУЭООС, командирован Норвежским агентством государственного управления и электронного правительства (ДиФи). Эриксен – опытный эксперт с многолетним стажем работы в области государственного управления Норвегии, хорошо знаком с работой системы государственного управления в европейских государствах и в частности в странах Юго-Восточной Европы. По образованию политолог (закончил Университет Осло в 1978 году), работал внештатным научным сотрудником на кафедре сравнительного государственного управления в Институте Европейского университета Флоренции (1988); также преподавал европейскую интеграцию и реформу в области государственного управления в Центральной и Восточной Европе в рамках совместной магистерской программы Грацкого университета, Европейской академии Болъцано и Маастрихтского европейского института государственного управления.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Руководства по надлежащему управлению

Речь идет о серии небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной с точки зрения надлежащего управления в оборонном секторе. Формат публикации рассчитан на то, чтобы быть удобочитаемым, но не упрощая при этом чрезмерно темы, которые по своему характеру многогранны и порой техничны. Руководства предназначены для неспециалистов и не требуют профессиональной подготовки в какой-либо области. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях. Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе (ЦУЭООС) – специализированный центр при министерстве обороны Норвегии, играющий активную роль в Программе НАТО по укреплению этических основ. В соответствии со своим мандатом, центр ведет работу как внутри страны, так и за рубежом, в частности осуществляет проекты, проводит курсы и работает над повышением профессиональных навыков, умений и возможностей. Систематическое поощрение добросовестности необходимо прежде всего для того, чтобы снижать риск коррупции и иных форм неэтичного поведения, укрепляя при этом

прозрачность и подотчетность. Таки образом создаются условия для надлежащего управления в рамках демократии и верховенства права. И для этого принципиально важно сформировать государственных служащих, отличающихся личной и профессиональной добросовестностью, а также придерживающихся высоких этических норм. Руководство «Профессионализм и добросовестность в государственной службе» было составлено Франциско Кардоной и Свенном Эриксеном и отредактировано Ингрид Бустеруд. Мне хотелось бы поблагодарить их за этот замечательный труд! Мы всегда приветствуем замечания и отклики на «Руководства по надлежащему управлению» (cids@ifs.mil.no). Более подробные сведения о ЦУЭООС размещены на сайте www.cids.no.



Борд Бредруп Кнудсен
Директор

CONTENTS

ВВЕДЕНИЕ.....	6
РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ И АДМИНИСТРАЦИИ.....	8
НАБОР КАДРОВ И ПРОДВИЖЕНИЕ ПО СЛУЖБЕ НА ОСНОВАНИИ ЗАСЛУГ	13
ПОДОТЧЕТНОСТЬ: ИЕРАРХИЧЕСКОЕ ПОДЧИНЕНИЕ И ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ ЗАКОННОСТИ	15
ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ, СИСТЕМА НЕСООТВЕТСТВИЙ И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ	20

ЗАКРЕПЛЕННАЯ ЗАКОНОМ СИСТЕМА ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ	25
МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ, ГАРАНТИРУЮЩИЕ ОБЩИЕ СТАНДАРТЫ	29
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ И ДРУГИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ СЕКТОРА БЕЗОПАСНОСТИ	33
ВЫВОДЫ.....	35

Введение

Понятие профессионализма государственной службы связано в конечном итоге с системой госслужбы, построенной по принципу заслуг, то есть, системой, основанной на знаниях и добросовестности и нацеленной на выполнение задач в интересах общественного блага¹. Система заслуг противоположна системе, при которой должности распределяются по знакомству, в зависимости от политической или личной преданности или через сети покровителей, а не на основании профессиональных заслуг и способностей.

Сегодня общепризнанно, что профессиональные государственные учреждения принципиально важны для экономического роста и результативности в других областях политики. Связь между степенью профессионализма государственной службы страны и надлежащим управлением рассматривается во все большей мере как показатель развития страны, а управление людскими ресурсами (УЛР) в государственных учреждениях, основанное на заслугах, получает все более широкое признание как международная норма. Но хотя многие страны признают принцип заслуг, он еще далек от того, чтобы стать всеобщей практикой.

Большинство стран осознают необходимость создания профессиональной государственной службы, соответствующей требованиям демократических государств. Политическая демократия, современная рыночная экономика и сложные государства и общества нуждаются в профессиональном государственном управлении. В настоящий момент система заслуг – единственный

известный нам способ достижения приемлемого уровня профессионализма в государственном управлении.

Система заслуг, как и любой другой механизм государственного управления, была создана не потому, что в интеллектуальном или культурном плане она была более привлекательная, чем другие системы, а потому что она оказалась более пригодной для решения политических, социальных и экономических проблем практического характера в странах западного культурного наследия, т.е. в тех странах, где краеугольным камнем общества является свобода личности, а не требования социальной группы. Система заслуг также проявила себя как незаменимая в обеспечении правовой определенности и предсказуемости при принятии государственных решений. В каждой стране у государственной службы, основанной на заслугах, свои исторические и культурные особенности и корни, но вместе с тем каждая страна переняла что-то у других. К европейским странам, историческая эволюция систем заслуг которых стала ориентиром для других, относятся Соединенное Королевство, Франция и Пруссия. Системы заслуг большинства других европейских стран были основаны на идеях и компонентах, заимствованных из этих национальных структур.

Надлежащее управление, профессионализм и активное поощрение и защита этических основ учитываются и должны учитываться при формировании госслужбы и руководстве государственной службой как институтом, помогая таким образом управлять государством и предоставлять государ-

ственные услуги населению. Добросовестность – качество, присущее тем, кто руководствуется твердыми принципами или полностью, безукоризненно и последовательно соблюдает установленные принципы и нормы. Без этих ценностей демократическая эффективность государственной службы невозможна.

Профессионализм государственной службы обусловлен рядом факторов, каждый из которых будет более подробно изложен ниже.

- Четкое разделение политических должностей и должностей в системе государственной службы.
- Набор кадров и продвижение по службе на основе заслуг и конкурса в качестве залога профессионализма.
- Обеспечение подотчетности, прежде всего внутренней, посредством иерархической структуры по сравнению с внешним контролем правомочности и подотчетности:

их относительная важность для обеспечения подотчетности – способность государственных служащих отказаться от выполнения незаконных приказов.

- Регламентирование прав и обязанностей, в частности обязанности беспристрастности и добросовестности, и система несовместимости и конфликта интересов.
- Эффективные правила в отношении недовольства.
- Правила, обеспечивающие справедливую служебную аттестацию, с достаточными гарантиями прав личности (т.е. слушания, судебный пересмотр).
- Гарантированная законом система заработной платы; прозрачность начисления компонентов заработной платы отдельным госслужащим в сочетании с ограниченными полномочиями руководства в этом вопросе.
- Организационные механизмы, обеспечивающие выполнение общих норм во всех областях государственного управления.

¹ Ingraham, Patricia Wallace. 2006. "Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide". Public Administration Review 66(4): 486–495.

Разделение политики и администрации

Разделение политики и администрации, хотя и признано идеалом, не всегда заметно в управленческой (и политической) практике. Демократическая политика – ответ на дилеммы порядка и разнообразия. Это также метод дискуссии, согласно которому открытые обсуждение и критика, оппозиция, регламентированная конкуренция и конфликты допускаются, даже поощряются и институционально закреплены.²

В отличие от этого государственное управление строго нацелено на создание общественного порядка, гарантирующего стабильность и непрерывное функционирование государства и способного направлять и разрешать конфликты с помощью установленных законом инструментов. В администрации конфликт и сбой в функционировании считаются патологией, тогда как упорядоченное и четкое распределение обязанностей, соблюдение заранее установленных правил и иерархической лестницы считаются положительными ценностями.

Это лишь свидетельствует о том, что политика и администрация – две разные социальные действительности, которые в идеале не должны смешиваться в механизмах развития, способствующих верному сотрудничеству администрации с демократической политикой и подчинению первой последней. Законность демократической политики окажется в опасности, если ей не удастся добиться таких политических результатов, как правовая

определенность, верховенство закона и удовлетворительные государственные услуги, которых невозможно достичь без развитой профессиональной администрации. Для демократической политики требуется первоначальная легитимность (посредством свободных выборов), но за эту легитимность она должна отплатить результатами. Нужна и первоначальная легитимность, и легитимность, основанная на результатах. Бюрократия также может лишиться своей легитимности, если ею не руководит демократическая политика. Вот почему возникает потребность в создании рабочих механизмов сотрудничества между этими двумя социальными действительностями.

Создание профессиональных, демократических государственных служб означает, что надо работать по двум направлениям. С одной стороны, надо стремиться к изменениям структурного характера с целью создания демократических институтов, управляемых законом и в то же время способных обеспечить гражданам приемлемый стандарт государственных услуг. С другой стороны, надо стремиться к изменениям скорее функционального характера, нацеленных на укрепление приемлемого профессионального и этического поведения в общественной жизни и содействующих эффективным методам государственного управления. Структурные и функциональные аспекты взаимосвязаны, поскольку и те, и другие призваны укреплять законность государства в глазах общественности.

Необходимость отделения политики от администрации проступает с особой отчетливостью на

структурном уровне, наряду с не менее важными вопросами, такими как свод ценностей, связанных с принципом верховенства права, отстаивание общих интересов или интересов государства, уважение гражданских прав, равенство перед законом и др., поскольку их действительное существование всегда будет требовать прямого политического вмешательства для изменения структурных элементов государства. Для структурных изменений необходим политический замысел.

В функциональной области, т.е. в области поведения и эффективности государственного управления не всегда необходимо менять структурные элементы государства, даже если порой это неизбежно. Для функциональных изменений требуются в основном управленческие действия в отношении процесса и порядка работы, но они напрямую зависят от рациональной политики и соответствующего законодательства, связанного с организацией и функционированием администрации и административными процедурами.

Создание и развитие системы государственной службы относится прежде всего к структурной сфере государства. Институциональное развитие государственной службы – важнейшая составляющая системы государственного управления, поскольку это влечет за собой создание новой власти в государстве, т.е. бюрократической, профессиональной или технократической власти, обладающей определенной степенью автономности по отношению к политической власти, что необходимо для ее надлежащего функционирования. Другая важнейшая составляющая демократического государства – структурные механизмы демократического представительства или механизмы, благодаря которым политика – это проявление плюрализма общества. С этой точки зрения разделение политики и администрации, даже если на практике границы зачастую размыты, – это структурное различие в данной области общественной жизни.

Одна из серьезных проблем, с которыми сталкиваются многие страны при формировании профессиональной государственной службы, состоит в том, чтобы создать принятую и равномерную линию, разграничивающую политический и профессиональный уровни администрации, и при этом изыскать способы и средства для их конструк-

тивного взаимодействия. Необходимо избегать произвольного, политизированного управления важнейшими административными системами на пример, государственной службой, предоставляя при этом правительству возможность руководить государственным управлением. В разных государствах-членах ЕС и ОЭСР эта проблема решается по-разному, тогда как развивающиеся страны еще стараются найти адекватный алгоритм³.

В данном контексте, где необходимые реформы осуществляются или планируются на стыке политики и администрации, поощрение административным законодательством и практикой таких инструментов, как делегирование полномочий по принятию административных решений нижестоящим звеньям административной иерархии, было бы положительным сдвигом.

Однако граница между политикой и администрацией беспокойная: соприкосновение этих двух действительностей постоянно сопровождается напряженностью, а вторжения одной сферы в другую, будь то открытые или скрытые, – обычное явление. Реформы государственного управления, которые велись в последние два-три десятилетия в ряде стран ОЭСР, привели к противоположным результатам, в зависимости от того, кто их анализирует⁴. По мнению некоторых, управленцы вторглись в политику и захватили часть политической территории. Другие утверждают, что напротив, в результате реформы управления политические руководители более жестко контролируют должностных лиц. Поллит и Букерт, настоятельно призывая к дальнейшему исследованию этой границы, обращают внимание на тот факт, что граница между политикой и администрацией связана, но необязательно тождественна границе между госслужащими и политиками⁵. Если политика определяется не участвующими в ней людьми (выбранными или назначенными политиками или госслужащими), а процессами, тогда и политики, и управленцы действуют сообща в том же поле дея-

2 Olsen, Johan P. and B. Guy Peters. 1996. *Lessons from experience: Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.

3 Например, посредством либо чисто политических по своему составу кабинетов, либо с участием откомандированных профессиональных госслужащих; посредством политических назначений на четко определенные посты внутри иерархической системы; посредством назначения госслужащих, связанных с политикой; за счет использования «чисто» административной модели; за счет механизмов «делегирования» и т.д.

4 См. Pollit, Christopher and Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press.

5 Ibid

тельности или процессах. Политическая деятельность это не те же самое, что партийная политика, но это предполагает мобилизацию различных ресурсов для достижения намеченных политических целей в ситуации, когда интересы различных заинтересованных сторон могут потенциально или реально столкнуться.

Часто руководители государственного аппарата должны участвовать в такой политической работе, даже если сохраняют и должны сохранять политический нейтралитет с точки зрения политики партий. В некоторых случаях управленцы тратят очень много времени на эту политическую деятельность. Как подсказывает опыт большинства стран ОЭСР, нельзя считать само собой разумеющимся, что политики готовы ограничиваться своей ролью «стратегических руководителей» в своей области, а управленцев государственного аппарата можно радикально деполитизировать. Также далеко не очевидно, что развитие бюрократии неизбежно привело к укреплению политической власти высокопоставленных чиновников, поскольку измерить власть такой группы, как высокопоставленные госслужащие по-настоящему сложно⁶. Например, хотя организационной и политической предприимчивости чиновников во Франции и Германии или в скандинавских странах дается более высокая оценка, чем в Бельгии, Греции, Испании или Италии, это может объясняться характером политических систем, а также правовыми, законными и организационными рамками, внутри которых они действуют.

Однако, судя по всему, ясно, что когда политика становится законом в странах ОЭСР, основная и практически исключительная ответственность за применение и выполнение этого закона ложится на профессиональную государственную службу, а не на политиков. Посредством ряда правовых инструментов, в частности делегирования обязанностей, процесс принятия политических решений становится по сути или исключительно административным процессом.

Неизбежно, как уже отмечалось, политика и управление вторгаются друг в друга. Нужно ли рассматривать это как отрицательное явление? Возможно, стоит вспомнить, что формирование

политики и управление – два разных, но сходящихся в одной точке процесса. Как правило, в континентальных государствах ЕС, где сложились довольно прочные традиции административного права, официальным выражением политического курса является принимаемое парламентом законодательство. В традиционном понимании разделение политики и администрации, когда политика становится законом, довольно просто должна осуществляться передача полномочий по принятию административных решений в них по иерархической цепочке, с тем чтобы администрация могла применять, обеспечивать выполнение и осуществление закона (т.е. политики). Порядок принятия этих административных решений определен законом, а также четко установлена правовая процедура передачи полномочий.

Означает ли это, что пока политика не станет законом, администрация не играет никакой роли? Означает ли это, что только политики готовят и сами принимают решения по политическому курсу? В политическом курсе политические цели излагаются оперативным языком. Во многих языках нет отдельных терминов для политического курса (*policy*) и политики (*politics*). В Европе термин *policy* используется в значении курс действий, принятый и проводимый правительством. Политический курс (*policy*) – это изъяснение политического решения, которое направляет действия должностных лиц в системе государственного управления. В решении о политическом курсе содержатся цели, общие параметры административной работы и решений, касающихся политических инструментов. Политические инструменты – средства, используемые правительством для достижения своих политических целей, к этим средствам относятся законы или регламенты, общественная информация и государственные службы. В соответствии с требованиями верховенства права, вся деятельность правительства должна зиждиться на законе, и в странах, где сложились прочные традиции в административном праве, политика часто излагается и обсуждается в правовых понятиях. Таким образом формирование политики тесно связано с процессом разработки правовых норм.

Политический курс определяется политиками, не администрациями. Как правило, в соответствии с конституцией, министры назначаются в индивидуальном порядке и коллективно в состав совета министров в качестве ответственных за принятие

решений. Министры принимают решения по содержанию политики. Однако проблемы, с которыми сталкиваются министры, настолько сложны и техничны, что им приходится привлекать к формированию политики профессиональных экспертов. Когда проблема выявлена, министры намечают общие руководящие указания для своих профессиональных экспертов. Последние анализируют ситуацию и предлагают министрам варианты политики. Министры решают, какой вариант политики следует принять, но процедуры формирования политики носят технический и административный характер и подчиняются замыслу.

Жизненно важно сохранять действительность, в которой министры и советы министров определяют политику. Но необходимый символизм, окружающий принятие решений правительством, не должен скрывать общую для многих государств-членов ЕС и ОЭСР практику, согласно которой формирование политики правительством следует заранее установленному административному порядку. Часто речь идет о регламенте совета министров с конкретными административными компонентами, такими как стандартные формуляры, стандартные списки рассылки, установленные сроки заседаний совета министров, стандарты качества анализа (например, смета бюджетных расходов, прогноз экологических последствий и т. д.).

Конкретный принцип, общий для многих государств-членов ОЭСР и ЕС и закрепленный в установленном в этих странах порядке формирования политики, состоит в том, что межведомственные обсуждения политического курса должны проводиться до принятия советом министров решения о политическом курсе. Как правило, межведомственные обсуждения проводятся по возможности на самом низовом уровне; только если не удастся прийти к соглашению вопрос передается на рассмотрение следующим иерархическим звеном. Руководит процессом либо профильное министерство (например, в Германии), курирующее данный вопрос вплоть до окончательного согласования правительства, либо центральный аппарат правительства (например, во Франции). В межведомственных обсуждениях могут участвовать кабинеты министров, в которых часто регулируются политически щекотливые моменты. В конечном итоге все решения поступают к министру или в совет министров, но практически во всех случаях

предварительное межведомственное обсуждение означает, что требуется лишь формальное утверждение. Принятие решений правительством опирается на административные процедуры. Эти процедуры создаются по определенному замыслу и соблюдаются. Если результаты работы правительства по формированию политики считаются слабыми, правительства реформируют системы формирования политики.

В разработке политического курса и принятии решения по нему должны играть определенную роль большое число участников процесса, как политических, так и административных. Поскольку современные вопросы политики носят столь комплексный и технический характер, развитые государства укрепляют возможности этих «действующих лиц». В государствах-членах ОЭСР и ЕС министрам и госсекретарям предоставляется определенное содействие посредством семинаров и по партийным каналам. Ресурсы, выделяемые министерствам, могут быть увеличены (например, бюджеты для присуждения контрактов на изучение проблемы, бюджеты для политических консультантов). Но, как правило, самый значительный вклад в разработку политики министрами вносят госслужащие. Это обусловлено тем, что госслужащие:

1. обладают наибольшими техническими знаниями и опытом и могут лучше всех взаимодействовать с другими госслужащими и экспертами; решения по большей части европейских политических курсов принимаются на бюрократическом уровне («комитология»);
2. гарантируют преемственность, что особенно важно в европейском контексте, потому что европейское формирование политики не совпадает с национальными политическими циклами;
3. делятся соображениями относительно осуществления, с тем чтобы политика была рассчитана на эффективность и результативность и, самое главное, на то, чтобы выполняться.

Возможности госслужащих вносить вклад в формирование политики гарантируются системой управления, построенной на принципах заслуг.

⁶ См. Page, Edward C. and Vincent Wright. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*. New York: Oxford University Press.

Эту систему можно улучшить за счет повышения квалификации (например, инструктаж, подбор и набор кадров), обеспечения специализации организации (например, создание групп по вопросам политики или *chargés de mission*), увеличения

бюджета или укрепления межминистерского сотрудничества или создания административных инструментов, содействующих, например, делегированию обязанностей.

Набор кадров и продвижение по службе на основании заслуг

С учетом национальных различий и особенностей, основные характеристики систем государственной службы в развитых демократических странах, построены ли они на карьерах или на должностях, можно подытожить следующим образом:

- набор и продвижение по службе госслужащих осуществляется на конкурсной основе, а не с использованием старых методов отбора, основанных на покровительстве и взяточничестве;
- четко установлены ограничения в отношении произвольного перевода госслужащих на другую должность, понижения в должности или увольнения;
- на госслужащих возложены строгие обязанности по соблюдению политической нейтральности и беспристрастности;
- должности госслужащих учреждаются централизованно и распределяются на разные категории по классам или ступеням;
- размер заработной платы устанавливается в законодательном порядке и выплачивается в соответствии с классом должности и выслугой лет, а не в зависимости от качества и количества выполненной работы (хотя в настоящий момент в ряде стран внедряется система окладов, в большей мере связанная с результативностью, но пока что итоги неоднозначные и не вполне ясные);
- осуществляется мониторинг всей системы с помощью мощных контрольных механизмов и учреждений,

в частности независимых комиссий по государственной службе (в основном в странах Британского Содружества) или независимого рассмотрения судами вопросов о руководстве государственной службой (в основном в странах, где действует административное право)⁷.

Согласно требованиям профессионализма и политической нейтральности государственной службы, она должны быть самостоятельной и не зависеть от политики и иных корыстных интересов. Государственная служба как учреждение состоит из разнородных профессий и специальностей, но она способна создавать общие практические методы и правила поведения, а также свой собственный свод ценностей и культуру группы (*esprit de corps*), что в свою очередь способствует приданию законного характера ее существованию и действиям. Профессионализации государственной службы в демократических странах можно добиться только с помощью системы заслуг. Эта система лежит в основе современных бюрократий⁸.

Бюрократии, а следовательно и основные компоненты системы заслуг, подвергались нападкам в последние три десятилетия: их обвиняли в подавлении законной власти правительств, подрыве стимулов к результативности, размывании подотчетности и стеснении способности администрации к реагированию, помимо прочих проступков. Эти критические замечания, высказываемые в основном сторонника-

⁷ Cardona, Francisco. 2004. "Civil Service, Democracy and Economic Development". *Viešoji Politika ir Administravimas* (7): 16-22.

⁸ Dreyfus, Françoise. 2000. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII-XX siècles)*. Paris: Editions La Découverte.

ми ультралиберальных экономических взглядов, не оригинальны и не новы. Они напоминают высказывание Маркса, охарактеризовавшего государственный аппарат как «ужасный паразитический нарост, обвивающий точно сетью все тело французского общества»⁹. Однако если первое критическое замечание направлено, как утверждается, на отсутствие эффективности, подавляющее свободу личности и предпринимательство, последнее видит в этом инструмент подавления в руках правящего класса.

Если бы государственная бюрократия была так плоха, как ее недавно описывали, было бы сложно понять, каким образом учреждение, способствовавшее развитию экономики развитых стран, могло бы быть настолько непригодным для выработки настоящих решений. Критика в адрес государственной службы, основанной на заслугах, вероятно, объясняется либо непониманием истинного характера проблем, которые призвана решать система, основанная на заслугах, либо более широкой идеологической попыткой подорвать государство и его учреждения.

В самом деле в последние примерно тридцать лет государство и его работники подвергались постоянным нападкам и очернительству¹⁰. Государственный сектор в целом и бюрократический аппарат правительства в частности становились объектом беспощадных нападений со стороны ряда политиков, научных заведений, аналитических центров и СМИ, предпринимаемых в целях ослабления их легитимности. Очернительство государства призвано лишить его законности и таким образом причислить рынок к лику святых¹¹. Действительно, подобное очернительство отрицательно сказалось на восприятии государственной бюрократии общественностью и, следовательно, на привлекательности государственной

службы. В результате этого ОЭСР утверждала в 2000 году, что «самая серьезная задача», которую надо решить, с тем чтобы государственные организации казались привлекательными рабочими местами, состоит в том, чтобы приступить к «всеобъемлющему вкладыванию средств в создание положительного и достоверного образа работы и условий работы в государственном секторе»¹².

Профессионализм в государственной службе содержит в себе прочный компонент добросовестности. Управление, основанное на заслугах, должно сочетаться с активной политикой, направленной на сохранение и поощрение этичности поведения тех, кто работает в системе государственной службы. Доверие к государственным учреждениям в конечном итоге зависит от их способности эффективно и основательно решать государственные проблемы. Эта способность, в свою очередь, зависит от профессиональной состоятельности и добросовестности сотрудников и от качества правовых рамок, которыми руководствуется штат. Помимо этого правопорядок, который государственные службы должны применять к гражданам, может либо повышать, либо понижать их авторитетность и доверие к ним.

Способность государственных административных органов страны действовать нейтрально и беспристрастно, а также блюсти интересы общественности зависит от знаний, умений и моральных качеств отдельных госслужащих, но это также касается качества правовых и административных условий, в которых работают должностные лица. Эти условия могут подавлять или поощрять возможности государственного управления по привлечению и стимулированию заинтересованности квалифицированных работников, и они также влияют на функционирование механизмов, призванных защищать профессиональную автономию госслужащих и заставлять их отвечать за свои действия.

Подотчетность: иерархическое подчинение и внешний контроль законности

Профессионализм требует, чтобы госслужащие пользовались определенной степенью профессиональной автономии, что нужно увязать с тем, что органы государственного управления – в том числе министерства – являются иерархическими организациями, и госслужащие подчиняются и подотчетны своему политическому руководству. Государственные служащие, особенно те, чьи функции ущемляют права граждан, должны быть беспристрастными, но вместе с тем чутко воспринимать и реагировать на политические требования министров. Следовать долгу преданности недостаточно, чтобы гарантировать беспристрастность и честное сотрудничество политиков и госслужащих.

Понятие верности должно сопоставляться с другими важными факторами, такими как беспристрастность и профессиональная добросовестность. Можно утверждать, что для того чтобы страна достигла высоких стандартов управления, госслужащие должны пользоваться определенной профессиональной автономией. В некоторых ситуациях им нужно позволять и побуждать их к тому, чтобы они действовали по своему профессиональному усмотрению. Это не означает, что госслужащие не отвечают за свои действия. Каждый раз, когда они предпринимаяют действия, не получив предварительных указаний, необходимо контролировать по факту их решения и действия, и результат этой проверки, при необходимости, можно было бы использовать для того, чтобы более точно определить охват их полномочий или свободу действий.

Государственные служащие должны глубоко знать предмет и должны быть способны проявлять инициативу и предлагать решения, чтобы избежать нарушения функционирования государственной системы и поощрять эффективное выполнение законов и проведение политического курса. В системе профессионального государственного управления госслужащие должны быть способны говорить правду властям и сопротивляться выполнению незаконных или сомнительных с точки зрения этики инструкций. Верность госслужащих конституции и правопорядку должна стоять выше их верности действующему правительству.

В странах, где налажено должное управление, госслужащие пользуются в значительной мере профессиональной автономностью. К сожалению, это редко встречается в странах, системы управления которых нуждаются в значительных улучшениях. В этой последней категории стран часто возникают следующие две ситуации: а) госслужащие исключены из административных процессов принятия решений, что вероятно означает, что от государственной службы ожидается, что она служит исключительно по воле или в интересах политической элиты; в данном случае все решения обязательно политические; б) вследствие этого госслужащие не могут или не хотят вносить свою профессиональную лепту, если только этого не потребует политическое руководство или в силу недвусмысленных юридических обязательств, при условии что последние не вступают в явное противоречие с (партийными) политическими интересами.

9 Marx, Karl. 1852. The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte.
10 См. Suleiman, Ezra. 2003. Dismantling Democratic States. Princeton University Press.

11 Легитимизация – это процесс разъяснения и оправдания обоснованности определенного институционального строя. См., например, Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1966. The Social Construction of Reality. New York: Anchor Books, Garden City. Легитимизация – способность системы сформировать и сохранять убежденность в том, что существующие политические учреждения больше всего соответствуют определенному обществу, тогда как эффективность означает реальные результаты работы, степень выполнения системой основных функций управления удовлетворительным образом для большинства населения и влиятельных групп. Эффективность или ее отсутствие могут либо способствовать легитимизации, либо вредить ей. См. Lipset, Seymour Martin. 1960. Political Man. The Social Bases of Politics. New York: Doubleday & Company, Garden City.

12 Aijälä, Kirsi. 2000. "Public sector - an employer of choice? Report on the competitive public employer project". OECD report. Available at: <http://www.oecd.org/austria/1937556.pdf>

Напротив, профессиональная самостоятельность означает, что госслужащие регулярно участвуют в принятии административных решений. От них ожидается, что они свободно выражают свое экспертное мнение и защищены законом от возмездия со стороны политического руководства, если их оценки идут вразрез с политическими предпочтениями партии. Самостоятельные в профессиональном отношении государственные служащие могут безо всяких опасений «говорить властям правду», чего не скажешь, когда эта самостоятельность отсутствует. В этой связи профессиональная самостоятельность – предварительное условие профессионализма и добросовестности и, в конечном итоге, надлежащего управления.

В опубликованной относительно недавно статье, посвященной Австралии, раскрыты характеристики профессиональной самостоятельности госслужащих, к которым еще лишь только стремятся, даже в развитых странах. Неудивительно, например, что в статье говорится, что скептически настроенные должностные лица обвиняют многих министров в том, что они не заинтересованы во вкладывании средств в творчество, новаторство государственной службы или ее стратегическую работу в сфере политики. Считается, что министров интересует прежде всего целесообразность, «хорошие новости» в сообщениях СМИ и политика, диктуемая общественным мнением (в ответ на опросы общественного мнения и «исследования» целевых групп), а не основанная на фактических данных политика. Советники министров по политическим вопросам появились именно потому, что министры не были уверены в уровне и видах поддержки, которые им были нужны от государственной службы, а также потому что им хотелось работать с советниками, которых они сами выбрали. Как утверждали министры, они выступают за «раннее предупреждение» и хотят, чтобы их «предупреждали» о подводных камнях и возможных последствиях решений, хотя бы из соображений управления риском. Некоторые высокопоставленные должностные лица согласились с этим замечанием. Они также считали, что можно было предлагать министрам альтернативные идеи относительно политического курса, даже отклоняясь от официального поли-

тического курса правительства, но министры ценили откровенные и бесстрашные советы только в рамках строгой секретности. Министров злили утечки и неосмотрительность госслужбы, и по их мнению, такая вероломность наносила прямой удар по доверию между министрами и должностными лицами, столь необходимому для ответственного руководства (даже при наличии доказательств того, что большинство утечек происходило из аппаратов министров, а не по вине госслужащих).

Также в отношении Канады, как указано в статье Комиссии по вопросам государственной службы, объективность мнений – важнейшая ценность для государственной службы¹³. С 1908 года это лежит в основе функций и обязанностей госслужащих. Несмотря на этот факт, растущее внимание к госслужбе и отдельным госслужащим и оказываемое на них давление привели к возникновению неопределенности касательно надлежащего взаимодействия госслужащих с выборными должностными лицами. Хотя были предприняты попытки определить с помощью различных кодексов и законов границы и параметры, устанавливающие ценности и этические основы для госслужащих, эта тема по-прежнему является сложной. В статье представлены размышления о принципе верности правительству, находящемся у власти.

Самостоятельность невозможно отделить от подотчетности. Структура стимулов и ограничений, установленных правительством, определяет выбор политического курса и принятие решений государственными должностными лицами. Особо важны сдержки и противовесы в государственном секторе, т.е. механизмы, созданные для того, чтобы ограничивать ошибки и недолжное поведение, а также защищать добросовестность и профессионализм государственной службы. Сдержки и противовесы предполагают совместное выполнение обязанностей и обмен информацией, с тем чтобы ни один человек или учреждение не контролировали полностью решения.

Профессионализма государственной службы

13 Furi, Megan. 2008. Public service impartiality: Taking Stock. Ottawa: Public Service Commission of Canada. Available at: <http://www.psc-cfp.gc.ca/plcy-pltq/rprt/impart/impart-eng.pdf>.

невозможно добиться, если государственные учреждения, такие как министерства и другие ведомства не будут организованы и не будут функционировать таким образом, чтобы позволять госслужащим пользоваться своей профессиональной самостоятельностью и побуждать их к этому. Организационные характеристики, отрицательно сказывающиеся на профессионализме, ослабляют преимущества меритократических механизмов. Например, в чем польза от того, что на работу принимаются высоко образованные и опытные сотрудники, если в организации, в которой они трудятся, им не предоставляются возможности полноценно использовать свои знания и умения в интересах общественного блага? Часто отмечалось, что отклонения от принципа заслуг, прежде всего проявляющиеся в политизации государственной службы, происходят практически во всех странах. Однако институциональные условия, в которых осуществляются партийное покровительство и клановая политика, а значит и их социально-политическое воздействие значительно отличаются в различных географических пространствах, в частности простирающемся с юга на север Европы.

При проведении сравнительного исследования партийного покровительства в государственной службе 15 европейских стран (восточных и западных) было обнаружено, что степень покровительства в Германии и Австрии выше, чем в Болгарии¹⁴. Однако на этом основании мы не можем сделать вывод о том, что уровень профессионализма государственной службы Болгарии выше, чем в Германии и Австрии. Данная оценка вытекает из предположения о том, что в Германии и, возможно также в Австрии степень профессиональной независимости госслужащих в таких органах, как министерства и подобных учреждениях значительно выше и намного более прочно закреплена, чем в Болгарии¹⁵.

Та же логика прослеживается в исследовании, в котором сравнивается формирование клиентелизма в Швеции и Греции. Тогда как государственные учреждения в Греции¹⁶ на деле не

14 Kopecky, Petr et al. 2012. Party Patronage and Party Government in European Democracies. Oxford: Oxford University Press. 367.

15 На тему автономии германской бюрократии см. Shefter, Martin. 1994. Political parties and the State: The American Historical Experience. Princeton: Princeton University Press. 36-45.

16 Papakostas, Apostolis. 2001. "Why is there no clientelism in Scandinavia? A comparison of the Swedish and Greek sequences of

изолированы от гражданских институтов, в частности политической жизни, в Швеции государство хорошо закрепилось уже на раннем этапе с помощью «хартии бюрократической автономности», что понималось как социальная структура, призванная защищать самостоятельность бюрократии от политического влияния¹⁷. В других исследованиях делаются выводы о том, что в таких странах, как Соединенное Королевство¹⁸, Нидерланды¹⁹, Норвегия и Дания также существуют механизмы, защищающие профессиональную автономию госслужащих и предотвращающие политическое вторжение какой-либо партии в государственное управление²⁰. Испания и Италия, однако, похожи на Грецию в том плане, что понятие автономности бюрократии не защищено надлежащим образом, хотя имеются заметные различия между географическими регионами, в частности южной и северной частью Италии²¹. Другие исследования обнаружили обширные государственные службы, действующие по принципу клиентелизма, в некоторых странах южной Европы²².

Бесспорно, существует не одна, а несколько форм покровительства, которым присущи разные особенности в разных странах, и каждая из

development". In Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Piattoni (ed.) 31-53. Cambridge: Cambridge University Press. 17 Piattoni, Simona. 2001. "Historical Comparative Perspectives". Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Piattoni (ed.) 1-30. Cambridge: Cambridge University Press.

18 O'Gorman, Frank. 2001. "Patronage and the reform of the state in England, 1700-1860". In Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Piattoni (ed.) 54-76. Cambridge: Cambridge University Press.

19 van Randerdaad, Nico and Dirk Jan Wolfram. 2001. "Constraints on clientelism: The Dutch path to modern politics, 1848-1917". In Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Piattoni (ed.) 101-121. Cambridge: Cambridge University Press.

20 В начале XIX века на государственную службу принимали в основном по заслугам (Feldbæk, Ole. 2000. "The historical role of the Nordic countries in Europe". European Review, 8 (1): 123-128). Таким образом профессиональная автономность государственной службы была твердо закреплена до того, как парламентские выборы, основанные на партийной системе, постепенно не стали нормой во второй половине XIX века, в результате чего крупным политическим партиям пришлось привлекать граждан на свою сторону с помощью программных призывов, а не обещания покровительства.

21 Hopkin, Jonathan and Alfio Mastropaolo. 2001. "From patronage to clientelism: comparing the Italian and Spanish experiences". In Clientelism, interests, and democratic representation. The European experience in historical and comparative perspective. Simona Piattoni (ed.) 152-171. Cambridge: Cambridge University Press.

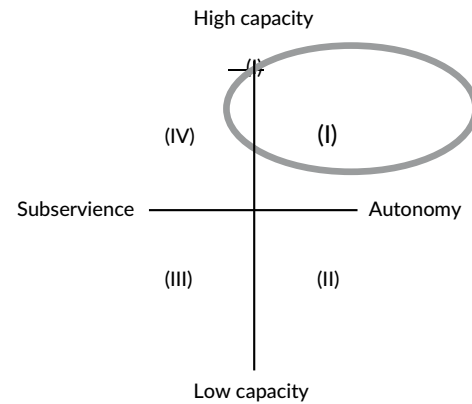
22 Ongaro, Edoardo. 2009. Public management reform and modernisation: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

этих форм влечет за собой разные последствия. Учреждения, лишенные профессиональной автономности, могут легко стать жертвой политических злоупотреблений со стороны партий, тогда как учреждения, пользующиеся независимостью, могут не допустить укоренения подобных нарушений. Помимо этого мы можем исходить из того, что сильные, специализированные учреждения меняют политическое поведение партий, поскольку они способствуют признанию политическими партиями необходимости вести конкурентную борьбу, не только с помощью идеологии или распределения покровительства, но и предлагая политические курсы, основанные на фактических данных. Таким образом способность продемонстрировать компетентность в управлении становится основной заботой политического руководства. Фукуяма использует переменные потенциала и автономности еще более широко – как важнейшие показатели общего качества управления²³.

Это означает, что серьезные изъяны в профессионализме и добросовестности государственной службы могут быть симптомами серьезных систематических сбоев в системе государственного управления, подрывающих демократию и верховенство права, а не только свидетельствующих об отсутствии знаний и умений у отдельных госслужащих.

При сочетании потенциала и самостоятельности, как представлено на схеме ниже, системы госслужбы могут занимать четыре положения²⁴.

РИСУНОК 1: ПОТЕНЦИАЛ И САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ



Круг в квадранте (I) соответствует идеальному сочетанию высокого потенциала и надлежащего уровня автономности. Квадрант (III) также может означать закономерное положение дел: должностные лица, не обладающие необходимыми знаниями и умениями, не располагают большими возможностями действовать по своему усмотрению. Однако, если налагаемые на них ограничения не соответствуют норме, качество управления ухудшается по двум параметрам: нехватка знаний и умений и отсутствие надлежащих правил. Условия, представленные квадрантами (II) и (IV), уникально проблематичны. В чем смысл предоставлять большую свободу действий неквалифицированным госслужащим (II) или лишать высококвалифицированных разумного пространства для маневра (IV)?

Как показывает данное обсуждение, в программах, нацеленных на повышение профессионализма и добросовестности государственной службы, необходимо уделять внимание как потенциалу, так и самостоятельности. Сосредоточиться лишь на одной из переменных (либо на расширении потенциала, либо на увеличении самостоятельности) может быть недостаточно. Надлежащая степень автономности зависит от потенциала госслужащих: чем выше потенциал, тем больше должна быть автономность. И, как мы уже отмечали, каким бы ни был потенциал госслужащих, качество политических и правовых

ограничений, в пределах которых они работают, принципиально важно для результативности их работы.

В заключение: профессионализм и добросовестность незаменимы для структур государственного управления, чья задача – стоять на службе интересов общества в очень сложных

условиях. Этого нельзя добиться, если не будет механизмов, защищающих профессиональную самостоятельность госслужащих и сдерживающих политическое вторжение любой партии в государственное управление и влияние корыстных интересов.

23 Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26 (3): 347-368.

24 Цифры приводятся на основании Fukuyama 2013: 362.

Права и обязанности, система несоответствий и конфликт интересов

Характер деятельности государственных служащих налагает на них обязанности, которые не распространяются на работников частного сектора, как например, верность конституционным ценностям (т.е. обязательство равно обращаться со всеми гражданами, сохранять беспристрастность, избегать конфликтов интересов, выражать протест в случае незаконных или сомнительных с этической точки зрения инструкций и т. д.), а также конкретные деонтологические или правовые обязательства. То есть, госслужащие обязаны защищать, уважать и поощрять конституционные ценности, деонтологические и правовые обязательства, даже если вышестоящее начальство дает им указания об обратном или на них оказывается внешнее давление (например, когда речь идет о частных или корыстных интересах), в свою очередь госслужащие должны быть защищены законом от злоупотребления начальством полномочиями по применению мер наказания.

Система прав, обязательств и дисциплины – неотъемлемая часть механизмов подотчетности государственной службы. Механизмы подотчетности должны поощрять этическое поведение в государственной службе, удерживая должностных лиц от неэтичных действий и гарантируя, что подобное поведение легко выявить. Механизмы подотчетности устанавливают руководящие указания для деятельности государственной службы, проверки достижения результатов и соблюдения надлежащего порядка.

Помимо дисциплинарной схемы механизмы подотчетности должны предусматривать внутренние административные процедуры (требования о

том, чтобы действия или запросы фиксировались в письменном виде), ревизии и оценки результатов работы ведомства или такие процедуры, как сообщение о нарушениях (которые могут побуждать госслужащих к разоблачению неправомерных действий, совершаемых другими, или отказываться, когда их просят сделать что-то, что нельзя делать). Это могут быть также внешние механизмы по отношению к государственной службе: например, надзорные механизмы, такие как законодательные или парламентские комитеты, омбудсмен и служба ревизии.

Кодексы этики, кодексы поведения и руководящие указания по этике поощряют создание благоприятствующего добросовестности климата, но их правовые последствия ограничены. Как справедливо отмечено в Руководстве по этике министерства обороны Норвегии, их цель состоит не том, чтобы установить новые правила, а в том, чтобы прояснить и повысить осведомленность о существующих правилах²⁵.

Последовательность (нормативно-правовых положений, руководящих указаний по этике, учебной подготовки и практики) имеет ключевое значение для обеспечения надлежащего функционирования системы государственной службы. В самом деле, высокие нормы этического поведения, ответственность которым ожидается от госслужащих, – одна сторона медали. Другая сторона медали

²⁵ Министерство обороны Норвегии. 2011. "Ethical guidelines for contact with business and industry in the defence sector". Размещен на: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/reglement/ethical-guidelines-for-business-and-industry-in-the-defence-sector_2011_s-1001-e_web.pdf

– множество компонентов, из которых складываются достойные условия работы и жизни государственных должностных лиц, но при этом речь не идет о неоправданных привилегиях. Среди этих компонентов – такие базовые вещи, как гарантия работы и трудовой стаж, перспективы повышения по службе и карьерного роста, справедливое вознаграждение или общественная благодарность. Методы справедливого и беспристрастного управления людскими ресурсами принципиально важны для поощрения должного поведения госслужащих. Они гарантируют, что процесс подбора кадров и повышения по службе в государственном секторе основаны на профессиональных стандартах и отсутствии дискриминации и что другие факторы, такие как политические соображения или покровительство сведены к минимуму. Если госслужащие считают, что их труд недостаточно оплачивается, что они перегружены работой или не защищены, меньше вероятность того, что они поддержат инициативы, направленные на повышение результативности, в том числе в сфере этики. Планы по укреплению этических основ в организациях могут дополнить и помочь в формировании такой системы управления людскими ресурсами, которая необходима для укрепления этических основ в государственной службе.

Что касается обязанностей госслужащих, необходимо различать две основные категории: обязанности, связанные с работой, и конституционные обязанности. Права должных соответствовать и той, и другой категории обязанностей. Дисциплинарная система должна гарантировать выполнение госслужащими их обязанностей. Поэтому необходимо сохранять прочную и однозначную последовательность прав, обязанностей и дисциплины, как в процессе нормотворчества, так и в процессе выполнения. Если этой последовательности нет, права могут легко превратиться в привилегии, а этого нужно избежать в любом случае. Госслужащие не должны оказываться в ситуациях или вести деятельность, не совместимую с их положением. Это должно входить в обязанности госслужащих. Чем выше занимаемое в госслужбе положение, тем более необходимо это обязательство и тем строже оно должно быть. Тем не менее это не означает, что несовместимость для более низестоящих должностей должна менее строго регулироваться. Чем меньше исключений, тем лучше.

Наиболее серьезные виды несовместимости:

1. *Несовместимость двух видов занятости в государственном секторе*: ни одному госслужащему не должно позволяться занимать две и более оплачиваемые должности в государственном секторе. Это делается с тем, чтобы по соображениям справедливости в отношении занятости в государственном секторе избежать сосредоточения обязанностей и вознаграждения в одних руках. Занятость в государственном секторе пользуется дефицитом, и те, кто уже входит в систему, не должны ее монополизировать. Госсектор должен быть открыт для всех членов общества. Исключением из этого общего правила может быть научно-исследовательская или преподавательская работа госслужащих, работающих на полставки преподавателями в ВУЗах, или творческая работа художников и писателей.

2. *Несовместимость с занятостью в частном секторе по соображениям беспристрастности*: это делается с тем, чтобы укрепить беспристрастность государственной службы. В законе и на практике необходимо провести четкое разграничение между частными интересами и государственной сферой, между рынком и государством. Госслужащим, в обязанности которых входит присуждение чего-либо, то есть, должностные лица регуляторных органов, таких как управления налогов и сборов, органы, выдающие лицензии, разрешения на застройку и получение субсидий, управления реконструкции и городского планирования, налоговые ведомства и т. д., должно быть запрещено работать на любых юридических основаниях, либо одновременно, либо по окончании работы в государственном секторе в компаниях или корпорациях, надзор над которыми входил в их должностные обязанности в период их работы на госслужбе. В отношении трудоустройства по окончании работы в госсекторе необходимо ввести двух- или трехлетний «мораторий». Сложность при этом в обеспечении его соблюдения. Данное положение дел можно улучшить с помощью системы мер административной ответственности (особенно штрафов).

Более того, госслужащие не должны владеть частными компаниями, имеющими договорные или партнерские отношения с государственным сектором. В данных случаях частные интересы могут поставить под угрозу надлежащее выполнение обязанностей государственным должностным лицом. Владение небольшой долей акций крупных компаний допускается, если это часть личных вложений и если подобное владение не влияет на политику этих компаний, но каждый случай владения акциями должен рассматриваться индивидуально, в зависимости от должности, занимаемой официальным лицом. Реализация актива либо путем продажи, либо посредством заключения соглашения о доверительном управлении будет оптимальным решением при наличии конфликта интересов в связи с владением компанией. Аналогичным образом действительное членство государственных служащих в НПО также должно быть четко ограничено, особенно если НПО получают финансирование по линии государственных программ. В целом следует налагать запрет на несовместимость должности в системе государственной службы с занятостью или интересами в частном секторе, поскольку госслужащие должны всецело прилагать усилия только в интересах государственной службы. Однако ряд исключений может быть целесообразным. Например, госслужащему, владеющему семейным предприятием, требующим его внимания и полностью изолированным (не предвидится нарушения выполнения официальных обязанностей) от его официальных должностных обязанностей, может быть позволено вести эти дела.

3. *Несовместимость с политической деятельностью по соображениям политической нейтральности:* государственная служба должна быть политически нейтральной, поскольку она должна быть способна служить любому правительству, находящемуся у власти. Запретить государственным служащим участвовать в любой ангажированной политической деятельности может быть слишком строгой мерой, но все же это один из вари-

антов политики. По крайней мере политическая деятельность или поддержка любой политической партии госслужащим, пока он занимает свою должность, а также участие в руководстве политическими партиями должны быть запрещены. Если госслужащий становится депутатом парламента, министром или политическим советником, он (она) должен быть освобожден от своих обязанностей госслужащего на срок, в течение которого он (она) занимается политической деятельностью.

4. *Несовместимость с личными интересами должна регулироваться надежным правовым режимом в области конфликтов интересов.* Госслужащие, особенно те, которые уполномочены ограничивать права граждан, должны быть беспристрастными, т.е. непредвзятыми как с политической точки зрения, так и с точки зрения личных финансовых интересов, в проведении политики действующего правительства и работе на благо общества посредством объективного применения законодательства. Необходимо предотвращать ситуации, когда возникают как явные, так и кажущиеся конфликты интересов. С тем чтобы выполнялись правила по несовместимости и конфликту интересов, необходимо контролировать источники личного состояния госслужащих. В этой связи во многих юрисдикциях госслужащие, особенно госслужащие, наделенные полномочиями, затрагивающими права и собственность граждан, должны в обязательном порядке декларировать свои активы и активы своих ближайших родственников и раскрывать информацию об их финансовых и личных интересах.

Эффективность раскрытия информации об активах подвергается сомнениям, поскольку речь идет о бюрократическом и трудно контролируемом процессе, управление которым сопряжено с затратами. Вследствие этого легко действовать в обход этого процесса, в результате чего возникает ощущение безнаказанности. В качестве альтернативного варианта предлагается закрепить в уголовном кодексе положение, четко определяющее незаконное обогащение как правонаруше-

ние, что позволит полиции, прокурорам и следователям проверять подозрительное обогащение, несоразмерное с официальным вознаграждением²⁶. Во многих странах по-прежнему запрещено проводить расследования по фактам подозрительного обогащения.

5. *Подарки:* получение подарков должно быть полностью запрещено, включая так называемые представительские подарки (недорогие предметы, например, значки и ручки). Если кто-либо искренне настаивает на том, чтобы вручить подарок, госслужащий обязан вежливо отказаться. К подаркам могут относиться: деньги, предметы, услуги, путешествия, досуговые мероприятия и любые преимущества, прямо или косвенно связанные или потенциально связанные с выполнением госслужащим официальных обязанностей. Подарки могут быть первым шагом к взяточничеству и должны быть полностью запрещены, особенно если они вручаются в знак благодарности за что-либо, сделанное государственным должностным лицом в рамках выполнения своих функций. Они всегда будут вызывать сомнения насчет беспристрастности, независимости и свободы действий государственного должностного лица. Если в силу сложившихся в обществе традиций требуется или допускается вручать и принимать подарки, эти подарки необходимо прозрачно декларировать организации-работодателю и сообщать о них гражданам. В подобных случаях было бы полезно вести государственный реестр подарков.

6. Принятие административных решений: все лица, действующие от имени администрации, должны быть исключены из участия в принятии административных решений или заключении государственного договора при наличии у них личной заинтересованности в данном решении. Например, административная процедура может непосредственно сказаться на лице, участвующем в ней от имени администрации, или на его родственнике. В подобных ситуациях надлежит

освобождать государственное должностное лицо от участия в принятии каких-либо решений в вопросе, касающемся его лично или непосредственно интересующих его кругов. Это можно сделать различными способами: например, решение может быть принято независимой третьей стороной; должностное лицо, которого касается данное решение, может воздержаться от голосования по данному решению или отказаться от участия в обсуждении соответствующих предложений и планов; должностному лицу, которого касается данное решение, можно не предоставлять никаких документов и иных сведений, связанных с его личным интересом. Стороне необходимо предоставить право оспорить решение, принятое при подобных обстоятельствах. Такие меры потребуют наличия полного и подробного перечня причин воздержания или отказа от участия, а также соответствующих процедур, которые было бы целесообразно определить в общем законе об административных процедурах.

Механизм подотчетности, который лежит в основе добросовестности и профессионализма, является высшим дисциплинарным механизмом в государственной службе. Невыполнение обязанности по предотвращению и избеганию несовместимости и конфликтов интересов должно серьезно наказываться в соответствии с принципами пропорциональности и разумности, в целях обеспечения добросовестности, а также беспристрастной и заслуживающей доверие государственной службы. Как сформулировал европейский омбудсмен, «важно не только, чтобы было надлежащее государственное управление, но и чтобы граждане замечали, что надлежащее управление осуществляется»²⁷.

Логика *ius puniendi* управления состоит в том, что благодаря этому усиливается внутренняя дисциплина и ответственность за проступки и плохие

²⁷ Европейский омбудсмен, решение от 27 марта 2014 года по делу 2522/2011/ (VIK) CK: Alleged industry bias in European Food Safety Authority (EFSA) working group on risk assessment for toxic chemicals. Как утверждалось, были допущены следующие формы неудовлетворительного управления: нарушение обязанностей, связанных с беспристрастностью, независимостью и объективностью [Articles 8 and 9 ECGAB]. Согласно омбудсмену, «EFSA не развеяла сложившегося у граждан впечатления, что имелся потенциальный конфликт интересов. Это является фактом неудовлетворительного управления».

²⁶ Martinez, Richard. «La déclaration de patrimoine est-elle efficace?» Неопубликованная рукопись, 27 сентября 2014.

результаты, а также гарантируется выполнение госслужащими своих обязанностей. Дисциплинарные процедуры – это инструменты менеджмента, и их применение относится к ведению руководителей. Налагать дисциплинарные взыскания на сотрудников – обязанность руководителей.

Госслужащие несут ответственность за свои действия и упущения, если они являются нарушением предусмотренных законом обязанностей. К госслужащим могут применяться меры взыскания (наказания) трех категорий: дисциплинарные, уголовные и гражданские (имущественные). Дисциплинарная и уголовная ответственность определяются двумя различными видами процедур: дисциплинарной (административной) и уголовной. Имущественная или гражданская ответственность определяется в то же время, что и дисциплинарная или уголовная ответственность и в рамках той же процедуры, при условии наличия причинно-следственной связи с административной ошибкой или уголовным правонарушением, совершенным госслужащим.

Помимо общеправового дисциплинарного ре-

жима для государственной службы могут быть предусмотрены особые дисциплинарные положения для конкретных групп госслужащих, в отношении которых действуют специальные законы. Например, большое число положений, касающихся дисциплины в полиции, вооруженных силах, судебных органах и др., могут быть специфическими именно для этих профессий и отличаться от положений, регламентирующих общую государственную службу. Эти положения обоснованы специфическим характером предусмотренных законодательством функций и обязанностей этих госслужащих. В некоторых случаях, для деликатных в политическом плане служб, таких как разведка создается специальный дисциплинарный регламент. Одно общее правило состоит в том, что чем больше деятельность госслужащих может посягнуть на основные права граждан или национальные интересы, тем требовательнее нормы поведения, устанавливаемые для них регламентом, и тем строже предусматриваемые меры наказания.

Закрепленная законом система заработной платы

Схема вознаграждения должна быть общей для всей государственной службы. Она должна гарантировать равную оплату равного труда. Иными словами, лица, занимающие равноценные должности, должны получать равное вознаграждение. Вознаграждение должно быть основано на ступенях. Структуры классов должностей необходимы для того, чтобы логически построить систему вознаграждения. Структуры классов позволяют специалистам по оценке определить, на каком иерархическом уровне должны находиться должности, установить оклады и параметры повышения вознаграждения. Классы – основа для сопоставления должностей и обеспечения равной оплаты. Они также способствуют ведению мониторинга и контролю практики оплаты. Система присвоения класса может стать результатом необременительной, упрощенной оценки должностей, при которой должности, как правило, распределяются по роду деятельности.

В государственных секторах во всем мире не существует идеальной системы вознаграждения. Принципиально важно, чтобы классы были четко определены, чтобы было проще их различать, а также описывать и оценивать должности, чтобы обеспечить наибольшее соответствие между индивидуальными должностными инструкциями, обязанностями и классами. Однако не существует бесспорного метода оценки должностных функций. Оценка должностных функций, т.е. систематическое определение относительной ценности должностных функций, делается в основном несистемным образом и является, как правило, результатом политических переговоров в боль-

шинстве государственных служб мира. Тем не менее определенный предварительный анализ или рациональная оценка полезны при определении должностных обязанностей и оценке должностных функций. В самом деле, необходимо, чтобы функциональные обязанности, место должности в иерархии и профессиональные навыки, требуемые для работы в этой должности, были частью должностной инструкции и главным критерием, которым необходимо руководствоваться при проведении оценки должностных функций. Эти вопросы крайне важны при введении должностей (и назначении на них лиц) в структуру должностных классов.

Законом должно быть установлено четкое разграничение между классом и должностью. Класс принадлежит госслужащему, а должность – государству. Это означает, что госслужащего можно отстранить от определенной должности, но его класс и соответствующее вознаграждение последуют за ним, куда бы он(-а) ни был переведен(-а). Это особенно важно для госслужащих высокого ранга и руководителей среднего звена. Они могут быть отстранены от занимаемых должностей и переведены на другие должности, соответствующие их навыкам. В подобных случаях они лишаются должности, но не класса.

Закон должен запрещать установление индивидуальных зарплат министрами и главами ведомств. Схема вознаграждения должна устанавливаться законом о государственной службе (или законом о заработной плате), а конкретные суммы определяться ежегодно законом о бюджете. Таким

образом министры и главы ведомств не могут назначать заработную плату конкретным лицам. Присвоение определенного должностного класса осуществляется в зависимости от требуемого уровня образования и должностных обязанностей, и только законом определяется вознаграждение для данной должности. Надбавки (пособия) должны пересматриваться и быть сведены к минимуму. Допустимы только выплата суточных и командировочных, а также семейных пособий, начисляемых в расчете на каждого ребенка, супруга или других родственников, находящихся на иждивении. Любые другие надбавки (пособия) сложно оправдать.

Система вознаграждения с учетом выполнения работы привлекательна в политическом плане, и в этой системе прослеживается определенная логика: более производительные работники или работники, лучше справляющиеся со своими обязанностями, получают больше. С политической точки зрения данная система вознаграждения может свидетельствовать о желании добиться большей подотчетности работников госслужбы посредством регулярного мониторинга результатов их труда. Во многих структурах частного сектора система вознаграждения с учетом выполнения работы стала модным инструментом. Однако лишь применительно к немногим странам ОЭСР можно считать, что в них существует обширная, официальная система вознаграждения с учетом выполнения работы: Дания, Финляндия, Корея, Новая Зеландия, Швейцария, Соединенное Королевство²⁸. Во многих случаях данная система распространяется лишь на руководящий состав или конкретные министерства и ведомства. К тому же необходимо отметить, что многие государственные организации утверждают, что в них внедрена данная система, но на самом деле в функционировании так называемой схемы вознаграждения с учетом выполнения работы зачастую имеются лакуны, и реальная связь с результативностью очень слаба. Главный вопрос состоит в том, начисляются ли надбавки к зарплате по результатам работы на

28 ОЭСР используется в качестве ссылки на наиболее развитые страны мира, в которых также сформировались наиболее комплексные системы государственного управления. Они могут использоваться или нет в качестве образцов для развивающихся стран. Необходимо отметить, что трудности, с которыми сталкиваются страны ОЭСР при внедрении системы вознаграждения по результатам труда, могут увеличиться в разы, если менее комплексные системы государственного управления попытаются внедрить эту методику в своих государственных службах.

постоянной основе или в качестве единовременной выплаты, которую нужно заслужить в ходе каждого аттестационного периода. В последние годы в ряде стран ОЭСР были введены премии вместо надбавок за служебные заслуги. Размер выплат существенно отличается в разных государствах-членах ОЭСР, но в целом речь идет о довольно скромном проценте базового оклада, особенно применительно к рядовым работникам. Надбавки за служебные заслуги, как правило, меньше единовременных премий, часто они составляют не больше 5% от базового оклада. Премии за выполнение работы, как правило, выше, но в целом максимальное вознаграждение равно меньше чем 10% от базового оклада госслужащих. Для руководителей размер выплат по результатам работы выше, и максимальное вознаграждение соответствует в среднем 20% от базового оклада.

Во многих областях государственного сектора в силу его специфики сложно проводить служебную аттестацию, поскольку трудно наметить четкие цели и найти подходящие количественные показатели их достижения. Мониторинг и измерение результативности – особенно проведение оценки результативности сотрудников – сложный процесс, поскольку здесь присутствует значительный элемент субъективного мнения руководителей. Как показывает опыт, попытки внедрить высоко формализованные и детализированные системы рейтинга в государственных организациях не увенчались большим успехом, и порой сопровождалась вызывающими возражения и громоздкими бюрократическими процедурами. В самом деле, по-прежнему очень сложно провести различия в средней результативности большинства сотрудников, удовлетворительно выполняющих свою работу, какими бы комплексными и формальными ни были критерии служебной аттестации. С учетом данных ограничений, наметился переход к менее детализированным рейтинговым системам (трехбалльная шкала), направленным прежде всего на то, чтобы отличить наиболее результативных от наименее результативных с более широким применением квот (в Канаде, Германии, Корея, Швейцарии и США)²⁹.

29 Marsden, David. 2009. "The paradox of performance related pay systems: why do we keep adopting them in the face of evidence that they fail to motivate?" LSE Research Online April 2009. Размещено на: http://eprints.lse.ac.uk/23639/1/The_paradox_of_performance_related_pay%28LSERO%29.pdf

Отразится ли вознаграждение с учетом выполнения работы на заинтересованности сотрудников, в большой степени связано с тем, насколько хорошо проводится служебная аттестация. Крайне важно наличие четко определенного процесса служебной аттестации, основанного на ясно намеченных целях для индивидуальных работников и для коллектива, а не на стандартных критериях выполнения работы или сопоставления результатов труда, прежде чем устанавливать какую-либо связь между результатами работы и вознаграждением. Определенные факторы, такие как прозрачность, четкие механизмы повышения по службе и доверие к руководителям высшего и среднего звена являются предварительными условиями для культуры, ориентированной на результативность. Политика вознаграждения с учетом выполнения работы контрпродуктивна в условиях ненадлежащего руководства и может привести к еще большему числу проблем, связанных с доверием, и даже к коррупции и кумовству при невыполнении данных условий.

Хотя и складывается такое впечатление, что вознаграждение с учетом выполнения работы повышает заинтересованность небольшого числа работников государственного сектора, подавляющее большинство не видит в этом стимула к тому, чтобы лучше работать. Как показывают проведенные ОЭСР исследования, большинство государственных руководителей, особенно те, на кого не возложены руководящие функции, считают базовый оклад и то, как он сопоставим с более широким рынком труда, более важным, чем дополнительные надбавки к зарплате на основе результатов работы³⁰. Это объясняется не только тем, что поощрение за высокие показатели работы часто ограничено в государственном секторе, но и тем, что функциональные обязанности и перспективы карьерного роста, как выяснилось, являются более мощными стимулами для государственных работников. Вознаграждение с учетом выполнения работы вряд ли повысит заинтересованность существенного большинства сотрудников, независимо от того, как это будет организовано.

Поэтому не стоит переоценивать значение и воздействие системы вознаграждения с учетом

30 OECD. 2005. "Performance-related Pay Policies for Government Employees" OECD report 20 May 2005. See also Cardona, Francisco. 2008. "Performance related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States". Размещено на: <http://www.oecd.org/countries/romania/38651281.pdf>

выполнения работы. Как свидетельствуют фактические данные, необходимо более широко подходить к улучшению управления служебной деятельностью, а не сосредоточиваться на узком аспекте вознаграждения, связанного с результативностью.

Вознаграждение с учетом выполнения работы, когда оно осуществляется в надлежащих рамках управления, может быть эффективным рычагом изменений как в плане изменения отношения к работе, так и в плане пересмотра организации работы. Оказывается, что вознаграждение с учетом выполнения работы может способствовать повышению результативности, но не посредством финансовых стимулов, а за счет вторичных факторов: при данной системе вознаграждения усиливается руководящее звено, и благодаря этому можно добиться изменений.

Соответственно, как показывают фактические данные, мы не рекомендовали бы вводить систему вознаграждения с учетом выполнения работы в государственной службе. В эпоху, когда важно формировать надежные и предсказуемые государственные службы, способные заслужить доверие скорее скептически настроенной общественности, было бы, возможно, более мудрым решением выбрать системы вознаграждения госслужбы, построенные по правилам оплаты в соответствии с классом должности, а не схемы вознаграждения за результаты.

Одна причина вполне очевидна. Благодаря системе оплаты в соответствии с классами должностей обеспечивается большая степень предсказуемости для работников и снижается вероятность произвольного установления размера чьей-либо зарплаты. Это принципиально важно, если власти государства хотят заручиться доверием своих госслужащих как предварительное условие того, чтобы заслужить доверие широкой общественности. Еще одна причина состоит в том, что даже если предположить гипотетически, что схема вознаграждения с учетом выполнения работы хорошо функционирует, соотношение затраты-выгода системы, вероятно, дисквалифицирует ее, поскольку с бюрократической точки зрения сложно управлять схемой вознаграждения по результатам труда в государственных организациях и обеспечивать ее функционирование. Более того, с точки зрения бюджета, вознаграждение по результатам труда

может оказаться несовместимым с ограниченными бюджетными ассигнованиями на реформу государственной службы в переходный период. При внедрении схемы вознаграждения по результатам государственные расходы могут легко выйти из-под контроля.

Это не означает, что служебная аттестация невозможна или не представляет ценности в государственной службе, на самом деле как раз наоборот. Проблема возникает, когда большой объем оплаты связан со служебной аттестацией. Основная цель служебной аттестации должна заключаться не в том, чтобы повысить или понизить вознаграждение, а в том, чтобы способствовать планированию карьеры и повышению профессиональной квалификации. Служебная аттестация используется в ряде стран, в частности, для определения направленности учебных мероприятий и оценки потребностей в учебной подготовке в конкретном административном подразделении или оценки возможности продвижения по службе конкретного человека в определенный момент, или поощрения перевода и откомандирования (горизонтальная мобильность), с тем чтобы нужный человек занимал нужную должность в нужный момент, в соответствии с основополагающим принципом управления людскими ресурсами.

Позитивный аспект схемы служебной аттестации состоит в том, что она может способствовать налаживанию конструктивного и регулярного диалога между старшими и младшими сотрудниками по целям организации и роли каждого в их достижении. Или, по словам Мардсена, как «появление нового канала для голоса сотрудника,

на сей раз на индивидуальном, а не на коллективном уровне»³¹. Благодаря этому сотрудники могут чувствовать себя в большей мере сопричастными, и это также может стимулировать их творческий вклад в достижение данных целей. Руководители тоже могут счесть это полезным инструментом для побуждения сотрудников к тому, чтобы добиваться целей, поставленных перед организацией.

В любом случае схема служебной аттестации должна быть разработана и реализовываться на практике таким образом, чтобы ее законность не вызывала никаких сомнений. Это означает многое. Помимо всего прочего это означает, что схема служебной аттестации подразумевает наличие справедливой и сбалансированной системы распределения индивидуальных обязанностей в организации, транспарентного механизма постановки задач организации и доведения их до сведения сотрудников, наличие заранее установленного правовыми документами или четкими внутренними инструкциями порядка индивидуальной оценки, возможность внутреннего и внешнего пересмотра и надзора над процедурой и результатами аттестации, и наконец сотрудников необходимо заверить в том, что результаты их оценки будут использоваться надлежащим образом.

В регламентах государственной службы должны содержаться положения, обязывающие руководителей предоставлять сведения о результатах работы их подчиненных посредством диалогов о результатах работы или служебной аттестации подчиненных, но при этом необходимо избегать вознаграждения с учетом выполнения работы.

³¹ Ibid

Механизмы управления, гарантирующие общие стандарты

Системы государственной службы необходимо понимать не только как системы управления людскими ресурсами, но также, что еще важнее, как конституционные инструменты управления страной. При этом подразумевается, что у систем государственного управления есть как минимум два аспекта: институциональный и управленческий. Первый рассматривает государственную службу как институт государства, предназначенный для управления страной, и принципиально важный для защиты основополагающих ценностей политических систем, индивидуальных прав, демократии, верховенства права и общих интересов. С управленческой точки зрения государственная служба – схема управления людскими ресурсами, в которой должны применяться управленческие методы. Основное внимание переключается с аспектов управления на прежде всего экономические вопросы и вопросы, связанные с эффективностью. Государственная служба воспринимается как рабочая сила – важнейший государственный потенциал, которым надо управлять с максимальной возможной эффективностью и результативностью, с тем чтобы максимально эффективно использовать государственные средства. Институциональная и управленческая составляющие должны быть включены в систему государственной службы сбалансированным образом, но как к аспектам реформ к ним надо подходить по-разному.

В частности, важно не допустить того, чтобы делался чрезмерный упор на управленческой эффективности и при этом оттеснялись соображения беспристрастности и профессиональной самостоятельности госслужащих. В хорошо функционирующих демократиях имеются эффективные механизмы сдержек и противовесов, призванные защищать профессионализм и этические основы государственной службы. Тогда как при управлении торгово-промышленной деятельностью в частном секторе рабочей силе придается небольшое значение помимо того, что это производственный ресурс, а в тоталитарных политических режимах, как показывает история, происходило смешение институционального и управленческого аспекта системы государственной службы, в некоторых западных демократиях наблюдается тенденция к их разделению в управлении государственным сектором, хотя это не всегда сопровождается успехом. Тем не менее можно сделать вывод о том, что разделение этих двух аспектов – предварительное условие понимания демократического управления и его осуществления на практике, поскольку для этого требуется не только демократическая законность справедливо избираемых политиков, но и законность действий, осуществляемых государством в лице автономной и меритократической бюрократии при подготовке государственной политики, расходовании государственных средств, выполнении законов и предоставлении государственных услуг.

Лица, определяющие политику, и правительства отвечают за качество государственной службы. Главный политический вопрос заключается в том, чтобы привести в равновесие и поддерживать равновесие между результативностью, эффективностью, правомочностью, автономностью, подотчетностью и другими ценностями, благодаря которым сохраняются искомые характеристики

системы. Всегда нужно принимать политическое решение. Государственная служба как институт государства должна обеспечивать правовую определенность посредством предсказуемого процесса принятия решений, с тем чтобы государство отличалось надежностью и заслуживало доверие своих граждан, других государств и иностранных лиц. Этого можно добиться только путем непреложных и решительных политических усилий.

Таким образом очевидно, что руководство государственной службой – это прежде всего политическая обязанность. Четко и ясно, что государственное управление – обязанность правительства. Каждый выборный орган в демократической стране обязан гарантировать надлежащее функционирование государственной службы. Это относится к государственным интересам страны. С тем чтобы эта политическая обязанность эффективно выполнялась, необходимо, чтобы эта работа была должным образом организована и осуществляема на практике. Положения о видах организации и управления, как правило, относятся к ведению регламентов государственной службы.

Управление государственными службами должно быть направлено на достижение основных политических и конституционных ценностей и целей равенства перед законом, справедливости, равных возможностей для работы и повышения в государственной службе. Верховенство права и транспарентные процедуры конкурсного набора на основе заслуг жизненно важны. Руководство государственных служб должно защищать их беспристрастность, принцип законности и надлежащей правовой процедуры в государственном управлении. Таким образом обеспечивается предсказуемость действий и решений государства, надежность управления государственными делами и большой профессионализм государственной службы. Необходима политическая решимость, чтобы эти ценности были представлены в руководстве госслужбы. Руководители среднего звена и младший руководящий состав должны воспринять эту политическую решимость и претворить ее в жизнь профессиональным образом. Несовместимость политики и руководства искажает и может в конечном итоге подорвать систему государственной службы.

Эти конституционные ценности не касаются частного сектора в той же мере, что государственный

сектор. И это одна из причин, по которым управление по аналогии с коммерческими структурами не является оптимальным для государственного сектора, включая управление людскими ресурсами в государственном секторе. Более того управленческие подходы по аналогии с коммерческим являются контрпродуктивными. Государственная служба не просто система, находящаяся в распоряжении политиков и предназначенная для управления людскими ресурсам. Это прежде всего институт государства, предназначенный для управления страной. Это инструмент демократического государственного управления. Необходимо найти равновесие между пониманием государственной службы как системы управления людскими ресурсами (управленческий аспект) и институтом государства (конституционный аспект).

Таким образом, управление государственной службой подразумевает политическую приверженность и управленческую обязанность, с тем чтобы государственное управление, во-первых, выполняло свои обязанности в соответствии с верховенством права и, во-вторых, чтобы государственное управление было способно на деле и эффективно выполнять задачи государственной политики, намеченные законно находящимся у власти правительством. Гарантировать эти два аспекта можно только в рамках государственного права, а не трудового права. Административное право учитывает как политико-конституционный аспект государственной службы, так и аспект эффективности управления, тогда как трудовое право учитывает только или в основном второй аспект.

Управление персоналом должно быть надлежащим образом институционализировано. То, каким образом построена эта институционализация, будет иметь решающее значение для результативности системы как таковой в будущем. Если управление государственной службой считается обычной управленческой функцией правительства, подбор, повышение по службе, вознаграждение и дисциплинарные меры в отношении госслужащих должны соответствовать общим нормам, касающимся профессиональных заслуг, конкуренции, законности и справедливости. Установление таких норм и контролирование управления кадрами в государственных учреждениях – важные задачи для центрального отдела управления.

Разумеется, центральному отделу не стоит заниматься непосредственно набором кадров и микроуправлением в различных государственных учреждениях. Вместо этого он должен составлять нормативно-правовые документы, связанные с государственной службой, формировать общие принципы и нормы, консультировать и следить за управлением карьерным ростом в различных госучреждениях. К числу вопросов, по которым центральный отдел должен определять политику, относятся: прием на работу, подбор, карьерный рост, оплата труда и определение классов должностей, учебная подготовка и перевод на другие должности. Задачи по контролю должны быть связаны с применением регламентов, выполнением политики, а также набором кадров и использованием бюджетных средств, выделенных на кадры.

Центральная структура управления госслужбой нужна, поскольку вся система государственного управления должна на деле придерживаться конституционных принципов и ценностей. Руководство госслужбой должно соответствовать определенному стандарту. В частном секторе, регулируемом трудовым законом, даже если какой-либо центральный отдел устанавливает общие кадровые принципы для всей фирмы, у менеджеров все же есть довольно большие возможности действовать по своему усмотрению при найме на работу и проведении переговоров об условиях работы и заработной плате более-менее децентрализованным образом. Если же в государственной системе будет значительная децентрализованная автономия, это неблагоприятно отразится на выполнении ряда конституционных принципов (справедливость, равенство перед законом, равная оплата равноценного труда и т. д.) и подорвет идеалы государственной службы.

Концепция государственной службы как института государства размывается, когда каждое государственное ведомство или министерство действует как независимый работодатель без какой-либо координации. Как правило, это нарушает управление или конституционные аспекты, связанные с госслужбой. Управление государственной службой страны должно быть задумано как обязанность правительства, которое, начиная с кабинета министров и заканчивая профильными министерствами и государственными ведомствами,

распределяет должным образом задачи и обязанности.

Необходимо создать центральное учреждение, наделенное достаточными полномочиями и ресурсами, чтобы управлять государственной службой по горизонтали, т.е. всеми министерствами и государственными учреждениями. Это условия формирования хорошо отлаженной системы государственной службы. Данное учреждение может быть министерством или бюро (ведомством) по делам госслужбы, или даже самостоятельным органом при каком-либо министерстве или комиссии. Речь идет о том, что необходимо, чтобы кто-то взял на себя полностью ответственность за координацию управления государственной службой в целом от имени правительства.

Не все из вышеперечисленных вариантов зарекомендовали себя как успешные в равной степени. Эффективность конкретного варианта (министерство, независимая комиссия, самостоятельный орган в министерстве и т. д.) зависит от странового контекста. Однако, как показывает опыт многих стран мира, управление государственной службой должно быть политической обязанностью, о чем уже говорилось выше. Это означает, что изолированное, неполитическое бюро по делам госслужбы скорее всего не добьется успехов в работе, если государственное управление в стране политизировано, т.е. политики регулярно, постоянно и резко вмешиваются в его работу. Первоначальная ответственность за реформу и управление госслужбой должна быть политической, поскольку только политики могут стать противовесом политикам.

С другой стороны, существование мощной центральной структуры не означает, что все необходимо делать на центральном уровне. Некоторые виды работы должны быть децентрализованы и поручены профильным министерствам и ведомствам. Однако обширная децентрализация может пагубно отразиться на профессионализме основной госслужбы, а также привести к фрагментации стратегической кадровой политики. Помимо этого, как указано в докладе Организации Объединенных Наций, проблема с децентрализованным подходом в том, что увеличивается возможность конфликтов между различными организациями и учреждениями – министерствами, ведомствами

или органами управления людскими ресурсами, – если центральные координирующие механизмы слабы, неэффективны или отсутствуют³².

Успех децентрализации зависит также от навыков непосредственных руководителей и специалистов по кадровым вопросам. Большая степень автономности и децентрализованное распределение обязанностей предполагают значительные инвестиции в подготовку квалифицированных руководителей на всех уровнях. Работа по децентрализации должна вестись параллельно с учебной подготовкой руководителей, в целях обеспечения необходимых профессиональных навыков УЛР.

Децентрализация требует дополнительной координации и усиленных процедур подотчетности. Координация и мониторинг высоко децентрализованных систем может наложить новые административные ограничения, привести к увеличению документооборота и в конечном итоге к большей бюрократизации. Поэтому централизацию и децентрализацию необходимо привести в разумное равновесие³³. Это предполагает, что надо найти ответ на вопрос: что в рамках децентрализации может быть передано профильным министерствам, а что должно остаться в центральном органе?

Министерства обороны и другие учреждения сектора безопасности

И военнослужащие, и гражданские работники – государственные служащие. И поэтому военные организации и учреждения безопасности не могут добиться таких уровней профессионализма, как если бы они были островками совершенства. Они являются частью национальных систем госслужбы, частью национальных администраций в широком смысле. Об этом особенно важно помнить в контексте расширения НАТО.

Ценности, на которых заждется НАТО, были вновь подтверждены существенным образом после распада восточного блока, когда основные сторонники расширения НАТО отстаивали мнение, согласно которому расширение Североатлантического союза на восток будет способствовать консолидации демократических режимов в посткоммунистических странах³⁴. В документах НАТО была проведена прямая связь между включением новых стран в Североатлантическое сообщество общих ценностей и обеспечением свободы и безопасности: поощрение демократии, верховенства права и прав человека считается не только моральным долгом, но и инструментом политики безопасности, способствующим укреплению мира и стабильности³⁵.

Трудно вообразить, что основные ценности НАТО можно претворить в действительность без профессиональной государственной службы, управление которой осуществляется в соответствии с принципом заслуг. Как отмечено выше, существует хорошо признанная связь между, с одной стороны, механизмами, обеспечивающими функционирование беспристрастной и профессионально независимой государственной службы, и, с другой стороны, развитием и укреплением демократии, основанной на верховенстве права. В частности, добротные системы, гарантирующие профессионализм в оборонных учреждениях, могут предотвратить две возможные угрозы надлежащему демократическому и гражданскому контролю над вооруженными силами: господство военных над этими министерствами и гражданским руководством, с одной стороны, а с другой – злоупотребление министерством обороны и иными учреждениями безопасности в политических целях. Демократия несовместима с захватом государства военными и недолжным манипулированием государственной властью – в частности принудительными полномочиями – со стороны политической элиты.

Профессионализм и потенциал учреждений безопасности государств-членов НАТО важны не только с точки зрения способности Североатлантического союза к достижению общих целей и ценностей. Они также могут быть важны с точки зрения способности государств-членов заручиться уважением и поддержкой союзников и избежать отторжения как второсортные члены, которого опасаются новые страны.

³² United Nations 2005. "Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance". World public sector report 2005. Размещено на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf>

³³ С более глубоким анализом децентрализации УВР можно ознакомиться в работе: Demke, Christoph et al. 2006. "Decentralisation of HR Practices: a European Comparative Perspective". Paper submitted at the European Group of Public Administration 2006 Conference, held in Milan in September 2006. Размещено на: <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/milan/HammerschmidtMeyer&Demmke2006.pdf>

³⁴ Reiter, Dan. 2001. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy". *International Security* 25 (4): 41-67.

³⁵ NATO. "The Study on NATO Enlargement". "By integrating more countries into the existing community of values and institutions, consistent with the objectives of the Washington Treaty and the London Declaration, NATO enlargement will safeguard the freedom and security of all its members in accordance with the principles of the UN Charter." The study is available at http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm

Вышеизложенные тезисы свидетельствуют о том, как важно доверие для того, чтобы НАТО могла справляться со своей сложной повесткой дня. Поскольку Североатлантический союз функционирует, благодаря государственным администрациям и военным учреждениям государств-членов, принципиально важно, чтобы в глазах других государств-членов эти внутренние механизмы выглядели надежными и заслуживающими доверия. Надежность и доверие можно гарантировать только с помощью профессионализма и уважения общих ценностей НАТО. Хорошо закрепились доводы о том, что для успешного международного сотрудничества требуются хорошо функционирующие национальные учреждения и, наоборот, что не функционирующие должным образом учреждения внутри страны расстраивают планы совместных действий и распространяют опасения и подозрения в «бесплатном» участии среди сотрудничающих государств.

Может существовать связь между тем, в какой мере государство-член НАТО выполняет свои обязательства члена НАТО, особенно в том, что касается уважения основных ценностей НАТО, и готовностью партнеров по Североатлантическому союзу решительно прийти друг другу на помощь в случае кризиса. Можно предположить, что при определенных обстоятельствах будет сложно с политической точки зрения убедить страны НАТО в необходимости пожертвовать большим, чтобы помочь государствам-членам, которые не выполнили основополагающих требований НАТО³⁶. Быть может, из-за более комплексных угроз безопасности, возникших после падения «железного занавеса», подобные сценарии стали более вероятными.

Если невозможно добиться надежности и доверия стран друг другу, нацеленное на результаты, налагающее определенные обязательства международное сотрудничество, воплощением которого является НАТО, невозможно. В отсутствие эффективных механизмов, основанных на доверии, транснациональные проблемы необходимо будет решать посредством менее четких и менее эффективных механизмов сотрудничества, посредством рекомендаций, не являющихся юридически обязательными, причем те, кому они адресованы, могут не быть приверженными волевым общим усилиям или могут быть неспособны на такие усилия.

В итоге понятие общей безопасности, основанной на внушительной коллективной обороне, не просто результат официальных обязательств и военной оперативной совместимости. Доверие, основанное на общих ценностях и политической надежности, также важно. Хорошо функционирующая государственная служба – неотъемлемая часть политической надежности. Вот почему профессионализм и этические основы государственной службы – важнейшие составляющие как национальной, так и международной безопасности. Одним словом, надлежащее управление также можно считать фактором, затрагивающим безопасность. Профессионализм и этические основы вооруженных сил, министерств обороны и прочих учреждений безопасности означают намного больше, чем результативные и эффективные системы управления людскими ресурсами.

ВЫВОДЫ

1. Профессионализм в государственной службе требует неукоснительного соблюдения принципа заслуг в управлении людскими ресурсами. Фаворитизм, кумовство, покровительство и клиентелизм несовместимы с беспристрастностью и в конечном итоге препятствуют развитию профессиональной государственной службы.
2. Профессионализм требует стабильности. Невозможно сформировать и закрепить необходимые знания и умения без стабильных государственных служб. Политизация несовместима со стабильностью, поскольку, как правило, она ведет к замене большого числа госслужащих при каждой смене состава правительства.
3. Профессионализм требует разделения политики и администрации и налаживания четкого взаимодействия между ними. Автономность государственной службы должна быть защищена с помощью правовых и управленческих механизмов. Эта ценность самостоятельности должна быть закреплена в отношениях между официальными лицами, избираемыми на политические должности, и должностными лицами административных органов, назначаемыми согласно заслугам, даже если и признается, что необходимо постоянно прилагать политические усилия для обеспечения автономности государственной службы и надлежащего государственного
- управления, и что во многих национальных юрисдикциях эта цель еще полностью не достигнута. Делегирование полномочий по принятию административных решений может поощрять профессионализм.
4. Профессионализм требует от государственных должностных лиц, как избираемых на должности, так и назначаемых, устойчивой добросовестности. Закон и руководство должны поощрять и защищать этические основы и подотчетность госслужащих. Учебная подготовка и дисциплинарные механизмы – необходимые инструменты управления. Кодексы поведения и планы по укреплению этических основ могут стать полезными руководствами по поведению государственных должностных лиц.
5. Военные организации и учреждения сектора безопасности не смогут устойчивым образом формировать профессиональные кадры, если система государственного управления в стране в целом пронизана коррупцией, сетями покровительства и политизацией. Практически невозможно, чтобы профессионализм и добросовестность существовали в изоляции лишь в одном отдельно взятом учреждении, и неизбежно, что долго они не просуществуют.

³⁶ См., например, "Freies Land?" Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28 апреля 2014.

В руководстве «Профессионализм и этические основы в государственной службе» представлены принципы и стандарты системы государственной службы, построенной по принципу заслуг. Система заслуг, основанная на компетентности и добросовестности, – необходимая опора надлежащего и эффективного государственного управления. Среди базовых принципов, обсуждаемых авторами публикации, – Франциско Кардоной и Свенном Эрикссеном – четкое разграничение политических постов и должностей в системе госслужбы, набор кадров и повышение по службе, регламентирование прав и обязанностей и установленная законом система заработной платы.

Руководства по надлежащему управлению – серия небольших публикаций, каждая из которых посвящена конкретной теме, важной для надлежащего управления в оборонном секторе. С данными руководствами может ознакомиться каждый, кто стремится узнать больше об одной или нескольких темах, непосредственно связанных с надлежащим управлением в оборонном секторе – или государственным сектором в целом, – и они могут также использоваться в образовательных целях.

Издатель: Центр по укреплению этических основ в оборонном секторе

Оформление: www.melkeveien.no

Перевод: Служба письменного перевода, Международный секретариат НАТО

