

# Глобальные и региональные тренды развития государственной службы



**Доверие**  
Госуправление

**Меритократия**

**Лидерство**  
Общественное участие

**Целостность** **Ценности** **Противодействие коррупции**

**Управление талантами** **Совершенствование госслужбы** **Этика**

**Стратегический форсайт** **Прозрачность** **Партнерство**

**Подотчетность** **Устойчивость** **Агентификация**

**Позиционная и карьерная модели**

**ЦУРЫ** **Деполитизация** **Мотивация**

**Новая приверженность госслужбе**



# Глобальные и региональные тренды развития государственной службы

УДК 008  
ББК 70  
Г54

Г54      Глобальные и региональные тренды развития государственной службы  
Астана, 2016. – 326 стр.

ISBN 978-601-7882-07-5

Данная публикация подготовлена Астанинским хабом в сфере государственной службы в тесном сотрудничестве с Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре. Ее задача – определить глобальные и региональные тренды развития госслужбы. В публикации рассматриваются стратегии, политические линии, программы и другие меры, предпринятые в различных системах государственной службы в разных странах, с целью выявления общих трендов. Основное внимание уделяется вопросам развития и изменения реформы государственной службы, не забывая о воздействии процессов на тип, степень и темпы изменений, а также учитывая исторический контекст каждой системы.

Данная работа может служить руководством для лиц, ответственных за разработку политики, и специалистов-практиков в странах-участницах Астанинского хаба и других странах, предоставляя им информацию об актуальных изменениях и будущих тенденциях по преобразованию госслужбы, в их стремлении сделать систему административного управления более гибкой, прозрачной, подотчетной, активной и профессиональной во взаимоотношениях с гражданами по предоставлению государственных услуг. В данной публикации также приведены примеры зарубежных инициатив, которые могут быть полезны при определении направлений будущей работы.

УДК 008  
ББК 70

ISBN 978-601-7882-07-5

© Астанинский хаб в сфере государственной службы, 2016 год  
010000, Казахстан, г. Астана, ул. Азербайжана Мамбетова, 14  
Здание Представительства ООН



## ПРЕДИСЛОВИЕ

По мере того как развитие и другие вызовы, стоящие перед правительствами разных стран, усиливаются и усложняются, роль хорошо функционирующей системы государственного управления приобретает все более важное значение. Действительно, мы считаем, что в 21-м веке эффективная и действенная государственная служба, основанная на принципах меритократии, будет являться самым важным конкурентным преимуществом государства.

Без сомнения, универсальной модели или идеального решения для укрепления государственного управления не существует. Тем не менее, государственных служащих, в частности, в развивающихся странах, находящихся в процессе непрерывных преобразований, нужно регулярно информировать об опыте развития госслужбы в различных регионах мира. Это необходимо, чтобы они могли принимать качественные решения и пересматривать при необходимости существующую политику.

С этой целью Астанинский хаб в сфере государственной службы в тесном сотрудничестве с Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре составил данный обзор глобальных и региональных трендов развития государственной службы в мире. Мы надеемся, что эта публикация послужит источником информирования политических лидеров, разработчиков политики, работников государственных органов и общественности о ключевых тенденциях, оказывающих влияние на государственный сектор. Наша задача заключается в оказании содействия всем, кто заинтересован в изучении вызовов, связанных с реформированием систем государственной службы и понимании сопутствующих проблем. Нашей целью является удовлетворение новых потребностей граждан и экономики, а также согласование усилий с оптимальными методами управления.

Таким образом, мы надеемся, что разработчики политики и специалисты-практики воспользуются идеями, изложенными в настоящей работе, и смогут принять информированные решения в своей деятельности, направленной на совершенствование государственной службы. Тем самым мы стремимся поддержать эффективное государственное управление, ведущее к конкурентоспособности и росту. Мы также хотим призвать руководителей и граждан бороться с проявлениями недобросовестного управления, которое ведет к неуверенности, коррупции и неэффективности. Такие проблемы порождают недоверие граждан к правительству, что ослабляет в целом легитимность власти в государстве.

Другие причины изменений связаны с социальным, экономическим и технологическим развитием, вызванным глобализацией. В настоящее время лица, ответственные за разработку политики, находятся под постоянным давлением в плане достижения более существенных изменений, так как ожидания граждан в отношении правительства продолжают расти, и выполнение больших задач меньшими средствами остается постоянной целью.

Такое положение актуально для многих развивающихся стран. Например, даже после двадцатилетнего переходного периода в постсоветских государствах многие ключевые аспекты модернизации государственной службы еще только предстоит завершить. Очевидно, что один из извлеченных уроков заключается в том, что для успешной реализации реформ государственной службы эти реформы должны разрабатываться с учетом контекста каждой отдельной страны, ее социальной и политической специфики. В то же время, в различных регионах можно наблюдать общие тенденции модернизации государственного аппарата. Тем не менее, анализ или сопоставление таких тенденций зачастую носит нерегулярный характер.

Конечно, не представляется реалистичным дать в одной публикации исчерпывающее представление обо всех реформах государственного управления, осуществляемых в настоящее время в мире. Тем не менее, нами была предпринята попытка сосредоточить внимание на реформах государственной службы в разных регионах мира и выявить общие тренды.

Эта публикация является первым изданием. Мы надеемся, что она станет ежегодной, отражая изменения в системах государственного управления, которые происходят каждый год на глобальном и региональном уровне. Мы приветствуем дальнейшее сотрудничество с экспертами, специалистами-практиками и общественностью в этом процессе.

*Алихан Байменов  
Председатель Управляющего комитета  
Астанинского хаба в сфере  
государственной службы*

*Макс Эверест-Филипс  
Директор Глобального центра ПРООН  
по вопросам совершенствования  
государственной службы в Сингапуре*





## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

---

Значительные изменения – политические, социальные, экономические или технологические, произошедшие за последние 30-40 лет, привели к увеличению нагрузки на государство, структуры и системы государственного управления и государственной службы во всем мире. Глобализация рынков, научно-технический прогресс и возросшая взаимозависимость между странами привели к созданию сложных и новых взаимоотношений и сетей, которые национальные системы были вынуждены признать, во многих случаях принять и эффективно управлять. Более того, возникновение активных гражданских общественных организаций во многих случаях оказывает значительное давление как в плане уменьшения масштабов коррупции с целью создания равных условий для частного бизнеса, так и в плане повышения этических стандартов ведения государственных дел.

Все большее число правительств реагируют на это давление, требования и изменения, поскольку осознают, что не могут позволить себе отставание в мире все более динамичных и конкурентных рынков и плюралистических и неоднородных обществ, в которых возросшие ожидания порождают новые и все более сложные вызовы. Правительства предлагают новые идеи и инициативы, влияющие на традиционные области государственного управления и на госслужащих с целью сделать их, а также структуры и системы, ориентированными на интересы граждан, более гибкими, соответствующими ценностям общества и более сфокусированными на обеспечении эффективности и достижении результатов.

*Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН, которые недавно были одобрены Генеральной Ассамблеей, в целом созвучны инициативам, предпринимаемым правительствами в разных странах, в частности, Цели 16. Так, данная Цель признает и поддерживает необходимость построения миролюбивых, справедливых инклюзивных обществ, обеспечивающих равный доступ к правосудию и основанных на правах человека, включая право на развитие. В ней также признается важность существования верховенства права, эффективного управления на всех уровнях, а также прозрачных и подотчетных институтов. Цель 16 также подчеркивает разрушительное воздействие на общества таких факторов и явлений, как социальное исключение, неравенство, коррупция, бесправие, незаконные финансовые потоки и потоки вооружений. Они разрушают социальный капитал и общественное доверие, а также подрывают необходимые уровни безопасности и справедливости для граждан и резидентов.*

В данной работе изучается направление и масштабы реформы государственной службы и изменения, произошедшие за последние десятилетия в разных странах мира. При этом в ней предпринята попытка выявить некие глобальные и (или) региональные тренды. Также эта работа стремится понять степень совпадения или расхождения в стратегиях, политике и программах, используемых при реформировании государственной службы для решения новых вызовов в системах государственного управления и государственной службы.

В целом складывается впечатление, что какое-либо сближение подходов к единой модели реформы госслужбы отсутствует. Более того, значительные расхождения существуют не только между континентами и географическими регионами, но и между государствами. Темпы и широта охвата большинства усилий правительств по модернизации госслужбы значительно варьируются от страны к стране. Мероприятия в рамках реформ охватывают широкий спектр вопросов.

Системы государственной службы отличаются уникальными страновыми характеристиками и институциональными признаками, основанными на исторических, культурных и административных традициях. Это, в свою очередь, определяет структуру этих систем и, более того, их способность эволюционировать и развиваться с течением времени. Это также можно объяснить присутствием конкретных факторов уязвимости, политическими условиями, историческим стечением обстоятельств и возможностями для реформ в различных странах. Вряд ли этому можно удивляться, учитывая, что страны начинают этот процесс с различными ценностями, нормами и сталкиваются с различными условиями, рисками и вызовами в процессе своего развития (Verheijen, 2000; Toonen, 1993).

Чаще всего наблюдается комбинация различных мотивов, ограничений и возможностей, которые определяют курс реформ, отражающих институциональные структуры страны. Таким образом, системы государственной службы должны рассматриваться не как обособленные артефакты, независимые и непостоянные *по определению*, а как системы или подсистемы, которые начинают свое движение с различных исходных точек и двигаются разными темпами в ходе реформирования и перемен (Hood & Lodge, 2005). Соответственно, мы можем утверждать, что национальные системы государственной службы нельзя рассматривать как структуры, которые могут предсказуемо реагировать на внешнее или внутреннее воздействие, приводящее к изменениям.

Изучая опыт разных стран мира, отличия в реформах или политике и методах развития являются *скорее правилом, чем исключением*. Изменения в системах государственной службы вряд ли представляют собой некую форму подхода с *чистого листа*, когда все стра-

ны начинают процесс административной реформы с одной и той же отправной точки или двигаются шаг за шагом по заранее установленному курсу. В соответствии с их историческими корнями и связями с политическими, экономическими и социальными системами, системы государственной службы испытывают *«критические моменты»*, которые оказывают влияние на темп и широту охвата ключевых реформ (Page & Wright, 1999).

Тем не менее, можно наблюдать некоторые ключевые тренды. Так, можно выявить два основных направления. Первая группа представлена государственными службами, предпочитающими проводить модернизации в рамках государственных традиций, которые довольно закрыты и обладают устойчивостью к внешнему давлению. Вторая группа более восприимчива к внешнему давлению и является более открытой для новых концепций менеджмента и управления персоналом. Первая группа стран основана на традиции *правового государства* континентальной Европы. Эта традиция предусматривает реформирование в рамках структуры профессиональной карьеры на основе принципов меритократии, придерживаясь всеобъемлющей концепции Государства, представляющей собой важный элемент национальной культуры. Вторая группа представляет собой *англо-американскую систему общественного интереса*, в нее входят США, Великобритания и страны Британского Содружества. Члены этой группы попытались сократить различия между государственным и частным сектором в отношении условий государственной службы, методов найма и продвижения по службе и схем мобильности. Конечной целью всех этих инициатив являлось повышение управленческой автономии и гибкости путем либерализации управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и производительности.

Результаты реформ в таких разных ситуациях со временем менялись. Они предоставляют нам богатый опыт, как положительный, так и негативный. В целом, тем не менее, реформы госслужбы и государственного управления по-прежнему считаются необходимыми:

- 1) они направлены на повышение продуктивности, эффективности и профессионализма при оказании государственных услуг и, тем самым, на повышение качества жизни граждан;
- 2) они отвечают на местные, национальные, региональные и глобальные вызовы, которые могут влиять на само выживание многих обществ (Satish, 2004).

Даже в развитых в технологическом и политическом плане странах необходимость изменений побуждает к развитию. Причины такой необходимости варьируются от охраны окружающей среды до восстановления доверия к правительству. Вызовы также обусловлены

глобализацией финансовых и трудовых рынков и необходимостью ускоренного экономического роста и устойчивого развития на основе равноправия, как подчеркивается ЦУР. Меняющиеся требования предполагают необходимость нового типа государственных служащих. Растет необходимость в государственных служащих, которые могут проявлять инициативу в различных политических сферах и вопросах, и могут играть активную роль в отличие от традиционных бюрократов. Также они способны «сделать больше с меньшими средствами», так как ресурсы ограничены. Во многих странах последнее требование дополнительно усугубляется экспоненциальным ростом государственных услуг и их оказания. Более того, государственные служащие вынуждены действовать в среде, в которой информационные технологии трансформировались в методы деятельности. И независимо от этих изменений и давления, оказываемого на них, госслужащие продолжают работать в рамках законодательства, которое обеспечивает соблюдение верховенства права, надлежащего процесса и ценностей государственной службы. Они должны повсеместно обеспечивать устойчивый баланс законности и эффективности.

Подводя итог, можно утверждать, что меняющийся мир указывает на потребность в служащих, которые являются компетентными профессионалами. Все большее внимание в обществе уделяется честности в обращении с государственными средствами, ориентации на оказание услуг, соблюдению законности, противодействию коррупции и наличию ряда навыков высокого уровня в дополнение к тем, которые требовались ранее. Это также требует от государственных служащих наличия и развития возможностей для работы индивидуально или в команде, под давлением в сложных условиях на национальном и международном уровнях, в которых они должны служить обществу целенаправленно и безоговорочно.

Таким образом, реформу государственной службы следует рассматривать одновременно с точки зрения профессионального развития и с точки зрения действия, направленного на повышение результативности деятельности путем принятия и использования политических мер и инструментов для изменения окружающей обстановки на устойчивой основе. Соответственно, реформа – это не автономная задача. Она должна сопровождаться переменами в системах администрирования и государственного управления в данных странах. Это подразумевает институциональные изменения, которые часто происходят в ответ на события регионального или международного масштаба. Опыт показывает, что успешное проведение реформ в какой-либо из тесно взаимосвязанных областей государственного управления – государственной службе и гражданском обществе – невозможно без неизменной приверженности со стороны политических и административных лидеров. Отсутствие такой приверженности может привести к неконтролируемым

проблемам. Таким образом, важнейшим условием успеха остается мобилизация политической и социальной поддержки внутри системы. Жизнеспособность серьезной реформы госслужбы зависит от способности задействовать национальную волю, энергию и творческие способности. Поэтому немногие страны смогли провести комплексные реформы и в тех странах, которые провели их, результаты часто были неоднозначными. Главной задачей остается определение правильной очередности действий, свидетельствующей о соблюдении тщательно продуманных планов и стратегий, а также о наличии необходимых связей между компонентами государственного управления и государственной службы.

Большинство современных реформ стали результатом слияния переменных политических и экономических факторов в 1980-х и 1990-х годах. Они привели к повсеместному пересмотру структур и методов работы систем государственной службы по всему миру. Они также вызвали скептицизм по поводу систем государственной службы, рассматривая реформу государственного управления с идеологической точки зрения в свете управленческих и политических доктрин, возникших в этот период. Одна из таких доктрин, «административное государство», которая возникла во второй половине двадцатого века, ставила под сомнение основы существующих систем государственной службы. За последние три десятилетия в дебатах резко проявлялся антагонизм между англосаксонскими теориями управления и официальными подходами континентальной Европы. Некоторые страны проявили интерес к корпоративистским моделям Юго-Восточной Азии в качестве жизнеспособной альтернативы. Тем не менее, проявление такого интереса ограничивалось лишь странами Центральной Азии, и, в меньшей степени, Россией.

В некоторых странах мира реформы ассоциировались со «структурными настройками» и проведением экономических реформ, финансируемых и реализуемых Бреттон-Вудскими учреждениями и западными странами-донорами. Необходимость жесткой экономики и «оптимизации» государственных услуг сочетались со стремлением к модернизации, также ориентированной на обеспечение эффективных ответных мер на нужды, потребности и обстоятельства. Реформы управления иногда внедряли новые организационные формы, а также новые системы управления и надзора, мотивации и вознаграждения. Эти меры были направлены в первую очередь на создание конкурентного давления в государственной службе, включая открытие доступа для частного сектора и латеральный найм почти на каждом уровне.

Хотя полномасштабное применение такой управленческой доктрины во многих странах может казаться неуместным, более избирательный подход, касающийся методов и способов или отдельных категорий должностей, оказался полезной стратегией для прида-

ния импульса и новизны в системах госслужбы. Такие реформы имели место в Канаде, Новой Зеландии, Великобритании и Соединенных Штатах Америки, а также в таких быстро развивающихся государствах как Бразилия, Чили, Индия, Малайзия и Сингапур. Некоторые изменения носили комплексный характер, другие были ограничены. И хотя в целом опыт был неоднозначным, многие предусматривали определенную степень поддержки для повсеместного повышения качества оказания услуг и сокращения налогового бремени за счет оптимизации административной системы. Внедрение таких комплексных систем, несмотря на сложности, связанные с их реализацией, способствовало экономическому росту в некоторых странах, в частности, в Ботсване, Чили, Малайзии, Мексике и Сингапуре (UNPAN, 2000). Основное внимание в реформе уделялось нормативно-правовой базе и инновационным политическим и административным отношениям, внедрению новых методов измерения и оценки эффективности, а также развитию новых систем государственной службы. Некоторые из таких инноваций четко отражают господствующее влияние концепции Нового государственного управления (НГУ) в то время, когда требуется построить новые системы государственной службы, в первую очередь, в Центральной и Восточной Европе (Peters & Pierre, 2003). Результатом, тем не менее, стало сочетание структур типичных для континентальной Европы с определенной долей управления и измерения эффективности.

Под центральным влиянием НГУ идея отличительности структур госслужбы и образ государства как «эталонного работодателя» начала распадаться, что привело к общему ослаблению условий службы во многих странах. По всему миру статус государственных служащих был существенно пересмотрен. Учреждения государственной службы подверглись критике, а государственные служащие лишились привилегий, связанных с условиями службы; гарантии сохранения должности и повышения сократились, в то время как государственный сектор обратился к предприятиям частного сектора за вдохновением и примерами передовой практики (OECD, 2005a). Аналогичным образом, внедрение методов управления из частного сектора в государственный сектор поставило под сомнение понятия профессиональной службы, модели занятости на протяжении всей жизни и другие «приобретенные» права.

В свете этих изменений, традиционная практика трудоустройства, в том числе приоритетность, отдаваемая международным рынкам труда, как и норма внутреннего продвижения, стремительно сходила на нет, в частности, там, где был разрешен и поощрялся набор на службу путем перевода из других мест. В дополнение к этому, в некоторых странах поощряется передвижение служащих между ведомствами или между правительственным сектором и другими

секторами. В целом представляется, что концепция единого или даже двустороннего внутреннего рынка труда в правительстве находится в упадке. Во многих странах системы мобильности или обмена способствуют передвижению через традиционные границы. Это происходит в случае Европейского Союза, где административные партнерства рассматриваются в качестве ключевых рамок для решения вызовов, связанных с управлением Европейского административного пространства (Argyriades & Timsit, 2013).

Связано с изменениями на рынке труда государственного сектора и понятие «контрактualизации» (замена штатных сотрудников на наемных), в основном в отношении государственных служащих высшего звена. Рамки и содержание контрактов существенно отличаются в разных странах. В некоторых странах государственные служащие работают на основе краткосрочных контрактов, не гарантирующих дальнейшую занятость на госслужбе. Краткосрочные контракты и оплата с учетом результатов работы более распространены среди руководителей старшего звена, чем среди остальных государственных служащих (OECD, 2004b). В ряде стран были отменены особые правила, гарантирующие трудоустройство на протяжении всей жизни, при этом в отношении государственных служащих действуют общие законы рынка труда. В некоторых странах предпочтение по-прежнему отдается подходу к трудоустройству на протяжении всей жизни, при этом были введены контракты с определенным сроком действия в целях повышения индивидуальной ответственности за результаты работы. В данном случае государственные служащие остаются на госслужбе, но пребывание в должности при этом не гарантировано.

Аналогичным образом традиционное различие между закрытыми «карьерными» системами государственной службы – с централизованным наймом, продвижением и обучением, и открытыми «позиционными» системами – с децентрализованным управлением назначений, продвижения и обучения, утратило свою актуальность. Тем не менее, эта классификация полезна с методологической точки для анализа характерных особенностей систем государственной службы (Байменов, 2000). Системы государственной службы в таких странах, как Бельгия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия и Швейцария, основаны на должностях, которые открыты для замещения путем перевода из другого места. В отличие от них системы Германии, Испании, Италии, Кореи, Мексики, Португалии, Франции и Японии приближены к закрытой государственной службе, основанной на карьере. За последние два десятилетия Великобритания перешла от строгой карьерной системы к позиционной модели госслужбы. Швеция, напротив, перешла от системы, основанной на должностях, к системе широких диапазонов, не предусматривающей должностных инструкций (UNPAN, 2000). В 1999 г. в Корею была введена система открытых должно-

стей (СОД), целью которой являлось введение элемента конкуренции в государственном секторе. Замысел заключался в повышении эффективности и продуктивности государственного управления. Система была в дальнейшем доработана с целью привлечения на службу одаренных кандидатов и экспертов, как из государственного, так и из частного сектора, посредством диверсификации методов найма (Kim, 2000; 2001a).

Эти перемены стали результатом необходимости реформ. Они были обусловлены предположением, что традиционные карьерные и позиционные модели госслужбы имеют свои недостатки, так как первой не хватает способности к адаптации, а второй – коллективности (OECD, 2005a). Таким образом, современный тренд для карьерных систем предполагает внедрение внешней конкуренции для открытых должностей и систем управления деятельностью, и, кроме того, делегирование ответственности за управление человеческими ресурсами на более низкие уровни. В позиционных системах, наоборот, были введены более конкурентные и прозрачные процедуры.

В наши дни стратегии внешнего и внутреннего найма все чаще применяются взаимозаменяемо с особым упором на заслуги и ожидаемую результативность. Также наблюдается переход к практике применения временного трудоустройства, при этом срочные контракты зачастую сопровождаются подробными контрактами индивидуальной производительности или аттестации. Таким образом, найм и мобильность государственных служащих подверглись изменениям в связи со сложностями пребывания в должности. Становится нормальной практикой, когда руководители высшего звена служат на основе краткосрочных контрактов, предусматривающих вознаграждение по результатам деятельности. Однако, такая тенденция более заметна в таких странах, как Великобритания, чем, в других, например, в Германии.

Правительства ряда стран в своем стремлении к переменам и реформированию создали «элиту» или корпус управленцев внутри своей системы госслужбы. В большинстве стран существует та или иная группа государственных служащих высшего звена. В позиционных системах особое внимание уделяется руководителям высшего звена вместе с выявленным резервом потенциальных управленцев. В то же время в карьерных системах существует более многочисленный корпус старшего руководства, куда входят и руководители на более низких уровнях управления. Это можно наблюдать на примере Категории старших должностных лиц (КСДЛ) в США; Категории высокопоставленных должностных лиц (КВДЛ) в Великобритании; и корпуса «А» государственной службы в Казахстане. Германия является примером страны, где нет отдельной или явной категории высокопоставленных должностных лиц в государственной службе.

Различные формы системы государственной службы высшего звена можно наблюдать в Канаде, Новой Зеландии, Великобритании и Соединенных Штатах Америки (Pollitt & Bouckaert, 2004). Напротив, в таких странах, как Бельгия, Ирландия и Нидерланды были предприняты шаги по ограничению срока пребывания в должности для высокопоставленных государственных служащих (Bekke & Van der Meer, 2000). В некоторых случаях, высшее звено госслужбы продемонстрировало успешные внутреннюю мобильность, внешний найм, использование оценки служебной деятельности и формирования идентичности. Примером может послужить Австралия. В других странах при умеренном успехе или неудаче, такая попытка оказалась, скорее, неудачной и была прекращена, например, в Новой Зеландии (Halligan, 2003). В Корее высшее звено госслужбы играет ключевую роль в организации и определении основных направлений политики корейского правительства. Управление категорией этих должностных лиц осуществляется отдельно от штата рядовых госслужащих (Kim, 2001a). Критерии отбора для высшего звена госслужбы существенно варьируются в разных странах. Они зависят от роли и компетенций. Страны, в которых принято функциональное определение высшего руководства, подчеркивающее управленческие функции должностей, применяют такой подход к назначению на должность, при котором все большее внимание уделяется найму руководителей с управленческими и лидерскими качествами.

Все чаще служащие высшего звена госслужбы должны проходить процесс оценки уровня компетентности и участвовать в отборе для замещения вакантных должностей. Таким образом, можно надеяться на увеличение мобильности с течением времени. Более того, больший акцент на результативность и ответственность стала основной составляющей соглашений о служебной деятельности. Тогда как в прошлом вознаграждение определялось рангом и положительностью службы, в настоящее время оно все больше привязано к сложности и важности выполняемой работы, а также к результативности при исполнении возложенных обязанностей (Kim, 2010).

Следовательно, поскольку большинство стран предпринимают попытки сделать свою государственную службу более гибкой, как в отношении политических решений, так и потребностей граждан, они делают акцент прежде всего на «результативности», а не на соблюдении процесса. Это привело к некоторой децентрализации управленческих решений и большему упору на индивидуальную ответственность и результативность руководителей высшего звена. Такой подход был реализован путем внедрения механизмов постановки целей и подотчетности, а также индивидуальных вознаграждений или санкций. Тем не менее, масштаб и эффективность реализации подхода к управлению старшими должностными ли-

цами на основе результативности существенно варьируются. Это связано, в некоторой степени, с характером системы – основана ли она на карьере или на должности. Однако в то время как управление результативностью является более или менее нормой, все чаще в центре внимания оказывается лидерство и управление изменениями, а также более эффективное управление человеческими ресурсами.

Продвижение высокопоставленных государственных служащих, как правило, основано на оценке результативности и индивидуальных профессиональных качеств. Можно наблюдать различные системы продвижения по службе. Они, как правило, тесно связаны с типом действующей системы госслужбы. В странах, где действуют преимущественно карьерные модели госслужбы, существует достаточная степень мобильности и сложные механизмы продвижения по службе. Эти системы отражают определения государственных служащих, которые часто доходят до низших ступеней в официальной иерархии. Недостатком этих систем можно считать сложности в поддержании удовлетворительного уровня конкуренции в отношении высокопоставленных должностей, что приводит, в той или иной степени, к более слабым показателям результативности для продвижения.

Страны с позиционными системами госслужбы испытывают затруднения в плане поощрения межведомственной мобильности среди должностных лиц старшего звена или удержания руководителей старшего звена в долгосрочной перспективе, создавая так называемую «проблему общегосударственной слаженности». Текучесть кадров может быть высокой. Таким образом, в этих странах были созданы центральные базы штата старшего звена и потенциальных будущих государственных служащих старшего звена, включающие полную информацию об их служебной карьере. Примером являются Нидерланды. Некоторые другие страны ведут кадровый резерв будущих кандидатов, формальный и централизованный как в Великобритании, либо неформальный и децентрализованный как в США. Кандидатов определяют на начальном этапе их карьеры. Им уделяется особое внимание в плане карьерного развития, при этом они конкурируют с потенциальными кандидатами, не входящими в эту группу.

Большинство стран уделяют особое внимание подготовке и обучению на протяжении всей жизни. При этом возникают две категории. Страны с открытыми позиционными системами делают больший акцент на конкретной и специализированной подготовке. Вряд ли это удивительно, принимая во внимание широкое разнообразие кандидатов, имеющих более слабый уровень общей культуры, которые также могут нуждаться в подготовке в области государственного управления и административных процедур. И наоборот, страны, которые отбирают потенциальных будущих ру-

ководителей сразу после университета или в начале их карьеры, как правило, уделяют больше внимания подготовке до поступления на службу. Тем не менее, прослеживается общая тенденция к увеличению числа подготовительных курсов, ориентированных на развитие лидерского потенциала и навыков управления. Все больше внимания уделяется наращиванию потенциала, в частности, навыкам работы и ведения переговоров в условиях сложной международной политической обстановки.

Правительства разработали ряд механизмов управления талантами с целью привлечения талантливых людей в государственные учреждения. Примеров этому множество, лишь некоторые из них: кадровая система для старших руководителей в Соединенных Штатах Америки; программа привлечения выпускников ведущих вузов Великобритании «Fast Stream»; категория старших должностных лиц в Корее; Административная служба в Сингапуре; программа для сотрудников с большим потенциалом в Таиланде; программа административной и дипломатической службы в Малайзии.

Несмотря на различные названия и формы, все они преследуют схожие цели: привлечения и удержания кадров и, таким образом, адаптации к быстрым переменам. Общая тенденция заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на развитии управленческих навыков. Неотъемлемыми составляющими программ управления талантами являются методы управления результативностью, развитие лидерских навыков и управление изменениями. Эта тенденция прослеживается как в карьерной, так и позиционной модели государственной службы. Данные программы оказались успешными в некоторых случаях и не такими успешными в других. Многие из них были раскритикованы как пристрастные, несмотря на заявленные благие намерения. Они часто рассматриваются как выход из ситуации с заметной нехваткой квалифицированного персонала. Два элемента имеют большое значение в вопросе управления талантами: **лидерство и интеграция**. Понимают ли руководители организаций «бизнес талантов»; достаточно ли интегрированы организации, чтобы реализовать комплексный подход к таланту?»

Подход к найму и оценке персонала на основе компетенции получил широкое распространение, в частности, в развитых государствах. Еще в конце 1980-х годов Канада, Великобритания и США первыми внедрили подход, основанный на компетенциях. На сегодняшний день большинство стран ОЭСР внедрили в рамках реформ системы, основанные на компетенциях. В 1990-х годах большое признание получил подход к управлению компетенциями в государственном секторе. Этому было уделено должное внимание в Законе о государственной службе 1999 в Австралии, в бельгийском плане «Sorernicus» и в Корее. Относительно недавно модели на основе компетенций также были внедрены в Нидер-

ландах, Финляндии, Швеции и Эстонии. Для сравнения, в Германии и Франции, эти модели по-прежнему функционируют на экспериментальной основе.

Управление компетенциями обычно реализуется как часть более широкой стратегии институциональной реформы, направленной на создание гибкой и эффективной рабочей силы. *Системы управления компетенциями были разработаны с целью обеспечить бесперебойный и постепенный переход от традиционной системы управления персоналом к стратегическому управлению человеческими ресурсами в государственной службе.* Можно с уверенностью сказать, что подход на основе компетенций по-прежнему будет использоваться в государственном секторе, поскольку он способствует обеспечению его эффективной работы.

Эту тенденцию можно наблюдать на примере голландской администрации. В этой стране введение процесса управления компетенциями преследовало цель придать бюрократической культуре предпринимательский характер. В федеральной администрации Бельгии система управления компетенциями была введена с целью ускорения более широких организационных изменений и для смягчения сильного символического разрыва с бюрократическим прошлым. В обоих случаях система управления компетенциями была использована в качестве инструмента для внедрения новой клиентоориентированной, адаптивной культуры в государственный сектор. Она также способствовала подготовке лидеров для процесса реформирования.

Практика применения подходов, основанных на компетенциях в управлении человеческими ресурсами, распространялась в основном среди развитых стран. То, что эти подходы в дальнейшем дорабатывались, говорит о том, что был реализован целый ряд различных моделей. Тем не менее, можно выявить общие тенденции. Так, в некоторых странах, преимущественно, Западной Европы, системы управления компетенциями сосредоточены скорее на ключевых требованиях должности и функциональных обязанностях, чем на образовании и опыте работы отдельных кандидатов. Наличие некоторых базовых характеристик часто воспринимается как должное. В других странах центральную роль играют личные качества. Судя по имеющимся данным, в Европейском Союзе акцент, как правило, делается на управленческих компетенциях. В целом, независимо от традиций, в последние годы все государства уделяют особое внимание навыкам, в частности, навыкам управления.

Сегодня правительства имеют обыкновение делегировать обязанности по реализации нормативной деятельности в основном национальным учреждениям, зачастую полностью приватизированным, по крайней мере, в отношении управленческих функций, хотя фор-

мально они по-прежнему возлагаются на министра. Эта тенденция к «агентификации» также является недостатком процесса делегирования и передачи полномочий, поскольку большая автономность, в частности, в кадровых и финансовых вопросах, предоставляется государственным учреждениям, которые либо продолжают юридически оставаться частью правительства, либо приобретают собственную правосубъектность (Beblavy, 2002b). В странах ОЭСР общим обоснованием для создания агентств является повышение эффективности или доверия к принятию решений путем отделения их от прямого участия в политике. Правительства предоставляют своим агентствам *управленческую автономию*, в частности, свободу в распределении ресурсов для достижения поставленных политических целей или *политическую автономию* в толковании и принятии решений в конкретных секторах или вопросах политики. Даже несмотря на то, что ситуация в разных странах отличается, агентификация стала одной из главных особенностей изменения центральных структур государственного управления, произошедших за последние 20 лет.

Правительства некоторых стран Юго-Восточной Азии делегировали функции по формированию политики на макроэкономическом и стратегическом уровне таким авторитетным и элитным агентствам, как Совет по экономическому планированию в Корее; в Таиланде – Министерство финансов, Бюро бюджета, Центральный банк и Национальный совет по экономике и социальному развитию. Укомплектованные профессионалами, эти агентства обладают относительной автономией. Обсуждения, которые ведут эти учреждения, находят отражение в процессе, обеспечивающем существенное участие и надзор со стороны частных компаний посредством государственно-частных советов и других форумов. Такие советы, действующие в Японии, Малайзии, Республике Корея и Сингапуре, проверяют дорогостоящие программы с особой тщательностью (Kaul, 1997).

В основных государственных структурах правительства продолжают придерживаться традиционных бюрократических моделей, но при этом постепенно уделяют больше внимания использованию объективных критериев при найме и продвижении. Они также предлагают стимулы для поощрения большей приверженности делу и лучшей результативности. Тем не менее, процесс внедрения новых методов найма и продвижения по службе по-прежнему зависит от многих неизвестных. Среди таковых – неформальные связи, покровительство в противовес заслугам, а также относительная важность, которая придается в отдельных странах этническим, религиозным и региональным признакам. Даже несмотря на то, что в некоторых странах была принята система на основе заслуг, практика говорит в пользу такой предвзятости.

Ряд правительств в странах региона Центральной Азии и Кавказа используют такие технические инструменты, как должностная инструкция, компетенции и профессиональные навыки. Они также часто разрабатывают новые и более конкурентные схемы оплаты труда, принимая во внимание стандарты и практику частного сектора. В целом, растет признание важности управления и развития человеческих ресурсов. Это, прежде всего, касается государств, вынужденных действовать в условиях сокращения ресурсов и доходов, а также увеличения спроса на государственные услуги (в количественном и качественном отношении). Таким образом, правительства в регионе начинают уделять особое внимание потребностям в подготовке и проведении подготовительных курсов, рассчитанных на удовлетворение таких потребностей, по мере того, как они постепенно приходят к пониманию важности наращивания потенциала человеческих ресурсов и человеческого капитала. Тем не менее, процесс профессиональной подготовки в регионе должен быть разработан стратегически на основе системы обоснованной оценки потребностей – такая система в настоящее время внедрена только в Азербайджане и Молдове. Она должна носить более систематический характер.

В последнее время правительства региона также предпринимают шаги по совершенствованию этических норм государственной службы, в связи с тем, что повсеместная коррупция привела к снижению стандартов. В большинстве стран были введены системы *«управления служебной этикой на основе соблюдения»* или *«управления служебной этикой на основе неподкупности»*. Они направлены на обеспечение соблюдения (норм), что подразумевает тщательное применение описательных/административных процедур, механизмов контроля и правил: чего служащие должны избегать, что и каким образом должны делать. Системы внедряются в рамках административного права и правил процедуры под контролем Администрации. Они должны осуществляться в сочетании с этическими нормами неподкупности, способствующими реализации целей и принципов, а также в связи с профессиональной социализацией, должны подкрепляться стимулами, поощряющими надлежащее поведение. Нет нужды говорить, что необходимо учитывать культурные, политические и административные традиции для обеспечения соответствия между системами управления служебной этикой и такими традициями.

Аналогичным образом в последние десятилетия происходят изменения в системах государственной службы в Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европе. Таким образом, все страны претерпевали реформы, но при этом наблюдаются существенные различия в разных государствах. В некоторых странах предпочтение было отдано соответствию формальным правовым нормам, а не новой тенденции европейских стандартов в политике и практике

управления персоналом. В других – ключевую роль в реформировании государственной службы играли принципы и практика общего административного пространства ЕС. В целом, можно утверждать, что внутренние условия играли более существенную роль в формировании политики реформирования, чем иные факторы. Тем не менее, чтобы определить факторы, обусловившие разнообразие путей реформирования в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы в последние три десятилетия, вероятно, потребуется проведение дополнительного анализа. Пока еще не хватает убедительных свидетельств, которые бы подтверждали успех таких реформ. Его еще только предстоит оценить.

В странах Юго-Восточной Азии процесс реформирования также сопровождался сложностями. Большинство стран столкнулись со значительными проблемами при оценке результатов и последствий реформ. Общей проблемой был размер правительства. Сокращение и оптимизация государственной службы представляют собой вопросы, которые в процессе реформирования остались в стороне. Более того, отсутствие надлежащего потенциала для проведения реформ, неэффективная инфраструктура, коррупция и низкий уровень профессионализма в государственной службе являются наиболее распространенными проблемами, с которыми столкнулись эти страны в достижении целей, заявленных в планах реформ.

Также имели место и другие препятствия и ограничения. Одним из наиболее важных ограничивающих факторов было политическое вмешательство, в основном в форме вмешательства в вопросы назначения и служебного продвижения. Это было отмечено, в частности, в Индонезии. Среди других факторов, оказывавших негативное влияние на программы реформ: отсутствие политической воли для поддержки реформ и политическая нестабильность, например, в Мьянме и Таиланде. Так же негативно сказались на результатах реформ, например, в Камбодже, амбициозные реформы с ограниченными ресурсами, некомпетентный персонал и недостаточный уровень технического консультирования. Другим препятствием стало отсутствие механизмов последующих действий и подотчетности для обеспечения осуществления реформ, например, в Бруней-Даруссалам. Низкое качество ведения документации, внутреннее бюрократическое сопротивление, боязнь рисков и отсутствие мотивации среди государственных служащих также негативно сказались на реализации реформ в некоторых странах. Примерами могут служить Вьетнам, Индонезия, Малайзия, Таиланд и Филиппины.

Несмотря на эти ограничения, страны региона АСЕАН продемонстрировали результаты, достойные похвалы с точки зрения как экономического развития, так и изменения систем в правительстве. Они были достигнуты также благодаря проведению различ-

ных программ реформирования и приверженности правительств делу повышения уровня жизни своих граждан в целом. Большинство стран АСЕАН в настоящее время планируют укрепить принципы добросовестного управления в системах государственной службы и принять новые законы или кодексы государственной службы, а также развивать человеческий капитал.

Очевидно, что этика, неподкупность и профессионализм являются ключевыми вопросами в развитии государственной службы, поскольку они содействуют борьбе с коррупцией в государственном секторе. Этой цели нельзя достичь только лишь преследованием коррупционеров. Для создания и развития совершенно новой культуры в государственной службе могут быть использованы разнообразные меры, известные как *«меры по предупреждению коррупции»*, *«добросовестное управление»* или *«укрепление целостности»*. Такая государственная служба отличается высоким уровнем производительности, неподкупностью и профессионализмом, а не покровительством, nepотизмом или слепой приверженностью. В этом отношении повышению качества и неподкупности государственной службы способствовали такие меры, как предотвращение конфликта интересов, несовместимых со служебными обязанностями действий, правила принятия подарков и мониторинг имущества государственных служащих, и системы оценки и управления коррупционными рисками в государственных учреждениях. Эти меры могут сопровождаться такими механизмами, как стратегии по борьбе с коррупцией, кодексы поведения, схемы защиты осведомителей и структуры по организационной неподкупности, предназначенные для дальнейшего укрепления основ неподкупности.

В заключение можно отметить отсутствие, по большому счету, совпадений в большинстве областей реформы государственной службы. Тем не менее, прослеживаются некоторые явные общие тренды. Например, безусловной тенденцией является сокращение различий между частным и государственным сектором. Кроме того, наблюдается тенденция к увеличению управленческой автономии, свободы действий и гибкости путем дерегулирования управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и деятельности, в частности среди стран-членов ОЭСР (ОЭСР, 2005а). Наконец, в целом все больше внимания уделяется качеству и эффективности деятельности государственных служащих. Таким образом, по всему миру первостепенное значение придается вопросам эффективности, прозрачности, подотчетности, клиентоориентированности, неподкупности и гибкости.

При этом необходимо отметить, что спрос на большую гибкость и управленческую свободу действий при найме и продвижении по службе может вступать в противоречие с такими нормами как

справедливость, равенство, предсказуемость и непредвзятость, так как они ограничивают гибкость и свободу действий при назначениях. Такие противоречия могут усиливаться в случае, когда государственные управленцы должны сделать выбор между назначением на должность карьерных государственных служащих или наймом сотрудников из штата или по контракту. То, насколько реформы, касающиеся найма, продвижения и мобильности государственных служащих, могут привести к разрушению традиционных ценностей равенства, объективности, заслуг и непредвзятости, еще предстоит определить. Следует помнить, что в конечном счете основополагающей целью государственной службы является осуществление государственной деятельности, обеспечение государственного управления, а не само управление (OECD, 2005a). Это подразумевает, что вопросы ценностей, которые создают и укрепляют уверенность и доверие к организациям государственного сектора, не утратили актуальности (Newland, 2015).

Очевидно, что в наши дни пока еще рано говорить о том, что государственный аппарат, основанный на принципах меритократии, неустойчив, поскольку его адаптивная способность высока и не должна недооцениваться (Christensen, 2003). Так, традиционная система централизованного бюрократического управления оказалась более выносливой, в частности, там, где существование сильной и всеохватывающей концепции государства остается важной и неотъемлемой частью национальной культуры.

Один из уроков, извлеченных из анализа практики управления человеческими ресурсами, заключается в том, что не существует идеального типа системы трудоустройства в государственной службе. Вместо этого имеет место сложный компромисс между индивидуализацией и делегированием управления человеческими ресурсами в целях повышения адаптивности и гибкости государственной службы, с одной стороны, и чувством коллективности, общих ценностей и взаимного доверия среди государственных служащих, с другой (OECD, 2005a). Как достичь баланс между разделением и интеграцией, между индивидуализацией, общей идентичностью, давлением рынка, культурной сплоченностью и чувством общей цели один из главных вопросов в реформе управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

В целом, за последние десятилетия, несмотря на общность, присущую большинству процессов реформирования, можно выделить две важные тенденции в реформе государственного управления, по крайней мере, в промышленно развитых странах. Используя формулировку и обоснование, представленные Pollitt and Bouckaert (2002), мы можем рассматривать **Новое государственное управление** и **Новое веберянское государство** в качестве основных тенденций в реформировании (Argyriades & Timsit, 2013). Согласно этим авторам, приверженцы Новой веберянской мо-

дели в первую очередь уделяют внимание обновлению веберинской традиции, тогда как сторонники Нового государственного управления по большому счету отвергают эту традицию и пропагандируют подходы, используемые в частном секторе.

Глобальный опыт также показывает, что реформа системы государственной службы является комплексной задачей и процессом, в котором участвуют конкурирующие интересы, и зависит от множества факторов, как внешних, так и внутренних. Наблюдение, сделанное Pollitt and Bouckaert (2004: 39), как нельзя лучше подводит итог: *«Мы уверены, что концептуально идентичная, или, по крайней мере, очень схожая реформа работает по-разному в одном национальном контексте по сравнению с другим».*







## СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	I
ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ	III
СОДЕРЖАНИЕ	XXII
ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ	XXV
ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	XXVI
ОБ АСТАНИНСКОМ ХАБЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	XXVIII
О ГЛОБАЛЬНОМ ЦЕНТРЕ ПРООН ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СИНГАПУРЕ	XXVIII
СОКРАЩЕНИЯ	XIX
<b>I. ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>1</b>
1. Государственное управление как дисциплина и профессия: истоки	1
2. Повышение контркультуры	4
3. Оценка Нового государственного управления	6
4. Непрерывность управления и осуществление общего интереса	8
5. Трудноуловимая концепция «заслуг»	10
6. Заключительные замечания	13
<b>II. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ И КОМПЕТЕНТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ</b>	<b>15</b>
<b>III. МОТИВАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ЦУР</b>	<b>21</b>
1. Эффективная государственная служба в деле реализации ЦУР	21
2. Важные элементы успешной реализации ЦУР	23
3. Проблемы осуществления	25
4. Новая приверженность государственной службе: мотивация и реформа в государственной службе для достижения ЦУР	26
5. Заключение	29
<b>IV. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ</b>	<b>30</b>
1. Взаимосвязанные и взаимозависимые реформы	30
2. Широкомасштабные реформы	32
3. Разнообразие систем государственной службы	34
4. Изменяющиеся рынки труда в государственном секторе	35
5. Трудоустройство на основе контракта и «пожизненное» трудоустройство в государственном секторе	37
6. Карьерная и позиционная модели трудоустройства	37
7. Государственная служба с категорией старших должностных лиц и модель унифицированной государственной службы	40

8.	Управление талантами в государственном секторе	50
9.	Подход на основе компетенций к набору и оценке персонала в государственной службе	54
10.	Централизованное и децентрализованное управление персоналом	56
11.	Агентификация	57
12.	Область политической и административной взаимозависимости	58
13.	Общая перспектива	59
<b>V.</b>	<b>РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ</b>	<b>61</b>
1.	Содружество Независимых Государств и страны Кавказского региона	61
1.1	Обзор	61
1.2	Реформы системы государственного управления	62
1.3	Системы и реформы государственной службы	66
	i. Размер и структура	68
	ii. Системы найма	68
	iii. Системы классификации должностей и оплаты труда	72
	iv. Системы оценки эффективности деятельности	74
	v. Системы карьерного развития и подготовки	77
1.4	Заключение	81
2.	Юго-Восточная, Центральная и Восточная Европа	82
2.1	Обзор	83
2.2	Реформы системы государственного управления	85
2.3	Системы и реформы государственной службы	86
	i. Системы найма	92
	ii. Системы классификации должностей и оплаты труда	93
	iii. Системы оценки деятельности	93
	iv. Системы карьерного развития и обучения	94
2.4	Заключение	94
3.	Юго-Восточная Азия	95
3.1	Обзор	95
3.2	Реформы системы государственного управления	99
3.3	Системы и реформы государственной службы	106
	i. Размер и структура	106
	ii. Системы найма	107
	iii. Системы классификации должностей и оплаты труда	107
	iv. Система оценки деятельности	108
	v. Системы карьерного развития и подготовки	109
3.4	Основные реформы государственной службы в странах АСЕАН	109
3.5	Электронное правительство и использование ИКТ	115
3.6	Заключение	118

VI. ЭТИКА, ЦЕЛОСТНОСТЬ, ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ	121
1. Ситуация с коррупцией в мире	122
2. Современные тенденции по укреплению этики, целостности и профессионализма на государственной службе	122
3. Антикоррупционная политика	123
4. Правила по урегулированию конфликтов интересов	124
5. Предоставление сведений об активах и доходах для определенных категорий государственных служащих	125
6. Инструменты оценки и управления рисками коррупции	127
7. Кодексы поведения	128
8. Защита информаторов	129
9. Отделы по обеспечению организационной целостности	130
VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ	134
БИБЛИОГРАФИЯ	141
ПРИЛОЖЕНИЯ	150
Приложение 1: ЦУР в разбивке по проблемным областям государственной службы	150
Приложение 2: Страновые профили	164
1. Азербайджан	165
2. Армения	175
3. Беларусь	189
4. Грузия	199
5. Казахстан	215
6. Кыргызстан	230
7. Молдова	244
8. Таджикистан	255
9. Украина	265
Приложение 3: Глобальная ситуация в области коррупции – восприятие и непроверяемые данные	282
1. Введение	282
2. Индекс восприятия коррупции (ИВК) Transparency International	282
3. Барометр мировой коррупции Transparency International	283
4. Индекс взятокдателей Transparency International	284
5. Всемирные показатели государственного управления Всемирного банка	285
6. Исследование ЕБРР/ВБ «Деловая среда и экономическая деятельность»	285
7. Отчет ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц за 2014 год	286
8. Сравнение тенденций в области коррупции в разных регионах мира	287
Приложение 4: Политика по противодействию коррупции	290
1. Конвенция ООН против коррупции (КПК)	290
2. Общие компоненты существующих стратегий по противодействию коррупции	292



## ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ И РИСУНКОВ

### ТАБЛИЦЫ

Таблица 1:	Основные характеристики государственных служащих высшего звена в мире	46
Таблица 2:	Население СНГ и стран Кавказского региона (1995-2015 гг.)	61
Таблица 3:	Индекс человеческого развития в СНГ и странах Кавказа	63
Таблица 4:	Индекс эффективности правительства в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)	65
Таблица 5:	Индекс верховенства закона в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)	66
Таблица 6:	Индекс качества законодательства в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)	66
Таблица 7:	Индекс сдерживания коррупции в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)	67
Таблица 8:	Гендерное распределение государственных служащих в отдельных странах СНГ и Кавказского региона (2015 г.)	68
Таблица 9:	Краткий обзор систем государственной службы в странах СНГ и Кавказского региона	80
Таблица 10:	Население стран Юго-Восточной и Центральной и Восточной Европы, тыс. человек (1995-2015 гг.)	83
Таблица 11:	Индекс человеческого развития в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)	86
Таблица 12:	Индекс эффективности правительства в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)	88
Таблица 13:	Индекс сдерживания коррупции в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)	89
Таблица 14:	Индекс верховенства закона в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)	90
Таблица 15:	Индекс качества законодательства в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)	91
Таблица 16:	Население стран АСЕАН (1995-2015 гг.)	96
Таблица 17:	Рост реального ВВП в странах Юго-Восточной Азии (ежегодное изменение в процентах)	98
Таблица 18:	Индекс человеческого развития в странах АСЕАН (2000-2014 г.)	98
Таблица 19:	Индекс эффективности правительства в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)	100
Таблица 20:	Индекс сдерживания коррупции в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)	101
Таблица 21:	Индекс верховенства закона в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)	102
Таблица 22:	Индекс качества законодательства в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)	103
Таблица 23:	Краткий обзор систем государственной службы в странах АСЕАН	114
Таблица 24:	Индекс развития электронного правительства в странах АСЕАН (2014 г.)	116
Таблица 25:	Индекс развития электронного правительства: десять ведущих стран (2014 г.)	116
Таблица 26:	Краткий обзор основных реформ государственной службы в странах АСЕАН	117
Таблица 27:	ЦУР в разбивке по вызовам в области государственной службы	150
Таблица 28:	Классификация административных должностей на государственной службе Азербайджана	166
Таблица 29:	Гендерное и возрастное распределение на государственной службе Беларуси	193
Таблица 30:	Гендерное и возрастное распределение на государственной службе Кыргызстана	233
Таблица 31:	Индекс восприятия коррупции 1995-2014 гг. (5 случайно выбранных стран)	283
Таблица 32:	Уровень восприятия коррупции в Грузии и Казахстане (2013 г.)	284
Таблица 33:	Индексы сдерживания коррупции в Казахстане и Грузии	285

### РИСУНКИ

Рисунок 1:	17 Целей устойчивого развития	21
Рисунок 2:	Пятиэтапный план по обеспечению целостности	128
Рисунок 3:	Гражданская служба в Армении	179
Рисунок 4:	Этапы внешнего найма в Казахстане	221
Рисунок 5:	Текущие реформы в Республике Казахстан	228



## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Публикация настоящего доклада была бы невозможна без активного участия и неоценимого вклада большого количества видных ученых и специалистов-практиков. В частности, Астанинский хаб в сфере государственной службы выражает глубокое уважение и искреннюю благодарность следующим лицам за оказанную помощь, зачастую безвозмездную и безграничную: Деметриосу Аргириадесу, профессору государственного управления Нью-Йоркского Университета; Максу Эверест-Филипсу, Директору Глобального центра ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре; Драго Кош, Председателю Рабочей группы ОЭСР по борьбе со взяточничеством; Пан Сук Киму, Президенту Азиатской ассоциации государственного управления, профессору государственного управления в Колледже государственного управления и бизнеса Йонсейского Университета; Паносу Ливеракосу, Советнику по вопросам государственного управления и реформирования государственной службы и главному редактору Международного журнала реформы и практики государственной службы Астанинского хаба; доктору Найджелу Го, Старшему советнику Глобального центра ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре за его вклад в раздел, посвященный вопросу мотивации в государственной службе и достижения ЦУР.

Мы также выражаем благодарность высшему руководству и служащим государственных органов по вопросам государственной службы Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана и Украины за их неоценимый вклад в составление страновых обзоров, представленных в настоящей публикации.

Особую благодарность и признательность мы выражаем представительству ПРООН в Казахстане – главному партнеру-исполнителю Правительства Казахстана, оказывающему поддержку Астанинскому хабу на институциональном уровне, а именно Норимасе Шимомура, Постоянному координатору ООН и Постоянному представителю ПРООН, Мунхтуе Алтангерел, Заместителю Постоянного представителя ПРООН и Константину Сокульскому, эксперту программы развития государственного управления ПРООН за их неоценимую поддержку. Благодарность также выражается Хайро Акуна-Алфаро, советнику по политике Бюро ПРООН по вопросам политики и вспомогательного обслуживания в Нью-Йорке, за конструктивные замечания.

Более того, этот доклад не состоялся бы без значительного вклада исследовательской команды Астанинского хаба в сфере государственной службы, которая координировала работу и составляла страновые обзоры, представленные в этой публикации, в лице Ернара Жаркешова, руководителя аппарата / руководителя Исследовательской команды Астанинского хаба; Куралай Байбатыровой, Фаризы Мукановой, Данияра Нурмахатова и Артура Ахметова, экспертов проекта. Визуальные материалы были подготовлены Дианой Шариповой и Лирой Сагындыковой, ассистентами проекта Астанинского хаба.

Общую координацию и определение сферы охвата настоящего обзора осуществлял Алихан Байменов, Председатель Управляющего комитета Астанинского хаба, который всегда отмечал настоятельную необходимость в таком всестороннем изучении изменений, происходящих в сфере государственной службы в регионе и в мире в период своего руководства реформированием государственной службы в Казахстане в 1999-2000 и 2011-2014 годах.

Консультации, полученные от Честера А. Ньюлэнда, старшего профессора государственного управления Школы права Тихоокеанского университета в Сакраменто; Стивена Кондри, бывшего президента Американского общества государственного управления и профессора государственного управления; и Рекса Фейсера, младшего профессора государственного финансирования и управления Университета Бригама Янга и руководителей государственных учреждений в странах-участницах Астанинского хаба, внесли важный вклад в формирование основных идей и помогли достаточно сузить сферу охвата работы.

Первоначальные комментарии от разных экспертов, полученные при составлении этой работы, подчеркнули необходимость уделить особое внимание отдельным вопросам развития и реформирования государственной службы. Таким образом, мы будем признательны за комментарии и рекомендации экспертного сообщества с целью дальнейшего развития этой работы.

Настоящий обзор трендов развития государственной службы является флагманской публикацией Астанинского хаба в сфере государственной службы, подготовленной в тесном сотрудничестве с Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре.



## ОБ АСТАНИНСКОМ ХАБЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

---

Астанинский хаб в сфере государственной службы был создан в марте 2013 года по инициативе Правительства Республики Казахстан и Программы развития ООН с участием 25 стран и 5 международных организаций, которые единогласно приняли декларацию о создании Астанинского хаба в сфере государственной службы. Астанинский хаб представляет собой платформу многостороннего сотрудничества для непрерывного обмена опытом и практикой в сфере развития государственной службы, направленную на оказание поддержки правительствам в регионе посредством налаживания партнерских связей, наращивания потенциала и взаимного обучения, а также принятия научно обоснованных решений, опираясь на информацию, полученную в результате исследований по актуальным вопросам. Хаб получает финансовую и институциональную поддержку от Правительства Республики Казахстан и техническую помощь от ПРООН в качестве его исполнительного партнера. Географический охват участников, в настоящее время насчитывающих 36 стран, простирается от Америки и Европы, СНГ, стран Кавказа и Центральной Азии до стран АСЕАН, свидетельствуя о том, что партнерство в целях совершенствования государственной службы является постоянной и повсеместной необходимостью для всех стран.

Более подробная информация на сайте: [www.regionalhub.org](http://www.regionalhub.org).

## О ГЛОБАЛЬНОМ ЦЕНТРЕ ПРООН ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СИНГАПУРЕ

---

Глобальный центр ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы, функционирующий с декабря 2012 года, был основан Правительством Сингапура и ПРООН. Его миссия заключается в укреплении потенциала государственной службы в целях достижения целей развития. В качестве катализатора изменений подход Глобального центра ПРООН заключается в содействии сбору информации о том, что действительно работает в реформах государственного сектора, поддержке инноваций и реформирования, а также организации мероприятий, поощряющих новые пути осуществления реформ путем объединения государственных служащих, руководителей, лиц, формирующих политику и экспертов для диалога и взаимодействия по решению текущих проблем в сфере государственного управления.

Более подробная информация на сайте:

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/global-policy-centres/publicservice/>.



## СОКРАЩЕНИЯ

АКПО	Альянс корпоративного передового опыта
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
Астанинский хаб	Астанинский хаб в сфере государственной службы
БГС	Бюро государственной службы
БДИПЧ	Бюро по демократическим институтам и правам человека
БОР	Бюджетирование, ориентированное на результат
БРК	Бюро по расследованию случаев коррупции
БЮР Македония	Бывшая Югославская Республика Македония
ВБ	Всемирный банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИУ	Всемирные индикаторы управления
ВНП	Валовой национальный продукт
ВТО	Всемирная торговая организация
ВЭФ	Всемирный экономический форум
ГРЕКО	Группа государств против коррупции
ГПП	Государственная программа преобразований
ГСВП	Государственный совет по восстановлению правопорядка
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕС	Европейский Союз
ЕСО	Единая система оценки
Е-СУЧР	Электронная система управления человеческими ресурсами
ЕИГУ	Европейский институт государственного управления
ИЧР	Индекс человеческого развития
ИВК	Индекс восприятия коррупции
ИКТ	Информационные и коммуникационные технологии
ИРЭП	Индекс развития электронного правительства
КВПВС	Комиссия по вопросам полиции и вооруженных сил
КДГС	Комиссия по делам государственной службы
К/СДГС	Комиссия/Совет по делам государственной службы
КОУ	Комиссия по образовательным услугам
КПК ООН	Конвенция ООН против коррупции
МВФ	Международный валютный фонд
МГС	Мотивация в государственной службе
МРТ	Международный рынок труда
НАГСУ	Национальное агентство по вопросам государственной службы Украины
НАР	Нахичеванская Автономная Республика
НГУ	Новое государственное управление
НПО	Неправительственная организация
НПГС	Новая приверженность государственной службе
НВГ	Новое веберинское государство
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПК	Оценка уязвимости по отношению к коррупции
ОПР	Официальная помощь в целях развития

ОСП	Открытая система персонала
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГС	Приверженность к государственной службе
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПРООН	Программа развития ООН
ПУИБ	Показатели управления и исполнения бюджета
РЧР	Развитие человеческих ресурсов
САР	Совет по административным реформам
СБК	Совет по борьбе с коррупцией
СЖС	Совет по жилищному строительству
СКГС	Совет по карьерной государственной службе
СВЭР	Совет по вопросам экономического развития
СГС	Система государственной службы
СДЛ	Категория старших должностных лиц
ТИ	Транспэренси Интернэшнл
УГФ	Управление государственными финансами
УЛР	Управление людскими ресурсами
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ЦРУ	Центральное разведывательное управление
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЮВЕ	Юго-Восточная Европа
ЮЛПП	Юридическое лицо публичного права
ЮНПАН	Сеть государственного управления Организации Объединенных Наций
ЮСАИД	Агентство США по международному развитию
ASAN	Азербайджанская сеть упрощенного доступа к государственным услугам
ВЕЕПС	Обследование деловой среды и экономической деятельности
GIFT	Подлинный, независимый, свободный, прозрачный
G2B	Правительство бизнесу
G2C	Правительство гражданам
KPI	Ключевые показатели эффективности
SIGMA	Поддержка в совершенствовании руководства и управления



## I. ВВЕДЕНИЕ

Из курса о реформировании государственной службы в течение последних двух веков студенты узнают о постепенной трансформации государственного пространства, государства и общественной жизни в целом. Только отсутствие исторических знаний может скрыть от нас масштаб и сложность этих исторических изменений, чье воздействие, сегодня воспринимаемое как должное, оказалось недостаточным для реформирования в первоначально задуманном виде. В основе такого изменения лежало возникновение концепций государственного или *общего интереса* и *верховенства права*. Было выдвинуто предположение, что государственная власть существует, чтобы заботиться об общем благе, а не о большем величии монархов или диктаторов; что она должна осуществляться в соответствии с принципами общего применения, не делая ни для кого исключений и избегая произвола. Уважение базовых прав граждан и резидентов вне зависимости от положения, благосостояния, вероисповедания или расы нашло отражение в девизе Великой французской революции: *Свобода, Равенство и Братство*, синониме *Легитимности* и *Солидарности*.

### 1. Государственное управление как дисциплина и профессия: истоки

Прошло более двух столетий со времен Французской революции и революции в Соединенных Штатах Америки, приведшей к подписанию Декларации независимости (1776 год) и созданию современной ведущей державы. Примечательно, что ни одно из этих событий и катаклизмов, потрясших человечество в последние два столетия, не смогло преуменьшить или затмить актуальность и важность этого революционного триптиха, лежащего в основе всей системы правления и государственного администрирования в демократических обществах.

Торжество этих принципов – *Свободы, Равенства и Братства* – от страны к стране служит убедительным доказательством их притягательной силы. Они преодолели противостоящие силы, которые хотели бы оставить нас в классовом обществе правителей и вассалов, при посредничестве корпораций, наделенных правами и наследственными привилегиями. Прогресс этого изменения красноречиво свидетельствует о достоинствах демократического управления, о котором Уинстон Черчилль говорил, что это наихудший способ управления, если не считать всех предыдущих.

Блага и жизнеспособность демократического управления опираются на два главных столпа, которым эпоха просвещения 18-го века и последующие события придали и форму, и суть.

Эти столпы не что иное, как *Государство и Гражданское общество*. Отдельные и различные, но при этом тесно взаимосвязанные, Государство и Гражданское общество участвуют в постоянном обмене, своего рода диалоге, действенность которого создает условия для общего развития институциональной структуры и прогресса в стране. Двухсотлетний общемировой опыт со всей очевидностью продемонстрировал первостепенную важность конкретного органа и учреждения, необходимых, чтобы объединить силы Гражданского общества и Государства для их слаженной работы на общее благо.

Важность этого специального органа общества и учреждения была отмечена немецким философом Г. В. Гегелем. В век, когда центром дискурса в основном был человек, роль и функции монарха, Гегель, наоборот, утверждал, что новый порядок, порожденный веком Просвещения, требует новой профессии: *профессии государственного служащего*. По сути, это стало продолжением профессионализации военного дела, церкви, медицины и закона. Таким образом, наделенная чертами, ценившимися в эпоху Просвещения, а именно, знаниями и заслугами, профессия государственного служащего рассматривалась как наилучшим образом подходящая для создания необходимого моста, который сделал бы возможным переход от партикуляризма гражданского общества к универсализму государства (Kim & Argyriades, 2015: 431). Это, согласно Гегелю и некоторым реформаторам 18-го и 19-го веков, является необходимым условием для обеспечения должного управления и решения задач, связанных со стремительными переменами – политическими, социально-экономическими, промышленными и демографическими.

Это было не простой задачей, как признавали выдающиеся лидеры и ученые, в том числе Наполеон во Франции, Маколей, Тревельян и Норткот в Великобритании и Вудро Вильсон в Соединенных Штатах Америки (Asmerom & Reis, 1996: 49-51; 115-119). Конечно, процесс постепенного перехода небольшой группы стран и субъектов права к меритократической и иерархически структурированной системе карьеры служения государству не мог быть реализован без проб и ошибок или завершен в одночасье. Также и параллельный рост правительственных учреждений в качестве самостоятельных хранилищ институциональной памяти и мест для возвращения политики ничто иное, как результат длительного процесса созревания. Действительно, количественный рост таких государственных учреждений является отличительным явлением 20-го века; результат событий, произошедших и сформировавшихся в течение последних двух столетий. Появившиеся в этот период новые отрасли науки, методологии и интерес к изучению социального феномена обусловили новый подход к государственному управлению. Известный британский ученый Грэхем Уоллас дал следующее описание этой ярко выраженной тенденции:

*становится популярной идея о том, что право реализовать наши цели, в политике или другой области, должно, в конечном счете, опираться на серьезное и непрерывное размышление, а не на мнение» (Wallas, 1948).*

Именно этой идее мы обязаны феноменальным ростом профессии государственного служащего в 20-м столетии, на национальном и международном уровнях, а также отраслей науки, зародившихся много десятилетий или столетий назад, широкое распространение которых в наши дни во многом обязано убежденности в необходимости принятия научно-обоснованных мер в ответ на насущные социальные проблемы. Право и политология, государственное управление, социология, психология и экономика способствовали укреплению

нию основ, а также созданию рабочих инструментов для использования в нашем ремесле. Если быть точным, то профессия государственной службы, несомненно, уходит корнями глубоко в античность. Ее возникновение можно проследить до королевств и империй, господствовавших в Древнем Египте, Месопотамии, Персии и конечно, в Риме, Китае, Индии и на широких просторах Евразии (Farazmand, 2001: 33-118).

С другой стороны, мало кто усомнится в том, что метаморфозы, произошедшие в век рационализма, в частности, индустриализация, научно-технический прогресс, подъем народной власти и социально-политического движения, сопровождавшие рост демократического управления, породили давление, которое задало нам новое направление, а профессии государственной службы – новую роль. В мировом масштабе, эти трансформации, пусть неравномерные и разнящиеся, оказались успешными, как с качественной, так и с количественной точек зрения. Они повлекли за собой потрясения в виде войн, восстаний, серьезных экономических спадов и связанные с этим социальные кризисы. Действительно, 20 век может рассматриваться как череда кризисов, повлекших за собой серьезные согласованные попытки исправить исторические ошибки и создать лучший мир или человечество (Mazower, 2012).

Неудивительно, что окончание двух мировых войн в 20-м столетии было отмечено рядом крупных институциональных изменений, рассчитанных на то, чтобы положить конец войнам путем придания значимости и структуры возникающему новому мировому порядку. Окончание Первой мировой войны повлекло за собой повторное подтверждение права на самоопределение и зарождение Международного секретариата в рамках Лиги Наций. Эта попытка поднять профессию государственной службы и демократическое управление на глобальный уровень столкнулась с ожесточенным сопротивлением со стороны растущего этноцентризма в новых государствах, что усугубилось Великой депрессией в Северной Америке и Европе в 1930-х годах. Уроки, извлеченные из опыта 1920-х и 1930-х годов, побудили лидеров и население стран-победителей во Второй мировой войне пересмотреть и укрепить эти зарождавшиеся структуры в целях глобального сотрудничества и международного управления (Langrod, 1963; Mazower, 2012).

Ведущую роль в этих усилиях по обеспечению всеобщего мира на прочной основе и содействия глобальному развитию приняли на себя новые институты управления, национальные и международные. В этой связи можно выделить Организацию Объединенных Наций и плеяду ее глобальных агентств. Но они были не одиноки. Середина двадцатого столетия, несомненно, стала эпохой, ознаменовавшейся реформами в структурах и сфере полномочий правительства, дальнейшей деколонизацией и независимостью, а также переменами в сфере политики, экономики и социального развития по всему миру. Количество членов ООН увеличилось более чем втрое в течение четырех десятилетий, ставших периодом быстрого прогресса в достижении равенства и процветания внутри и за пределами границ (Inglehart, 2016: 2-10; Bourguignon, 2016: 11-15; Rosanvallon, 2016: 16-22). *Видимая* рука Государства и институтов управления на национальном или международном уровне может считать своей заслугой создание этих тенденций, огромный вклад в которые внесла государственная служба как профессия и как область науки, обучения и исследовательской работы. Таким образом, растущее понимание сложности вызовов, стоящих перед обществом на глобальном уровне, требовало более эффективного вмешательства государственного сектора во все сферы человеческой жизни.

## 2. Повышение контркультуры

Политические беспокойства, которые способствовали формированию Нового курса в 1930-е годы, определяли «войну с нищетой» в США и формировали государства всеобщего благосостояния в разных частях мира, по окончании Второй мировой войны начали утрачивать свое значение. Этот процесс стал следствием введения нефтяного эмбарго, повлекшего за собой экономический спад в 1970-х годах.

Последовавшая консервативная отрицательная реакция в Британии, Северной Америке, Австралии и Новой Зеландии способствовала возникновению системы ценностей, представляющей собой полную противоположность системы-предшественницы. Совершенно неожиданно государственное управление, которое с 1880-х годов и даже ранее являлось авангардом реформ, оказалось под прицелом. Оно представлялось как бесполезная, громоздкая, бюрократическая, враждебная по отношению к свободе структура и препятствие на пути прогресса. Предметом пристального внимания стали не только институты государства, но также его программы и политики, а также его персонал, организации и методы. От них отказались как от неповоротливых, контрпродуктивных, враждебных к прогрессу, устаревших и избыточных. В условиях радикального *сдвига парадигмы*, система управления была переосмыслена с целью отдаления ее от правительства – особенно «большого правительства» – которое в 1980-х и 1990-х годах подверглось резкой критике, в частности из-за недостатка взаимодействия между правительственным и частным секторами.

В возникшем в конце 20-го века *Вашингтонском консенсусе*<sup>1</sup> нашли свое воплощение руководящие принципы, которые определили понятие «сокращающегося государства». Вдохновленная последователями Милтона Фридмана (1993) и Эйн Рэнд (1957), а также Чикагской школой экономической теории предложения, возникла новая модель государственного управления, которая вернула государство к исполнению традиционных функций правительства правопорядка, заключающихся главным образом в обеспечении государственной обороны, ведении международных отношений, отправлении правосудия, управлении полицией и обеспечении общественной безопасности. Вмешательство правительства в сферу экономики не допускалось. С принятием концепции *Нового государственного управления (НГУ)*<sup>2</sup>, как необходимого следствия такого нового подхода к правительству, *сокращение численности, дерегулирование, деконцентрация и децентрализация* стали важными инструментами и символами управления. Система государственного управления была деконструирована, отделена от государственной политики, более четко понятийно определена, сокращена до государственного управления с целью обеспечения эффективности затрат, наделена *решающим* аргументированием и освобождена от каких-либо социальных аспектов (Pope Francis, 2015: 115, 121).

Также подвергся значительному пересмотру *охват* государственного администрирования и профессия государственной службы. Как научная школа, Новое государственное управ-

<sup>1</sup> Вашингтонский консенсус включает набор из 10 мер в области экономической политики, рассматриваемых в качестве «стандартного» пакета действий по реформированию и рекомендуемых развивающимся странам для применения в период кризиса. Данные рекомендации были составлены институтами, расположенными в Вашингтоне, такими как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и Департамент казначейства США.

<sup>2</sup> Новое государственное управление (НГУ) – термин, возникший в конце 1980-х годов для обозначения новой концепции, упор в которой делается на важность управления и организации деятельности государственной службы, и которая напрямую связана с доктринами экономического рационализма (Hood, 1989; Pollitt 1993). Основная идея НГУ заключается в том, что вдохновленное и ориентированное на рынок управление государственным сектором будет способствовать достижению большей экономии средств для правительства, не оказывая негативного побочного воздействия на другие задачи и проблемы. Ferlie et al (1996) описывают концепцию НГУ как предполагающую внедрение в государственную службу трех М: Markets (Рынки), Managers (Менеджеры) и Measurement (Оценка). Другие описывают ее как введение в систему оказания государственных услуг трех Е: Economy (Экономия), Efficiency (Эффективность) и Effectiveness (Результативность).

ление отвергало как дисциплину государственного администрирования, так и связанный с ней принцип, подразумевающий, что служба работа на государство требует отдельной профессии. Концепция карьерной службы была представлена в негативном свете как основа привилегий и очаг протекционизма. Используя девиз «управление – это управление», сторонники перемен заняли твердую позицию относительно того, что правительственные организации должны копировать «передовую практику» частных предприятий и следовать их опыту. Повсеместно распространяемый корпоративный «сленг» и упор на новые технологии придали большую достоверность идее о том, что управление само по себе является техническим приемом, который руководствуется исключительно стремлением к экономии и эффективности. Все остальное выглядит маловажным. Склонность к *аутсорсингу* и приватизации представила в новом свете идею о том, что служение обществу является «другим» по своей сути или предметом надлежащих требований времени и идеалов, что «институциональная память» является ценным активом, который необходимо защищать, и что верховенство закона является в сущности *непременным условием* демократического управления, а не только дополнением или своего рода запоздалой мыслью. В концепции Нового государственного управления на первом месте стоит рациональное управление. Наличие других факторов, в том числе, прав человека, верховенства закона и надлежащего процесса, было, конечно, «хорошо», но это не должно было «мешать ... эффективности и результативности... с экономической точки зрения» (IIAS, 2002: 33).

В последние годы в результате экономического спада, последовавшего за великой рецессией 2008 года, большое число людей в разных странах мира столкнулись с нищетой, безработицей и потерей надежд на будущее. Эта рецессия особенно четко выявила многочисленные ограничения модели, которая распространялась по миру как «универсальный» или «единственно оптимальный путь» к достижению свободы, процветания и надлежащего управления. Она, без сомнений, оказалась ложной надеждой, во многих случаях ведущей в противоположном направлении. В недавно опубликованной работе Международного института азиатских исследований были представлены многочисленные недостатки этой модели и ее наследия, продемонстрировав, *помимо прочего*, снижение качества государственных услуг и общественного доверия, всплеск неравенства, отчуждения и коррупции, которые главным образом ущемляли интересы бедных и маргинальных или иных групп населения, слишком слабых, чтобы защитить себя (Pan Suk Kim, 2015; Newland, 2015).

Такой подход заслуженно назывался «*рыночной моделью государственного управления*», так как не государство, а рынки с их «невидимой рукой», считались подходящим инструментом принятия решений и обеспечения результатов, отвечающих потребностям людей. Как было сказано выше, рыночная модель управления была своего рода реверсивной попыткой остановить и обратить вспять столетие развития в направлении более демократичных, несомненно, более равных, справедливых и конструктивных форм управления. Она также стала принудительной попыткой отвергнуть и отменить то, что получило признание в мире как великая профессия. Более того, заявляя, что «управление – это управление» и не более чем технический прием, НГУ стремилось лишить Государственное управление компонентов, которые считались посторонними, как, например, право и политология, по сути, сокращая его до отрасли прикладной экономики. С точки зрения НГУ, работа была просто «работой». Никаких конкретных *идеалов* для этого не было нужно – только «компетенции», определяемые как связанные с работой навыки, которые равным образом могли быть обнаружены и в государственных должностях, и должностях в частном секторе. Этими и другими способами НГУ широко распахнуло двери массивному применению аутсорсинга с «консультантами по управлению» по чрезвычайно раздутым ставкам оплаты труда за ра-

боту, которую в прошлом делали профессиональные государственные служащие. Так, термин «консультант» стал использоваться ошибочно, обозначая тип контракта, а не характер услуг, которые предлагал подрядчик.

Неудивительно, что такие обобщенные термины и нечеткие определения «службы» создали предпосылки для коррупции и злоупотреблений в форме «хороших сделок», предоставления преимуществ друзьям, патронажных назначений, а также произвола и недобросовестного администрирования. Обещанное НГУ хваленое «хорошее хозяйствование» осталось только обещанием. Изучая 30-летний опыт в этом направлении, Худ и Диксон, говоря главным образом о Великобритании и США, признали, что ожидания не были достигнуты, что рыночная модель управления и НГУ не привели к созданию правительства, которое работало бы эффективнее или с меньшими затратами. Вместо этого, результатом стал серьезный «побочный ущерб», нанесенный традициям, институтам демократического управления и профессионализму государственной службы (Hood & Dixon, 2015). Тем не менее, несмотря на этот ущерб, было бы неблагоприятно недооценивать Новое государственное управление в целом – было бы неправильно, как говорится, «выплеснуть с водой ребенка».

### 3. Оценка Нового государственного управления

НГУ имеет как хорошие, так и плохие стороны. Так, среди «плюсов» НГУ то, что оно обогатило отрасль государственного управления концепциями и идеями, заимствованными из экономики. НГУ поощряет более активное использование *количественных* методов и новых технических приемов, а также инструментов, имеющих важное значение для управления человеческими ресурсами и развития человеческих ресурсов. Тем не менее, среди «минусов» НГУ – негативное воздействие на государственное управление, так как НГУ поставило под сомнение его идентичность и содержание и серьезно подрывало: [a] его миссию и цели; [b] его сущность и содержание; [c] характер и ценности профессии, необходимые для осуществления добросовестного управления, но выходящие далеко за рамки целесообразности и эффективности. В результате ущерб, нанесенный данной отрасли, был двойным: [a] в предмете и направлении; и [b] в области ценностей (Perry, 2016).

С точки зрения идеологии, враждебность по отношению к правительству и государству вместе с безграничной верой в преимущества рынков, обусловили всеохватывающую пропаганду приватизации и аутсорсинга, сокращая функции государственного сектора. Такой «универсальный» антагонизм к правительству сочетался с незамысловатым преклонением перед так называемыми «капитанами индустрии» и частными предприятиями как первопроходцами в сфере передового опыта, а также эффективности, результативности и инноваций. Приватизация государственного сектора неизбежно вела к замене этических норм государственной службы на этические нормы частного сектора. Без какой-либо критики, правительства отказались от претензий стать лидерами в этой области, оставив попытки действовать как «*модельный работодатель*» в соответствии со столетней доктриной, положенной в основу как справедливой практики управления человеческими ресурсами, так и обращения с кадрами как с самым ценным активом, а не только как с расходными средствами.

Множество перемен касательно того, каким образом правительство должно относиться к своим кадрам, обусловили соответствующий настрой у самих сотрудников. Перемены происходили медленно и, конечно, не одинаково в разных странах мира. Радужные отчеты

о результатах реформ НГУ, преувеличенные заявления о предполагаемых достижениях и разговоры о превосходстве частных предприятий оказали губительное влияние на ценности и самооценку государственной службы. Так, можно утверждать, что с точки зрения ценностей ущерб был наиболее серьезным. Приравнение государственной службы к «любой другой работе» дало повод государственным служащим рассматривать Государство и правительство как любого другого работодателя, а граждан-налогоплательщиков, таких как пациенты, студенты или родители, в качестве клиентов, ничем не отличающихся от других. Таким образом, это дало повод для конфронтации между профсоюзами и Государством или обществом. Забастовки назвали обычной уловкой, чтобы торговаться с правительством, а «скрытую коррупцию», т.е. уклонение от выполнения своих обязанностей по удовлетворению потребностей граждан, посчитали проступком не более серьезным, чем «обман в деловых сделках» (Argyriades & Timsit, 2013: 197-199).

Профсоюзы государственного сектора, в частности, в странах, где размер государственного сектора обеспечивал им определенные преимущества, не преминули извлечь выгоду из этой революционной тенденции, которая неизбежно вела к *подрыву профессионализма* (Caiden & Caiden, 2002; Caiden, 2012). Таким образом, забастовки в государственном секторе стали более широко распространенными, а также более дорогостоящими, чем забастовки частного сектора, особенно в тех странах, где из-за политического давления забастовки не влекли за собой каких-либо потерь дохода для забастовщиков (Argyriades, 2013). Слишком частые забастовки усилили потерю общественного доверия и обесценивание государственных услуг. Как и предполагалось, в некоторых странах это способствовало повышению интенсивности и доверия к процессу приватизации.

Профсоюзы государственной службы не нуждались в подсказках, чтобы утверждать, что их тактика всего лишь повторяет практику лоббирования и групповых интересов, феноменальный рост которой широко просматривался в социально-политических тенденциях и экономических событиях последних трех десятилетий. Говоря о США, Фрэнсис Фукуяма обнаружил в этих тенденциях «источники» «упадка» и «политической дисфункции» (Fukuyama, 2014: 5-26). Особую озабоченность у Фукуямы и других исследователей вызывает частота, воинственность, интенсивность и масштаб вмешательства таких лобби и групповых интересов. По словам Фукуямы:

*Стремительный рост групповых интересов и лоббирования в Вашингтоне был ошеломительным, при этом количество компаний с зарегистрированными лоббистами выросло с 175 в 1971 году до ориентировочно 25 000 в течение последующих десяти лет, а число лоббистов, тратящих примерно 3,5 млрд. долларов, до 13700 к 2009 году (Fukuyama, 2014: 16).*

Конечно, не меньшее беспокойство вызывает пагубное влияние, которое такие действия оказывают на политический процесс и жизнь общества в целом. От торговли оружием и до изменения климата, направленность этих вопросов в США в целом противоречила долгосрочному общему интересу и даже общественному мнению. Нельзя не отметить, что в большинстве случаев лобби являются защитниками привилегий. Они редко являются друзьями бедных, меньшинств или людей, находящихся на обочине общества и экономики. Немногие лобби являются образцами добродетели и, несмотря на высказывания в их поддержку о том, что их воздействие на процесс принятия решений было в целом ограничено, содержание дискуссий в современной кампании в США, указывает, скорее, на противоположный вывод.

Несмотря на то, что трудно быть оптимистичным при оценке воздействия лобби на политический процесс, тактика профсоюзов в государственной службе приобрела совершенно иной и тревожный характер. Примером может служить Греция. Это государство находится в глубоком кризисе уже седьмой год. Страна могла бы ожидать, что, как в годы войны, ее государственные служащие возьмут на себя ведущую роль в облегчении тяжелого положения народа, примут свою часть бремени и уделят первоочередное внимание задаче направления государственного корабля в более безопасные воды. Тем не менее, активность профсоюзов была направлена на реализацию другой повестки дня. Несмотря на то, что забастовки служащих государственного сектора не были чем-то новым для страны, они достигли нового, беспрецедентного уровня частоты и воинственности, когда забастовки по одной в месяц парализовывали всю страну в течение критического периода с 2010 по 2012 годы, когда кризис достиг своего пика. Примечательно, что эти забастовки возглавлял Союз государственных служащих и Конфедерация профсоюзов, которые совместно представляли всех работников государственного сектора и государственной службы (Argyriades, 2013: 85).

В ситуации, когда профсоюзы государственного сектора находятся в самом центре проблемы, стоящей в настоящее время перед страной, а не оказывают содействия в ее решении, можно справедливо поднять двойной вопрос о праве государственных служащих на участие в политической деятельности и их права на участие в забастовках. В Греции оба эти права в какой-то мере применяются, что позволило, например, представителям профсоюза поддержать одну сторону в дискуссиях в ходе референдума 5 июля 2015 года<sup>3</sup>. Несмотря на то, что право принимать участие в забастовке закреплено законом, в Греции и других странах широко признается, что оно должно рассматриваться в качестве действия, в крайнем случае, когда испробованы и полностью исчерпаны все другие имеющиеся средства урегулирования спора. Даже в такой ситуации, ни один государственный служащий не должен забывать, что его статус и карьера гарантируют стабильное трудоустройство, что по большей мере недоступно для работников частного сектора, но также предъявляют требования, которые касаются *raison d'être* (*разумное основание*) профессионализма государственной службы.

#### 4. Непрерывность управления и осуществление общего интереса

В основе идеи и важности профессии государственной службы лежат концепции *общего интереса* и *непрерывности правительства*. Обе концепции возникли в далеком прошлом, но с середины 18 века в условиях сменяющих друг друга на вершине власти различных партий стала особенно ощущаться необходимость в непрерывности, стабильности и включении, особенно во времена кризисов. В кризисных ситуациях, в которых сегодня находятся множество стран, общества серьезно страдают от частых сбоев в оказании услуг и отсутствия прогнозируемости, необходимой для обеспечения безопасности и благополучия людей. В частности, в городах первая помощь и базовые услуги в настоящее время являются такими же необходимыми вещами, как общественный транспорт или водопровод и канализация. Более того, как показали постоянные войны и конфликты, ни одна страна не защищена от глобальных тенденций и угроз. В наши дни суверенным государствам приходится иметь дело с проблемами проницаемых границ и последствиями глобализации, когда проблемы одного государства вскоре переходят в другие, становясь проблемами соседей и тех, кто находится дальше.

<sup>3</sup> На референдуме население Греции решало, следует ли их стране оставаться в Еврозоне или нет.

Примером этого может служить Греция. Страна, которая все еще испытывает последствия кризиса из-за стремительно растущей задолженности, сложившейся в результате недобросовестного управления, столкнулась с новым, *сотворенным вовне*, кризисом. Можно с легкостью утверждать, что потоки беженцев, добирающихся до берегов Греции на острова Лесбос, Кос и Хиос – это не «ее ответственность». Действительно, даже Председатель Европейского совета, г-н Тук признал это, заявив, что «Греция и греческий народ платят очень высокую цену за проблемы, которые создали не они» (The New York Times, 2016: A7). Однако странам необходимо справляться. Они не могут отказаться от своей обязанности. Банкротство не выход, хотя этот вариант был опробован даже в самых тяжелых случаях, несмотря на непреодолимые трудности – как однажды сказал Президент США Труман: «Фишка дальше не идет», т.е. не идет дальше правительства. Растущее число стран, которые получили известность как *несостоявшиеся* или *неустойчивые государства*, представляет собой печальное напоминание о современных вызовах, стоящих перед мировым сообществом и Организацией Объединенных Наций, вызовах, которые наша дисциплина и профессия призваны решать.

В этой связи в нашей истории есть некоторые ориентиры, которые могут быть полезными. Вряд ли можно считать случайным совпадением, что во времена кризиса, в частности, Второй мировой войны, как и в послевоенные годы, большинство крупных держав и даже стран поменьше смогли мобилизовать свой народ сначала для решения насущных задач, связанных с войной, а затем – для восстановления и развития. При этом они могли рассчитывать на поддержку и активное сотрудничество со стороны государственных служащих, которые, в своем большинстве, не жалели сил и действовали неизменно с полной самоотдачей, как и должны действовать профессионалы. То, что законно избранные правительства в демократических странах должны всегда иметь возможность рассчитывать на верность, приверженность и поддержку должным образом организованной и управляемой государственной службы, следует рассматривать как *аксиому*. Работа в государственном секторе или ключевых учреждениях правительства непохожа на какую-либо другую работу. Закон и порядок, демократическое управление могут оказаться под угрозой, если должностные лица будут действовать оппортунистически и использовать свои должностные полномочия для того, чтобы извлечь краткосрочные выгоды или избежать бремени, которое могут накладывать на них другие граждане, в частности, в трудные времена.

Если серьезно подходить к реформе государственной службы, необходимо отказаться от многочисленных ошибочных понятий, для продвижения которых, в той или иной мере, в правой или левой стороне политического спектра, использовалась рыночная модель управления. Необходимо понять, что профессия государственной службы представляет собой нечто большее, чем совокупность служащих и должностей, составляющих ее. Всеобъемлющая цель учреждения, выходящая далеко за пределы многочисленных выполняемых задач, заключается в том, чтобы укреплять *стабильность, прогнозируемость, слаженность, непрерывность и доверие* в различных ветвях власти. Помимо навыков высокого уровня и знаний, необходимых для осуществления этих задач, государственные служащие должны демонстрировать *нравственный облик*, надежный и способствующий государству в исполнении своей роли. Мы называем его «*всеобъемлющим*», поскольку он выходит за рамки эффективного осуществления функций в определенных областях деятельности. *Неустойчивость* начинается с явной неспособности внедрять требуемые нравственные принципы, обеспечивать достижение этой цели и таким образом поддерживать лояльность всего населения. При наступлении неустойчивости ослабевает законность и вместе с

тем – возможность не только обеспечить должное управление, но и выживание, не говоря о восстановлении и социальном прогрессе.

Коррупция, неэффективное управление или недобросовестное администрирование зачастую являются первопричиной ситуаций, способствующих неустойчивости государств и их возможных неудач. При этом более мягкой формой коррупции и недобросовестного управления является политический *клиентелизм*. Это в основном проявляется в форме правительственного патронажа, кумовства, «хороших сделок» и других закулисных действий, которые позволяют захватить часть общественного пространства в личных и частных или частично политических целях. Распространенность такой практики в 19-м и начале 20-го века стала одной из причин, а также главных стимулов реформы государственной службы. Серьезная озабоченность существованием такой практики вдохновила прогрессивное движение в различных частях мира, подняв ряд вопросов, которые были включены в изучение государственного администрирования (Wilson, 1887).

В основе такой озабоченности лежала настоятельная необходимость найти способы защиты государственных средств и пространства от посягательств со стороны отдельных лиц, амбициозных политических деятелей и групповых интересов. Направление современных дискуссий в США и некоторых других странах явно свидетельствует о том, что этот вопрос по-прежнему крайне актуален. Лидеры общественного мнения называют его еще более важным, утверждая, что назначения на основе покровительства и «выгодные сделки» стали в политическом плане «обычной практикой бизнеса». Началом реформ в государственной службе должно стать проведение четкой границы между «государственным» и «частным» и восстановление концепции государственного или *общего интереса*, старой концепции, которая берет начало в эпохе Просвещения и философии Жан-Жака Руссо (1762: 364).

Несмотря на сложности и ограничения наших крайне плюралистических и разнородных обществ, идея остается ключевой для *моральных принципов* государственной службы и, как показывает анализ, для профессионализма в целом. Она является основой понятий политической нейтральности государственных служащих, непрерывности правительства, а также одинаково важных принципов свободы и равенства всех граждан или резидентов вне зависимости от их взглядов, этнического происхождения, доходов, места проживания и рода деятельности, или, в наши дни, их гендера или сексуальной ориентации. Равное обращение со всеми и уважение всеобщих прав закреплено в теории демократического управления и в большинстве конституций. От государственных служащих требуется ставить исполнение своих обязанностей перед всеми гражданами выше своих личных соображений. Таким образом, верность и следование долгу, как перед гражданами, так и перед государством, лежат в основе нравственного кодекса государственных служащих, а также являются руководящими принципами управления государственным сектором и реформы государственной службы.

## 5. Трудноуловимая концепция «заслуг»

По-настоящему результативная и профессиональная государственная служба отличается тем, что в ней профессиональные ценности приняты на *внутреннем уровне* и закреплены на *институциональном уровне*. Со времен Вебера и Уилсона в Европе и США админи-

стративная реформа была привязана к определению, методам применения и институционализации этих ценностей и созданию систем, способных внедрить и воспроизвести их во всей структуре государственной службы, обеспечивая их практическое применение. С этим тесно связана задача объединения многочисленных профессиональных групп и персонала правительственных учреждений, а также профессий, проникнутых духом служения Гражданину и Государству. Было сделано предположение, что государство и демократическое управление требуют великой профессии, способной привлечь «лучшие плоды образовательной системы после их созревания». Действительно, таковы были слова комиссии МакДональда о британской государственной службе в начале 20-го столетия. Центральное место в этой идее занимает концепция **заслуг**. Несмотря на происходящие со временем изменения, развитие технологий и социальные преобразования, заслуги могут по-прежнему рассматриваться в качестве коэффициента знаний, высококлассных навыков и ценностей, отвечающих статусу, задачам и обязанностям государственного служащего.

Будучи результатом эпохи Просвещения, зыбкая концепция заслуг являлась выдающимся достижением, а также основной движущей силой реформы государственной службы. Всегда в теории, но не всегда на практике, она была основой возникновения и легитимации современных бюрократических организаций, как в государственном секторе, так и за его пределами. Бюрократическая администрация, как это объясняет Макс Вебер (Gerth & Mills, 1957: 233-240) и другие, означает осуществление контроля и принятие решений, главным образом, на основе знаний, в частности, экспертных знаний и аналитических навыков. В бюрократических системах *заслуги* вытеснили происхождение как источник легитимации для осуществления власти, при этом экспертные знания являются их основным компонентом. Изначально считалось, что знания несут в себе добродетель или же ведут к добродетельной жизни и работе. Благодаря опыту наши взгляды поменялись. Мы признаем, что добродетель и знания являются отдельными, но взаимодополняющими качествами, влияющими на формирование и становление любого профессионала. Отнюдь не показательно, что все реформы государственной службы, начиная с древнего Китая, а затем в Пруссии, Франции и Великобритании в 19 веке и заканчивая США и другими странами, начались с установления системы конкурсных экзаменов, направленных на выявление знаний и аналитических навыков. Систематическое увеличение числа программ и институтов подготовки без отрыва от службы, а также университетских курсов в области государственного администрирования, наблюдалось в мире, в частности, после Второй мировой войны (Gerth & Mills, 1957: 416-445; Argyriades, 1996: 44-53).

Необходимо помнить, что письменные и устные экзамены всегда преследовали две цели. Заимствованные из мира науки и внедренные в национальную культуру своих стран, они подвергались критике как несовершенные способы оценки глубины знаний, связанных с работой, и профессиональных навыков. В частности, в Европе, так же, как и в древнем Китае, они оценивали наличие выраженных компетенций, а также критического суждения, основываясь, главным образом, на содержании учебных программ элитных школ и колледжей, откуда вышли кандидаты. По большей мере из-за этого письменные экзамены способствовали воспроизведению в государственной службе классовой структуры общества, при этом экзамены в устной форме также могли быть необъективны. Фраза «ничто не совершенно», ведет к очевидному ответу, что поиск совершенства нередко сам оборачивается неудачей, серьезно мешая процессу возникновения и консолидации осуществимых и

практичных институциональных инноваций. У нас нет возможности узнать, насколько широко и успешно система конкурсных экзаменов была реализована на практике в древнем Китае или в 18-м веке в Пруссии, Франции и Великобритании. Со временем более важным оказался поступательный рост и распространение принципов, способствующих более высокому качеству управления. Это началось в древнем Китае, а также в Греции и Риме, во время исторического периода, который именно по этой причине известен как «осевое время» (Dror, 2001). В момент, когда власть и привилегии являлись бесспорными опорами управления во всем мире и грубой силой «правды жизни», медленно, и наперекор интуиции, возникли новые принципы, которые постепенно и методично выступали в поддержку знаний, заслуг, этики и общественной службы в правительстве. Сначала в Китае, затем и в Греции образование в качестве пути не только к персональному росту, но также к добросовестному управлению, вытеснило власть, славу и военное мастерство в иерархии ценностей. Этими знаменательными изменениями мы во многом обязаны Конфуцию, чьи *Аналекты* являются свидетельством новой «проблематики», новой концепции правительства как приверженного знаниям, заслугам, компетентности и добродетели в служении обществу и общему благу, которое, другими словами, руководствуется не проходящими прихотями абсолютных монархов и гегемонов, но, скорее, действует в соответствии с закрепленными правилами и принципами общего применения.

По прошествии трех десятилетий достижения эффективности и «результатов любой ценой» мы начали заново открывать ценность и необходимость общественного доверия – результата приверженности институтам, а также необходимого условия демократического управления и государственной администрации. Наш мир становится все более глобализованным и мгновенная коммуникация и ускоренное распространение информации оказывают существенное влияние на ожидания и отношение к государственному управлению, плохо это или хорошо. Ежедневные события демонстрируют, что методы выбора или назначения правителей и должностных лиц теперь редко расцениваются как несерьезный вопрос. Несмотря на то, что коррупция, произвол и злоупотребление властью все еще широко распространены, они все чаще становятся поводом для беспокойства граждан и рассматриваются как нарушения основных прав.

Будучи характерными особенностями процесса трудоустройства в государственной службе, они стали причиной, обусловившей необходимость реформ. При этом, для сравнения, немногие оспаривали успех применения таких экзаменов в целях недопущения или сокращения покровительственных назначений, которые некоторое время назад были нормой в Европе или являются таковыми в наши дни в США. К сожалению, культура фаворитизма и покровительства не только остается живучей во многих странах мира; более того, в последние тридцать лет она вернулась, прикрываясь часто цитируемым слоганом НГУ: «Пусть управленцы управляют». Соответственно, утверждалось, что централизованный найм на основе конкурсных экзаменов, лишил программных руководителей возможности осуществлять эффективный контроль результатов без соответствующего снижения бремени ответственности за результаты, возложенного на руководство.

Нет сомнений, что эта дилемма является реальной и широко признаваемой. Эта идея того, что менеджеры и руководители должны вновь обрести контроль над процессом найма, стала источником требований, которые легли в основу ответной реакции, выраженной посредством НГУ. Заявляя о необходимости продвижения целей эффективности и результативности, Новое государственное управление в ответ одновременно *деинституционализовало* большую часть процесса найма в государственной службе, делая его ключевым

компонентом общего процесса управления, и фактически вывело его из сферы пристального внимания общественности. Неясно, была ли забота об общем интересе или государственных средствах целью этого процесса. Более того, последние исследования показали, что и обратное может быть верным (Hood & Dixon, 2015). Попытки деконструировать государственную администрацию сопровождались нападками на «элитный карьерный протежционизм», который, как считают критики системы, представляет собой государственная служба. Трудно провести ту тонкую грань, которая отделяет выпады популистской риторики от рутинных атак на «бюрократию». Зачастую такие атаки ставят своей целью продвижение прав «клиентов» и граждан посредством «дебюрократизации» (Dwivedi et al, 2007: 121-128).

Из последних исследований остается неясным, получили ли выгоду демократия и граждане от этих кампаний. Скорее всего, выгоду от постоянных усилий по «дебюрократизации», которые часто *сопровождали* энергичные попытки «дерегулировать» и «деинституционализировать» государственное пространство в целом, извлекли интересы частного сектора и подрядчики. Более того, вероятно, что политики и управленцы выиграли от устранения ограничений в их полномочиях по найму и увольнению. Зачастую это объяснялось тем, что профессиональные бюрократии не соответствовали собственным требованиям. Начиная с 1980-х годов высказывались мнения, что они не придерживались стандартов нейтральности и не достигли высокого уровня, которого от них ожидали. Более того, многочисленные скептики теперь готовились оспорить само существование таких стандартов; другими словами, они спрашивали, сопоставимо ли государственное управление как отрасль науки и профессия с другими направлениями социальной науки. В лучшем случае некоторые признали бы, что отсутствие решительных мер, характерных для большинства других сфер, определяет эту отрасль как «слабую».

То, каким образом это было реализовано на практике в некоторых регионах мира, дает некоторое представление о рисках, сопровождавших этапы эксперимента по изменению важных институтов правительства и управления (Moynihan & Ingraham, 2010: 522-537). Так, например, в Греции процесс реформ в 1980-х годах был начат с наступления на структуры государственной службы, в частности с принятия закона (1232/1982), упраздняющего все старшие должности (например, генеральный директор). Это в свою очередь вызвало появление новых политических назначений в верхних эшелонах власти с параллельными иерархическими структурами и огромным множеством «советников», «секретарей» и «консультантов», сопровождающих министра при вступлении в должность и уходящих вместе с ним в случае его отставки. Масштабное дублирование работы, как и разделение административных задач и процесса принятия решений, а также обесценивание статуса профессионального должностного лица произошло *де факто*, если не *де юре*. За этим последовала незамедлительная политизация, а с ней и создание профсоюзов государственной службы (Argyriades, 1996: 63-66; Argyriades, 2013: 78).

## 6. Заключительные замечания

Одним из многочисленных заблуждений, способствовавших такому развитию событий и формированию концепции Нового государственного управления, была ошибочная вера в то, что управление является *техническим приемом*, со своими методами и показателями эффективности. В девизе этого движения «*Управление – это управление*» мы должны видеть отказ от многочисленных атрибутов государственного управления, из-за которых оно выглядело многокомпонентным и чрезвычайно сложным, но было привлекательным

как отрасль науки и замечательная профессия. Лишенное компонентов других социальных наук, оно тем самым «было урезано в своих размерах». Фактически сокращенное до отрасли прикладной экономики, государственное управление стало *бизнесом управления*. Такая трансформация сделала его более доступным для измерения, что подчеркивалось в часто цитируемом послы НГУ: «невозможно управлять тем, что нельзя измерить». Отдавая дань НГУ, необходимо обратить внимание на цену, которая была заплачена. Так, за много лет стало общепринятым мнение, что вещи, которые нельзя измерить, могут быть с легкостью проигнорированы как малосущественные, или не относящиеся к области управления.

Используя сопоставимые данные и исторические перспективы, необходимо привести свидетельства пользы свежих подходов к реформе государственной службы. Тему настоящей работы, представляющей собрание многочисленных направлений мысли различных школ и стран, необходимо одновременно пересмотреть с учетом прошлого опыта, открыть заново и подвергнуть переосмыслению в свете требований современности. Не следует забывать о том, что государственная служба представляет собой нечто большее, чем совокупность служащих и специалистов, занимающих в ней должности. На национальном, региональном и международном уровнях в унитарных государствах и федеральных республиках в наши дни она представляет *центральный институт управления* и один из фундаментальных устоев демократии. Будучи гарантом стабильности, непрерывности и прогнозируемости в государственной сфере, она, так или иначе, оказывает огромное влияние на другие учреждения и способствует формированию ценностей. Чем выше уровень ее неподкупности, тем сильнее или более «публичны» ее этические и моральные принципы и значительнее достижения страны.

Точно так же государственная администрация представляет собой нечто большее, чем управление (Nabatchi, 2010: 309-311). Жестокие нападки, которым государственное администрирование подвергалось в последние три десятилетия, в конечном итоге дестабилизировали его больше, чем государственную службу. Под прицелом оказалось, по существу, демократическое управление, которое опирается на идеи равенства и равноправия, верховенства закона и доступа всех граждан к государственным услугам, ко всем должностным лицам в правительстве, и осуществление государственных дел. Любая реформа государственной службы должна начинаться с изучения ее *институциональной роли* и существенного потенциала по оказанию преобразующего влияния на общество и страну. На национальном и региональном уровнях мы должны, в первую очередь, определить масштаб, роль и полномочия государства и государственной службы. На основе этих первоочередных принципов будут определяться подробная организация, формы работы и структура его составных частей. Много полезных в техническом плане моментов может быть извлечено из «передовой практики», применяемой в других странах, как на Западе, так и на Востоке. Тем не менее, важна последовательность. Неукоснительное применение критических стандартов соответствия необходимо для того, чтобы избежать ошибок *«административного миметизма»*, к которому наша отрасль была предрасположена в последние годы (Langrod, 1966; Timsit, 1986). В этом вопросе мы должны руководствоваться уроками, извлеченными из истории реформирования государственной службы, а также уверенностью в том, что мы можем добиться большего.



## II. ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ И КОМПЕТЕНТНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Системы государственной службы находятся в процессе непрерывного преобразования, так как перемены, преемственность и разнообразие являлись отличительными признаками процесса их развития в последние две-три десятилетия или около того, как говорилось во введении. При этом темпы перемен чрезвычайно ускорились во второй половине 20-го века в связи с широкомасштабными и радикальными сдвигами в среде нашего обитания. Такие изменения внешних условий продиктовали, и более того, ускорили проведение фундаментальных реформ в системах государственной службы по всему миру (Peters & Pierre, 2000; Pollitt & Bouckaert, 2004; Ferlie, Lynn & Pollitt, 2005).

Среди таких перемен – глобализация рынков, научно-технический прогресс, в частности, в информатике, возникновение активных гражданских обществ и значительное давление на власть для борьбы с коррупцией, повышения прозрачности и укрепления этических стандартов при ведении государственных дел. Помимо этого, глобальные экономические тенденции, либерализация рынков, и неограниченный обмен информацией между разными странами способствовали созданию новых сложных взаимозависимостей, которые требуют от национальных систем признания, принятия и эффективного управления.

Перемены также включали растущие призывы и требования со стороны более активных и образованных граждан, которые хотели быть услышанными,

### **В Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по государственному управлению и развитию (№ 50/225, май 1996 г.)** отмечаются:

*«быстрые темпы и взаимосвязанность глобальных, политических, социальных и экономических изменений и их последствий для всех стран, особенно для развивающихся», и подчеркивается, что существует «настоятельная необходимость повышения эффективности и действенности государственных учреждений, административных процедур и рационального финансового управления для того, чтобы обратить эти изменения в пользу устойчивого развития во всех странах». В ней также признается, что «обеспечение эффективности правительств требует результативного и действенного управления во всех странах, в рамках которого учитываются потребности населения, поощряется социальная справедливость, обеспечивается всеобщий доступ к качественным услугам и производительному капиталу и создаются благоприятные условия». Резолюция подчеркивает, что «демократия и транспарентные и подотчетные системы управления и администрации во всех сферах жизни общества представляют собой необходимые предпосылки устойчивого социального развития, ориентированного на человеческий фактор» и признает, что «правительствам всех стран следует придать своим процедурам транспарентный характер в целях недопущения любых проявлений коррупции и борьбы с ними». Далее Генеральная Ассамблея признает необходимость обеспечения «рациональности и эффективности систем государственного управления и предоставления им надлежащих потенциалов и возможностей... путем проведения в государственном секторе административных и управленческих реформ, с упором на повышение эффективности и производительности, подотчетности и гибкости государственных учреждений», и призывает там, где это уместно, «к децентрализации государственных учреждений и служб».*

о принятии специально разработанных решений социальных проблем, повышении осведомленности, влиянии параллельных центров принятия решений и обеспечении быстрого обмена информацией.

В таких новых условиях, соответственно, государственным служащим надлежит выполнять не только свою первоначальную миссию, но также принять на себя другую роль<sup>4</sup>, став посредником и медиатором среди широкого круга конкурирующих участников и заинтересованных лиц, поскольку принятие инициатив в любых областях политики, как и урегулирование конфликтующих интересов и разработка решений, по-прежнему являются ответственностью правительства (Page & Wright, 2007).

Подобное положение дел требует нового типа государственного служащего и совершенно другой государственной службы. В этом контексте, все более необходимым становится наличие у государственных служащих особого набора навыков (высокого уровня), необходимых для государственной службы. Например, лидерские качества, исключительное владение устной и письменной речью, экспрессивные и коммуникационные навыки, и, в целом, способность работать, как самостоятельно, так и в команде, в стрессовых ситуациях и все более жестких условиях. Наличие этих навыков становится все более необходимым<sup>5</sup>.

Более того, экспоненциальный рост как количества, так и сложности государственных услуг и их оказания, а также внедрение информационных технологий в государственных учреждениях, требует активной роли государственных служащих и подхода «делать больше с меньшими затратами», все чаще обусловленного сокращениями бюджета.

Тем не менее, несмотря на все эти перемены и новые требования, предъявляемые к государственным служащим, системы государственной службы должны функционировать в рамках, обеспечивающих защиту ценностей государственного сектора и соблюдение надлежащего баланса между законностью и эффективностью. В этой связи создание компетентной и профессиональной государственной службы продолжает оставаться главной задачей. Достигнуть этого можно лишь при условии сохранения и развития ряда конкретных характеристик государственной службы (UNPAN, 2000).

#### **Ключевые характеристики эффективной государственной службы**

- Основанная на принципах меритократии и беспристрастности;
- Хорошо структурированная и с оптимальным размером;
- Хорошо оплачиваемая;
- Подотчетная и профессиональная;
- Относительно автономная;
- Гибкая и свободная от коррупции;
- Хорошо обученная и ориентированная на результаты;
- Относительно открытая и репрезентативная.

<sup>4</sup> Данный феномен зачастую описывается как многоуровневое управление, так как в нем тесно связаны государственные механизмы принятия решений и оказания услуг и участники на местном, региональном и национальном уровне правительства и общества. Такая ситуация оказывает прямое влияние на структуру и функционирование государственной службы, вынужденной принять на себя множество ролей, которые могут расходиться с ее традиционной миссией и сферой деятельности. С этой точки зрения, появление многоуровневого управления может рассматриваться как изменение в порядке, структуре и сути, тем самым, во-первых, создавая иную институциональную среду, во-вторых, возможно изменяя порядок, структуру и суть систем государственной службы. Тот факт, что правительства и их системы государственной службы не изолированы, а в курсе изменений и реформ, происходящих в них, еще больше усложняет ситуацию. Точное направление планирования и развития государственной службы зависит от конкретных общественных, политических и административных аспектов.

<sup>5</sup> Навыки высокого уровня включают в себя как качественные, так и количественные навыки, навыки владения компьютером, а в век глобализации – знание иностранных языков, в частности, английского, французского, русского, китайского, немецкого, португальского и испанского.

Система государственной службы должна:

**1) основываться на принципах меритократии и беспристрастности**

Применение объективных критериев с использованием меритократического подхода при отборе, найме и продвижении государственных служащих позволит чиновникам функционировать беспристрастно, в соответствии с общественным интересом в рамках существующих законов и нормативных актов, и твердо не допускать политического вмешательства в выполнение своих функций.

**2) быть хорошо структурированной, оптимального размера и хорошо оплачиваемой**

Государственные организации должны быть хорошо структурированными с правильным распределением числа государственных служащих по уровням иерархии. В большинстве сфер государственного управления это подразумевает, что государственным служащим лишь немногих уровней и категорий требуется проходить карьерный путь и это делается без создания внутренней напряженности, обеспечивая единство и согласованность среди государственных служащих. Необходимо подчеркнуть, что для эффективной реализации карьерного роста необходимо управлять этим процессом на профессиональном уровне. Это подразумевает наличие равных рабочих задач, возможностей для продвижения и условий для подготовки, которые доступны всем и реализуются в системе на принципах справедливости.

Аналогичным образом, чрезмерно раздутый штат, как и нехватка персонала, может негативно сказаться на деятельности организаций. Таким образом, организации должны стремиться к достижению оптимального размера штата, чтобы обеспечить определенный баланс в своем организационном потенциале. Наконец, не менее важно, чтобы уровни заработной платы на государственной службе сочетались с соответствующими видами поддержки, поскольку это является критическим условием для создания и обеспечения устойчивости эффективной и относительно свободной от коррупции государственной службы.

**3) быть подотчетной, профессиональной и в целом свободной от коррупции**

Системы прозрачности и подотчетности для надлежащего функционирования государственных служащих должны быть четко закреплены в законодательных и административных рамках и контролироваться в строгом соответствии с действующим законодательством и нормами. Такие системы и практика подотчетности должны подкрепляться строго профессиональным кодексом поведения и этическими системами, определяющими действия и взаимоотношения с гражданами, а также другими группами.

Отличительной чертой хорошо функционирующей профессиональной государственной службы является то, что профессиональные ценности одновременно внедрены внутри системы и на институциональном уровне. Разъедаемая коррупцией государственная служба не сможет долго сохранять свою компетентность, эффективность и гибкость. Напротив, опыт показывает, что укоренившаяся и повсеместная коррупция во многих случаях сводила на нет положительные результаты реформ. Она подрывает *устойчивость* демократических завоеваний и достигнутых успехов в развитии.

#### **4) быть относительно автономной, гибкой и репрезентативной**

Чтобы быть действенной и эффективной, система государственной службы должна обладать существенной внутренней автономией в деятельности, в частности, в отношении найма и продвижения персонала, разумеется, с учетом действующих правовых, бюджетных и административных рамок и в соответствии с конституцией. Такая автономия должна подкрепляться ценностями беспристрастности и службы, что позволит системе защитить себя от необоснованного вмешательства со стороны политических сил. Тем не менее, потребность в автономии должна быть согласована с требованием гибкости, необходимой для удовлетворения потребностей и желаний людей, выраженных посредством различных избирательных и коллегиальных процессов. Точно так же важен вопрос репрезентативности, связанный с гендерной, этнической, языковой или культурной принадлежностью государственных служащих, в частности, в странах, отличающихся культурным многообразием и традиционно ограниченным присутствием женщин на государственной службе.

#### **5) быть хорошо обученной, ориентированной на результаты и относительно открытой**

Обеспечение профессиональной подготовки в целях приобретения и повышения уровня знаний, а также ознакомление с меняющимися потребностями в управлении и оказании государственных услуг считается приоритетной задачей. Также заслуживает все более пристального внимания вопрос результативности и связанных с ней программ поощрения. Несмотря на применение современных и широко изученных методов в программах, ориентированных на повышение результативности во многих развитых системах, сложно с уверенностью сказать, что программы денежного поощрения на индивидуальной основе оказались успешными или привели к повышению качества оказания услуг<sup>6</sup>.

И все же, краткое изучение ключевых характеристик, способствующих обеспечению и поддержке существования эффективной, профессиональной и компетентной государственной службы, показывает, что они имеют мало общего с реальностью. Очевидно, что существуют глобальные и региональные проблемы. К ним относится определенное сокращение структур, обеспечивающих качество, беспристрастность и автономность профессии государственной службы. Также с этими проблемами связан феноменальный рост коррупции и *недобросовестного управления*, включая «тихую» коррупцию и неисполнение обязанностей, что вкуче ведет к снижению общественного доверия. Снижение общественного доверия сопровождается неспособностью обеспечить необходимую стабильность, последовательность и непрерывность в отношении предоставления услуг, а также правительства и государственного управления в условиях верховенства закона (Newland, 2015).

Существуют многочисленные препятствия на пути достижения желаемого положения дел. Эти вопросы не могут рассматриваться в отрыве от структур правительства, степени меритократичности, непредвзятости и автономности государственных служащих или механизмов для принятия решений, координации и последовательной реализации программ. В целом, в свете этих глобальных и региональных вызовов, необходимость в реформировании государственной службы как острая глобальная проблема, становится все более очевидной и настоятельной.

<sup>6</sup> Было отмечено, что денежные поощрения на индивидуальной основе, как и конкуренция, которую порождает такая практика, ведут к подрыву групповых ценностей государственной службы. В этом смысле необходимо также рассматривать неденежные формы признания заслуг, поскольку они могут быть более уместны в контексте государственной службы, чем поощрения на индивидуальной основе.

Таким образом, очевидно, что некоторые страны, вместо того чтобы упрощать, создают слишком много громоздких административных структур, которые усложняют процесс эффективного управления. Все чаще государственная служба становится политизированной, не только на уровне политики, но также и при оказании услуг. Как отмечалось выше, двумя из самых важных проблем при реформировании государственной службы являлись и остаются по сей день коррупция и явно выраженное отсутствие профессионализма. В этой связи необходимо уделять больше внимания вопросу честности при обращении с государственными средствами, внедрению подхода, ориентированного на оказание услуг и исполнению законов о противодействии взяточничеству, а также другим проявлениям коррупции. Разработка и внедрение общепринятого этического кодекса должны предусматривать, в первую очередь, институционализацию критериев эффективности, а не автоматический учет стажа при продвижениях по службе.

#### **Необходимые условия для реформирования государственной службы**

*Любые перспективы проведения серьезной реформы государственной службы, особенно в развивающихся странах, должны исходить из наличия некоторых, если не всех, обязательных условий:*

- *создание общенациональной политической системы;*
- *создание стабильной, рабочей конституционной системы;*
- *жизнеспособная экономическая система;*
- *просвещенная, объединенная элита, способная организованно руководить переменами; и*
- *электорат, в достаточной степени осведомленный о характере административного управления, правах и обязанностях в отношении государственных служащих.*

*ЮНПАИ (2000)*

Многие правительства сделали большие шаги по совершенствованию своих структур в целях разработки политики и альтернативных форм осуществления регуляторных функций и оказания государственных услуг. Более того, было отмечено, что программы реформирования государственной службы, реализованные на сегодняшний день, в некоторых случаях позволили рационализировать структуры найма, продвижения и вознаграждения, меры поощрения и мероприятия по подготовке и укреплению потенциала на принципах добросовестности и профессионализма. Другими словами, они смогли зафиксировать улучшения.

В этой связи, как свидетельствуют данные, стремление к развитию профессиональной и компетентной государственной службы посредством ее реформирования обладает значительной ценностью и потенциалом. Общеизвестно, что развитие потенциала осуществления основных правительственных функций и повышение качества услуг способствует укреплению общественного доверия и продвижению устойчивого развития<sup>7</sup>. Результаты некоторых исследований четко указывают на наличие взаимозависимости между уровнем профессионализма и компетенции государственных служащих и общим процветанием общества и граждан (Sundell, 2013, 2014; Elling & Thomson, 2006). Следовательно, компетентная государственная служба является необходимым условием для развития государства, и этот вопрос особенно актуален для развивающихся стран.

<sup>7</sup> Одним из основных сдерживающих факторов реформирования государственной службы в целях экономического и социального развития является растущая политизация государственной службы во многих развивающихся странах. В бывших коммунистических государствах серьезной проблемой является обеспечение смены исторической политической ориентации государственной службы в сторону большей нейтральности, профессионализма и беспристрастности.

Также принято считать, что реформы в государственной службе способствуют достижению макроэкономической стабилизации страны посредством восстановления стабильности бюджета, повышения сбора поступлений, ускорения прогресса по достижению целей развития благодаря надлежащему осуществлению рамочных инвестиционных программ и управлению планами и программами государственных ассигнований. Реформы государственной службы также могут внести вклад в разработку и внедрение справедливых программ социального развития. Важнейшую роль в осуществлении этих процессов играет укрепление потенциала государственных служащих и повышение их морального духа.



### III. МОТИВАЦИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ЦУР

#### 1. Эффективная государственная служба в деле реализации ЦУР

Успешная реализация всех 17-ти Целей устойчивого развития (ЦУР), прямо или косвенно, зависит от эффективной государственной службы. Это объясняется тем, что все Цели<sup>8</sup> требуют своевременного предоставления общественных благ или разработки и реализации политики в государственном секторе, и, таким образом, зависят от государственной службы как обеспечивающей координацию, посредничество или непосредственное предоставление.

В Повестке дня ООН на период до 2030 года потенциал государственной службы подвергается критической оценке с точки зрения сферы деятельности, важности и актуальности. Для того, чтобы претворить политическое видение процесса достижения Целей устойчивого развития (ЦУР) в жизнь, необходимо обеспечить эффективное взаимодействие между политиками и государственными служащими. В этом контексте инновации и умонастроение, ориентированные на будущее, должны стремиться к достижению лучших решений. Наконец, наличие сильной мотивации на государственной службе к достижению задач ЦУР имеет важнейшее значение для обеспечения необходимого понимания цели и направления.

Рисунок 1: 17 Целей устойчивого развития



Наличие эффективной государственной службы является важным условием для поддержания и повышения качества жизни во всем мире. Заслуживающая доверия, гибкая и динамичная государственная служба лежит в основе способности государства обеспечивать нужды

<sup>8</sup> 17 ЦУР, 169 задач и 231 показатель.

и ожидания своих граждан. ЦУР формулируют основные потребности стран в области развития, которые невозможно достичь без эффективных государственных служб (Clark, 2015).

Проблема в том, что ускоряются и становятся все сложнее, в то время как требования растут; многие государственные службы сталкиваются с более жесткими финансовыми ограничениями и падением морального состояния (Everest-Phillips, 2015). В таких сложных схемах взаимодействия процесс принятия решений фрагментирован и при этом взаимозависим, что ведет к непредсказуемости и быстрым переменам, так как «тенденции появляются в результате широкого спектра взаимодействий, возникающих из ниоткуда» (Bourgon, 2009). Хорошая новость заключается в том, что в этом сложном, взаимосвязанном и быстро меняющемся мире качество услуг во многих частях мира остается в значительной степени под контролем граждан и руководителей.

Однако государственной службе необходимо стать более адаптивной, особенно в операционной среде, которой не хватает гибкости в использовании ресурсов или острого желания перемен. ЦУР невозможно достигнуть, не преодолев этой проблемы.

Государственные службы в мире особо нуждаются в навыках, которые позволили бы:

- выделить приоритетные задачи и показатели, а также определить и обеспечить необходимые финансовые ресурсы, продемонстрировать политическую волю, которые отсутствуют в контексте развития. Таким образом, существует необходимость в политическом лидерстве, способном отстаивать национальное видение в области развития. Реализация ЦУР - не просто технократическая процедура; она предполагает критическую оценку групповых интересов и укоренившихся взаимоотношений на властном уровне (Буануита, 2015)<sup>9</sup>;
- расшифровать и увязать с контекстом задачи, учитывая, что некоторые из них сформулированы в довольно абстрактных, качественных терминах, а не в четко измеримых и привязанных к срокам;
- решить проблему, связанную с «обособленным» и иногда противоречивым характером задач. Их успешная реализация потребует общеправительственного подхода связывающего различные цели и избегая компромиссов;
- принять меры по искоренению коррупции, мздоимства и других очевидных недостатков государственного и частного сектора<sup>10</sup>;
- реализовать Цель 16 и лежащую в ее основе концепцию разумного управления, что, вероятно, делает ее наиболее трудной Целью в плане измерения, и спорной, когда речь идет о стандартах и сборе данных; и
- способствовать повышению легитимности государства путем укрепления доверия граждан, подтверждая приверженность выполнению Повестки дня на период до 2030 года, которую все государства подписали по собственной инициативе. Учитывая, что ЦУР не предполагают обязательства, которые не могут быть выполнены, возможно возникновение вопросов подотчетности, в случае если внутренней политике будет необходимо руководство для перенаправления ресурсов и усилий в какие-либо другие области.

<sup>9</sup> <https://www.webforum.org/agenda/2015/09/how-can-we-eradicate-poverty-by-2030/>

<sup>10</sup> Проект тысячелетия ООН (2006), «Почему важны Цели», <http://www.unmillenniumproject.org/reports/why8.htm>

## **2. Важные элементы успешной реализации ЦУР**

Для достижения всех вышеперечисленных задач, государственная служба в каждой стране нуждается в инновациях. Эффективная реализация ЦУР может требовать внимания и улучшения в следующих сферах государственной службы:

### **1) Данные**

Активная исследовательская работа и сбор данных имеют важнейшее значение для отслеживания прогресса, измерения результатов, создания фактологической основы для анализа и проведения реформ и решения вопросов, связанных с реализацией. Отсутствие механизма для сбора качественной и достоверной информации в значительной мере препятствует систематическому изучению достижения целей и задач. В то же время повестка ЦУР, дает возможность странам, не имеющим надлежащей системы сбора данных, разработать индивидуальные методы и инструменты для сбора информации.

### **2) Обмен знаниями**

Новый взгляд на все аспекты ЦУР, включая успешную реализацию политических мер и программ, формируется быстро. При этом он зачастую слишком медленно распространяется. Приоритетной задачей для учреждений государственной службы должно стать обеспечение быстрого, эффективного и широкого распространения знаний.

### **3) Укрепление потенциала**

Многие страны не обладают техническим потенциалом, позволяющим реализовать программы, несмотря на осведомленность о том, что необходимо сделать. Правительствам необходимо создать коалиции и наладить партнерские отношения с другими ключевыми участниками для разработки и реализации политики и отслеживания процесса. Важное значение в этой связи будут иметь надежные данные, которые могут быть использованы для обеспечения политической подотчетности.

### **4) Инновации**

Исходя из Целей развития тысячелетия, настало время переосмыслить методы работы государственной службы в мире и внедрить новые. Это касается изменения процессов, связанных с принятием решений, планированием, подготовкой фактических данных, новых решений и идей, а также мобилизации ресурсов. Новые инструменты должны помочь государственным службам противостоять возросшему давлению в таких областях как стратегическое прогнозирование, соглашения о сотрудничестве и совместном производстве, инновации и переход на цифровые технологии.

### **5) Адаптация**

Многим странам будет сложно реализовать задачи, связанные ЦУР, не адаптировав их к своим конкретным потребностям. Проблемы здесь связаны с пересмотром подхода к реализации целей в условиях ограниченности ресурсов и использованию технологий в целях повышения подотчетности перед обществом.

### **б) Локализация и субнациональные органы власти**

Децентрализация процесса реализации ЦУР и оказания связанных с этим услуг позволит достичь лучших результатов, поскольку локализация расходов по областям ведет к улучшению результатов и повышению качества услуг, в особенности в сфере здравоохранения, образования и сокращения бедности<sup>11</sup>.

Эти нововведения должны реализовываться с учетом некоторых вопросов: размер [местного] государственного сектора и масштаб его роли в предоставлении государственных услуг; насколько организации развития полагаются на местный государственный сектор; соотношение между расходами местного государственного сектора и секторальными результатами, а также потенциал для локализации.

Для эффективной реализации ЦУР необходима согласованная политика между всеми уровнями правительства<sup>12</sup>. Несмотря на решающую роль национального правительства, децентрализация и делегирование полномочий в целях обеспечения перехода на более низовой уровень могут гарантировать, что контекст реформ, а также местных интересов, будут приняты во внимание, предотвращая, таким образом, возможные неудачи и задержки.

### **7) Сотрудничество**

Правительства не могут реализовать ЦУР в одиночку. Для движения к поставленной цели потребуются участие многих партнеров. Процесс достижения ЦУР призывает уделить первоочередное внимание политическому влиянию и защите общественных интересов в случаях, когда важно участие большого числа партнеров. Налаживая более широкие и активные партнерские инициативы с участием заинтересованных лиц, государственным служащим необходимо установить отношения со «всеми заинтересованными лицами, действуя на основе совместного партнерства, с целью осуществления плана». В этой связи государственные служащие должны обладать лидерскими навыками в совместных партнерствах, чтобы поддерживать процесс с участием большого числа заинтересованных сторон, эффективно работая с внешними партнерами, в том числе, с представителями гражданского общества, бизнеса, научных кругов, с целью коллективного решения проблем.

### **8) Думать и работать политически**

В соответствии с подходом «думать и работать политически»<sup>13</sup> бюрократической системе необходимо повысить уровень итеративного взаимодействия в политической сфере и попытаться усилить влияние на ситуацию и управлять ей, а не только понимать ее. Это важно для обеспечения такого рода политических приоритетов, которые способствуют достижению ЦУР с помощью коалиций и программ развития, служащих подкрепляющими стимулами в политическом плане.

<sup>11</sup> Урбан Институт (2014) «Локализация государственных служб и развитие: роль местной государственной власти в достижении целей развития в области охраны здоровья и образования», [http://www.localpublicsector.net/docs/UI\\_DELOG\\_Final.pdf](http://www.localpublicsector.net/docs/UI_DELOG_Final.pdf)

<sup>12</sup> Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (2015) «Интеграция политики в правительстве в целях достижения целей устойчивого развития» <http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2016/egmreport-policyintegrationjan2015.pdf>

<sup>13</sup> ОЭСР (2016) «Достичь невозможное: можем ли мы верить в ЦУР 16?», <http://www.oecd.org/dac/governance-roeace/publications/documentuploads/Achieving%20the%20Impossible%20can%20we%20be%20SDG16%20believers.pdf>

### 3. Проблемы осуществления

Неоднородный характер целей и задач предполагает, что государственная служба должна реагировать по-разному, чтобы обеспечить их эффективную реализацию. Проблемы реализации здесь связаны со структурными показателями, показателями процесса и эффективности<sup>14</sup>.

#### 1) Структурный уровень

Цели и задачи, для которых требуются структурные изменения, обуславливают необходимость проведения реформ на уровне национального управления. Такие реформы направлены, в том числе, на борьбу с коррупцией, расширение возможностей, создание и укрепление институтов и инвестиционного климата, и установление эффективного внутреннего диалога с секторами и заинтересованными лицами<sup>15</sup>.

С учетом того, что развивающиеся страны по разным причинам отстают в достижении своих целей, необходимость институциональных реформ приобретает еще большую важность. Даже самые насущные и в корне меняющие жизнь цели и задачи не могут быть воплощены в условиях сохраняющейся коррупции и слабости институциональной базы.

Многое будет зависеть от прочности политической воли на местах. Это предполагает необходимость умелого руководства, способного примирить множество различных интересов и довести, где это необходимо, процесс до конца – искусство думать и работать политически. Также может потребоваться инновационный подход к проведению определенных институциональных изменений, что позволит оптимизировать мероприятия по реализации и ограничить возможность принятия дискреционных мер.

#### 2) Процесс

Цели и задачи, ориентированные на процесс, подразумевают совершенствование подхода к распределению ресурсов и разработке программ и мероприятий. Одним из слабых мест ЦРТ можно считать то, что ресурсы необходимые для их реализации, четко не оговорены<sup>16</sup>.

Для реализации ЦУР может потребоваться потенциал и руководство для реформирования существующих глобальных и национальных финансовых институтов и договоренностей, а также изменение в системе сотрудничества и соглашений между различными заинтересованными группами. Эффективное сотрудничество Юг-Юг имеет важнейшее значение для объединения ресурсов и усилий, а также создания действенных «наборов инструментов» для финансирования ЦУР и разработки оптимальных программ.

Эффективное планирование, в основе которого лежат лучшие черты стратегического прогнозирования и перспективного мышления, представляет собой один из инструментов, позволяющих ориентироваться в неопределенности сегодняшнего и завтрашнего дня, укреплять организационную устойчивость, и одновременно повышать адаптивность и гибкость.

<sup>14</sup> В Приложении 1 перечислены ЦУР и задачи в разбивке по характеру проблем, с которыми сталкивается государственная администрация при их реализации, т.е. [i] структура; [ii] процессы; и [iii] результаты.

<sup>15</sup> Фонд демократии и устойчивого развития (2015). «Важнейшая роль эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов в достижении Целей устойчивого развития», <http://www.fdsd.org/site/wp-content/uploads/2015/10/The-critical-role-of-effective-accountable-and-inclusive-institutions.pdf>

<sup>16</sup> Система будущего развития ООН (2014). «ЦУР: каковы «средства достижения»?», <http://www.futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS-Briefing21-SDGsMol.pdf>.

### 3) Эффективность

Невозможно оценить результаты, не имея в основе качественных фактических данных, надежной научно-исследовательской работы и соответствующих тематических исследований. Необходима также прочная система сбора и проверки данных. Более того, в странах, где сбор данных и представление отчетов о достижении целей и задач осуществляется правительством, необходимо обеспечить открытую и прозрачную систему обратной связи, предусматривающую участие различных заинтересованных лиц.

Для того, чтобы цели и задачи рассматривались надлежащим образом, необходимо создать систему мониторинга и обратной связи между всеми задействованными сторонами. Обмен знаниями имеет здесь решающее значение для обеспечения тщательного и своевременного процесса мониторинга.

## 4. Новая приверженность государственной службе: мотивация и реформа в государственной службе для достижения ЦУР

Наличие сильной мотивации в государственной службе для достижения задач ЦУР является важнейшим условием обеспечения необходимого чувства цели и направления. Это требует нового государственного видения. Идея Новой приверженности государственной службе (НППС) не нова, она своевременно объединила в себе важные подходы, связывающие мотивацию и результативность в контексте государственной службы. Помимо практического опыта, в основу идеи легли устоявшаяся теория и позиция частного сектора в отношении удовлетворения меняющихся потребностей мирового рынка. Идея НППС опирается на опыт, извлеченный из изучения концепции мотивации государственных служащих (МГС), и направлена на его внедрение в основу моделей государственного управления. Perry and Wise (1990) определяют МГС как «предрасположенность человека к реакции на мотивирование, заложенное в основном или исключительно в государственных органах или организациях». Разработанная Перри методология измерения заложила основу для последующего эмпирического анализа важности МГС (Perry, 1996; Perry & Wise, 2010).

Идея новой приверженности государственной службе включает внешнюю и внутреннюю мотивацию, а также организационный динамизм. Внутренняя мотивация, когда люди работают усерднее, если чувствуют, что делают полезное дело, более активны, если считают свою работу интересной, и действуют с большим энтузиазмом в достижении своих ценностей, очень важна. Внутренняя мотивация характерна не только для государственной службы, она находится в центре внимания социальных теоретиков и бизнес-гуру (Pink, 2009; Hamel, 2012). Само определение «государственная служба» отражает обращение к внутренним ценностям службы перед обществом. Тем не менее, при реформировании государственной службы во всем мире внутренней мотивации не уделяется должного значения. Несомненно, внешняя мотивация – обещание вознаграждения и угроза наказания, посредством соблюдения норм и обеспечения подотчетности – играет важную роль. Тем не менее, мотивация сама по себе не может обеспечить повышение результативности в быстро меняющемся и все более сложном мире.

Хотя некоторые могут утверждать, что внутреннюю мотивацию невозможно систематизировать, и, следовательно, она ненадежна, все же внутренняя мотивация остается неизменным фактором, оказывающим влияние на эффективность государственной службы.

Она также является неотъемлемой частью способности адаптироваться к стремительному темпу перемен. Такой динамизм является признаком новой государственной службы, необходимым в сложном и быстро меняющемся мире. Проведение реформ без открытого осмысления использования внутренней мотивации государственных служащих подрывает вероятность достижения устойчивого изменения.

Большинство инструментов государственного управления, используемых в настоящее время, не были предназначены для управления в условиях сложных и быстрых перемен. Идеи Государственного управления и Нового государственного менеджмента полезны, но их недостаточно. Концепция Нового государственного менеджмента направлена на устранение этого пробела, но будет эффективной лишь при условии применения в ее рамках возможностей внутренней мотивации и принципов НПГС. Идея НПГС направлена на восстановление баланса между использованием внешней и внутренней мотивации в Новом государственном менеджменте в целях повышения эффективности государственной службы. Основная мысль состоит в том, что внутренняя мотивация действительно важна.

Делая основной упор на подотчетности и менеджеризме, наши системы государственного управления чрезмерно полагаются на создание внешней мотивации. Высокий уровень внутренней мотивации является естественным преимуществом государственной службы, но ее необходимо явно поощрять и поддерживать. В подходе НПГС внутренняя мотивация используется для развития динамичности и гибкости у государственных служащих, что позволяет действовать более эффективно в условиях ограниченных ресурсов, низкого морального духа, возрастающих и усложняющихся изменений. Этот механизм имеет важнейшее значение для поддержки высокого уровня производительности, в частности, в периоды перемен. В конечном счете, добиться устойчивых результатов реформ невозможно без понимания мотивации государственных служащих, устойчивая результативность которых зависит от их вовлеченности и мотивированности.

Использование внутренней мотивации может способствовать укреплению доверия и повыше-

### **Признаки «нужного момента для реформ»**

*1) **Нехватка перемен** – нехватка перемен возникает, когда очевидно, что возможностей системы недостаточно для того, чтобы сделать то, что требуется или ожидается. Нехватка перемен является необходимым условием для создания «момента для реформ», но сама по себе не достаточна и должна параллельно сопровождаться следующими тремя обстоятельствами;*

*2) **готовность к переменам** – в любой системе существует порог, определяющий, насколько сильно она может претерпеть изменения. Частые изменения, неважно, успешные или нет, ведут к возникновению «усталости от перемен» и могут иметь катастрофические последствия для использования внутренней мотивации. Выбор правильного «момента для перемен» требует понимания потребности в переменах, чтобы система смогла приступить к осуществлению перемен в это время;*

*3) **кризис или возможность, запускающие перемены** – даже если государственная служба имеет выраженную нехватку перемен и определенную степень готовности, катализатором перемен служит конкретный кризис или возможность, которые создают потенциал для развития «момента для реформ»;*

*4) **руководство реформой** – лидерство имеет жизненно важное значение для успешной реализации реформы. Руководить реформой необходимо для того, чтобы покончить со старой практикой и рискнуть работать по-иному.*

нию гибкости, она важна для развития и поддержки динамики. *Доверие* – один из основополагающих факторов. Трудно добиться гибкой и динамичной государственной службы в условиях недостаточного доверия. Низкий уровень доверия может привести к появлению порочного круга беспомощности, апатии и корыстности. Использование внутренней мотивации является одним из немногочисленных способов разрушить этот замкнутый круг. Здесь жизненно необходима *гибкость*, главной движущей силой которой служит подотчетность. В практически осуществимых случаях, необходимо четко определять подотчетность и неукоснительно ее придерживаться. Тем не менее в условиях финансовых ограничений и низкого морального духа, более эффективное применение внутренней мотивации может стать единственным путем достижения большего с меньшими затратами, и придать импульс для преодоления затруднений в процессе перемен. *Динамика* имеет важнейшее значение для реагирования в сложных и быстро меняющихся условиях, при этом эффективное использование внутренней мотивации имеет важнейшее значение для создания динамизма.

В целом, внутренняя мотивация хоть и критически важна, но все-таки представляет собой лишь один из аспектов устойчивой реформы. Наличие «нужного момента для реформ» и потребность в более целенаправленных реформах также являются важными составляющими. Хитросплетения политических реалий – то, что реформа государственной службы не может напрямую решить – и бюрократические помехи нормальному функционированию могут создать впечатление, что добиться перемен будет очень трудно. Но в контексте момента для реформ, честный разговор, касающийся непосредственно роли государственной службы, проясняет многие проблемы и помогает осознать, что многие из них существуют на протяжении долгого времени.

Невозможно преувеличить важность фокусировки на главном. Даже если конечной целью являлось изменение культурных норм в системе, попытка решить все проблемы в один момент для реформы почти наверняка приведет к неудаче. Акцентирование внимания является движущим фактором пяти предполагаемых ключевых этапов реформирования: 1) выбирайте лишь несколько нововведений – не нужно пытаться охватить все, поскольку всегда будет больше вопросов, требующих изменения, чем возможностей это сделать; 2) выбирайте то, что действительно важно и актуально – лучше приступить безотлагательно и ответственно к решению выбранных вопросов, которые, безусловно, важны и находятся на пути к достижению намеченной вами цели, чем вести затратную и долгую работу, чтобы понять, что необходимо делать; 3) очертите круг полномочий – необходимо знать, насколько особо важные заинтересованные лица и участники готовы к переменам, чтобы иметь возможность оказать содействие в предстоящие непростые времена; и 4) двигайтесь в подходящем темпе и адаптируйтесь на ходу – в сложных условиях, когда просто невозможно предсказать полное воздействие перемен, будьте готовы адаптироваться на ходу, чтобы сохранить динамику.

## 5. Заключение

Вызовы, связанные с реформированием и совершенствованием деятельности государственной службы, являются универсальными, несмотря на разные контексты. Проблемы и вызовы одни и те же. Среди них политизация, фрагментация, низкий уровень реализации, коррупция, нехватка информации, культурные барьеры и слабая оценка результативности. Тем не менее, каждой среде присущ свой уникальный опыт. Таким образом, и каждый «момент для реформы» уникален и требует различных ответных мер для осуществления перемен. Не существует «идеальных», универсальных решений. Тем не менее, можно выделить три главных урока, извлеченных из опыта реформирования в разных странах: 1) не надо пытаться исправить все за один раз; 2) не стоит тратить усилия на вещи, которые невозможно изменить напрямую в течение момента для реформ; и 3) не стоит игнорировать внутреннюю мотивацию – она является основополагающим элементом в поддержке усилий, направленных на преодоление сопротивления работать по-другому.



## IV. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ

Этот раздел посвящен трендам и сферам охвата реформ государственной службы. В нем представлена попытка выявить существующие глобальные и региональные тренды и определить степень совпадения или отличия в характерных сценариях реформ, происходящих во всем мире. Очевидно, что отсутствие совпадений может усложнить, хотя и не сделать при этом невозможной, задачу выявления тенденций реформ в государственной службе. Несмотря на многочисленные различия, представляется возможным определить некоторые сходства и выявить некоторые тренды на глобальном и региональном уровне.

Так, например, в последние несколько десятилетий мы можем наблюдать повсеместные реформы, направленные на решение широкого спектра вопросов управления. Среди них были многочисленные попытки реорганизовать или трансформировать «Административное государство» путем приватизации государственных предприятий и сокращения социального обеспечения со стороны государства. Во многих странах они предшествовали значительным переменам в более широком контексте политической экономики в течение последних десятилетий (Тоопен, 1999). Такие перемены влияют на структуру, сферу компетенций и полномочия государственной службы. Они без сомнения оказывают влияние на форму и диапазон предпринимаемых мер в рамках реформирования.

### *Совпадение или отличие?*

*Отсутствие совпадения в процессах реформ в разных странах может усложнить, хотя и не сделать при этом невозможной, задачу выявления тенденций реформ в государственной службе, поскольку, несмотря на многочисленные различия, представляется возможным определить некоторые сходства и выявить некоторые тренды на глобальном и региональном уровне.*

### 1. Взаимосвязанные и взаимозависимые реформы

До сих пор понятия «административной реформы» и «реформа государственной службы» применялись почти взаимозаменяемо по отношению к переменам в структурах, процессах и процедурах, связанных с наймом и управлением компетентного и мотивированного персонала. В последнее время термин «управление» использовался в качестве всеобъемлющей концепции не только в целях реформирования административной системы и государственной службы, но также в качестве звена между реформой государственной службы и комплексной основой для разработки политики, действующей в рамках жизнеспособных систем подотчетности и участия граждан (World Bank, 1993).

Административная реформа нацелена на структуры правительства и ставит своей задачей рационализировать их. Она создает стратегические механизмы и процессы для формирования политики и принятия решений и координации; для реформирования институтов в целях оказания услуг<sup>17</sup>; для повышения качества механизмов предоставления услуг в ключевых

<sup>17</sup> Иногда посредством договорных соглашений с гражданским обществом и организациями частного сектора.

чевых сферах государственного сектора и в более широком контексте; и, с помощью иных средств, для укрепления процессов и процедур с целью эффективного, экономичного и этичного управления. Схожим образом, реформа в области государственного управления направлена на совершенствование правовых и политических основ с целью создания надлежащих благоприятных условий для принятия решений, и партисипативных систем, позволяющих представителям гражданского общества принимать активное участие в формировании и реализации политики и программ, а также эффективных и прозрачных систем и процессов в целях контроля и подотчетности деятельности государства.

В административном и управленческом контексте, реформа государственной службы имеет важное значение. Она важна для перестройки поведения людей, вовлеченных в процесс управления этими переменами на устойчивой основе<sup>18</sup>. В этом смысле реформа государственной службы может рассматриваться как действие, направленное на повышение эффективности работы государственных служащих. Оно представляет собой попытку, на самом фундаментальном уровне подразумевающую преобразование структуры системы и изменение человеческого поведения (Olson & Peters, 1996). Тем не менее, этим процесс реформирования не ограничивается. В конечном итоге цель заключается в том, чтобы повысить качество, действенность, эффективность и профессионализм государственной службы при оказании государственных услуг и, тем самым, сделать жизнь граждан лучше (Satish, 2004).

Эти реформы должны разрабатываться в ответ на местные, национальные, региональные и глобальные вызовы, бросающие вызов самому выживанию многих обществ. Повсеместно, даже в самых технологически и политически развитых странах, эти факторы давления заставляют изменяться и развиваться<sup>19</sup>. Тем не менее, проявления такого давления отличаются от страны к стране, как и ответные меры на внутренние инициативы и программы по реформированию. Например, промышленно развитые страны и страны с формирующейся экономикой в первую очередь испытывают на себе последствия глобализации, тогда как влияние на страны с переходной эконо-

### **Важность реформы государственной службы**

*В обеих реформах – административной реформе и реформе государственного управления – преобразование государственной службы имеет важное значение для перестройки поведения людей, вовлеченных в процесс разработки и управления этими переменами на устойчивой основе.*

*В этой связи, реформа государственной службы влечет за собой широкий спектр важнейших институциональных перемен, которые, по общему признанию, являются долгими и сложными, а также она тесно связана с административной реформой, основное внимание которой направлено на стратегические действия, в частности, усиление государственных учреждений и процессов выполнения основных государственных функций формирования политики, координации и совершенствования эффективности и действенности систем государственного сектора.*

<sup>18</sup> В этой связи, реформа государственной службы влечет за собой широкий спектр важнейших институциональных перемен, которые, по общему признанию, являются долгими и сложными; также она тесно связана с административной реформой, основное внимание которой направлено на стратегические действия, в частности, усиление государственных учреждений и процессов выполнения основных государственных функций формирования политики и координации и совершенствование эффективности и действенности систем государственного сектора. В этом контексте реформа государственной службы также стремится сфокусироваться на укреплении демократии и подотчетности и таким образом подразумевает сильную политическую составляющую.

<sup>19</sup> Эти проявления давления варьируются от защиты окружающей среды до восстановления доверия к правительству. Они также предполагают глобализацию финансовых и трудовых рынков и направлены на ускорение экономического роста и обеспечение развития на основе равноправия.

микой и развивающиеся страны, как правило, влияние оказывают факторы, связанные с необходимостью экономического роста и развития на основе равноправия<sup>20</sup>.

В заключение, реформа государственной службы не может и не должна рассматриваться как отдельная сфера, а только в комбинации с административными реформами и реформами управления в отдельной стране. Более того, для успешной реализации реформ в любой из тесно связанных областей управления – в государственной службе и гражданском обществе – необходима устойчивая поддержка со стороны политических и административных лидеров, поскольку обычно не представляется возможным успешно выполнить все задачи за один раз.

В этом контексте, немногие страны смогли провести комплексные реформы и, там, где они состоялись, результаты были неоднозначными. Основная проблема заключается в установлении необходимых связей между компонентами управления и государственной службы, определив тем самым приоритетные задачи и должный порядок действий. Несомненно, успех также зависит от того, насколько чувствительны основные участники процесса к преобладающим в стране условиям. Так, важнейшим фактором является получение достаточной политической и социальной поддержки внутри системы для реализации стратегических перемен. В конечном итоге, жизнеспособность серьезной реформы государственной службы зависит от возможности мобилизации и использования национальной воли, энергии и творчества.

## 2. Широкомасштабные реформы

Большинство последних реформ явились результатом совпадения различных политических и экономических факторов, имевших место в 1980-х и начале 1990-х годов. Они дали основания для пересмотра структур и методов действий систем государственной службы по всему миру. Они также обратили внимание на системы государственной службы, что означало, что вопрос реформы государственного управления и государственной службы теперь рассматривался в свете более широкой политической системы и управленческих доктрин, возникших в этот период. Одна из таких доктрин, «Управленческое государство», возникшая в конце 20 века, открыто оспаривала существующие системы государственной службы<sup>21</sup>.

### *Основное внимание реформ*

*Основной упор в этих реформах делался на правовые основы и нормы, новые системы политических и административных отношений и другие традиционные (европейские) концепции, а также, в меньшей степени, на оценку результативности и качество управления, развитие новых систем государственной службы.*

*Отсутствие совпадения в процессах реформ в разных странах может усложнить, хотя и не сделать при этом невозможной, задачу определения тенденций реформ в государственной службе, поскольку, несмотря на многочисленные различия, представляется возможным определить некоторые сходства и выявить некоторые тенденции на глобальном и региональном уровне.*

<sup>20</sup> Результаты реформы государственной службы в таких разнообразных ситуациях были разными и предоставили богатый опыт, как негативный, так и положительный, который может быть использован при проведении реформ в будущем.

<sup>21</sup> Действительно, в последние три десятилетия в дебатах резче звучал антагонизм между англо-саксонскими теориями управления и официальными подходами континентальной Европы (Verheijen, 2003).

Большинство этих реформ были связаны с программами структурных преобразований и попытками экономических реформ<sup>22</sup>, а также со стремлением к модернизации, в первую очередь, в плане эффективности и действенности. Задача стояла в переходе к совершенно новым формам организации, управления и контроля и связанным с ними системам мотивации и оплаты труда. Такие шаги, имевшие место в развитых странах, были направлены на создание факторов конкурентного давления внутри государственной службы, которые способствовали бы открытию системы для частного сектора, включая наем кандидатов со стороны, практически на каждом уровне<sup>23</sup>.

Такие реформы имели место в Новой Зеландии и Великобритании, а также в таких государствах, как Чили, Бразилия, Индия, Малайзия и Сингапур. Некоторые реформы были всеобъемлющими, некоторые – ограниченными. Несмотря на то, что опыт многих из них был неоднозначным, в большинстве случаев было отмечено их влияние на повышение эффективности системы в целом, включая частный и государственный сектор и непосредственно правительство<sup>24</sup>.

Все же, основное внимание в реформах уделялось правовым основам, нормам, новым системам политических и административных взаимоотношений и, в меньшей степени, измерению и оценке результативности деятельности или развитию новых структур государственной службы. Это может быть удивительно, особенно учитывая доминирование парадигм НГУ во время формирования новых систем государственной службы, в частности, в случае стран Центральной и Восточной Европы (Peters & Pierre, 2003). Тем не менее, было отмечено, что часто результатом являлось сочетание структур, типичных для континентальной Европы, с определенной долей управления и измерения эффективности<sup>25</sup>.

Касательно Центральной и Восточной Европы, существуют две версии, объясняющие такое интересное явление. Некоторые страны возвращались к докоммунистическим традициям, под воздействием, в первую очередь, континентального подхода Европейской Комиссии<sup>26</sup>. Ее ценности с упором на верховенство закона и надлежащие правовые процедуры оказались более подходящими для потребностей государств с переходной экономикой, чем концепции гибкости и экономически эффективного администрирования. Однако, позже возникли проблемы, обусловленные противоречивыми требованиями гарантий пребывания в государственной должности и внедрения в государственный сектор этических принципов наряду с переходом от правовой к управленческой форме профессионализма и политическими требованиями обеспечения большей гибкости при управлении человеческими ресурсами<sup>27</sup>. Таким образом, в конце 1990-х годов некоторые страны предприняли

<sup>22</sup> В период с 1981 по 1991 годы, на реформы государственной службы в 44 развивающихся странах было выделено 90 займов от Всемирного банка, среди которых было 60 структурных займов и 30 займов в виде технической помощи (World Bank, 1995).

<sup>23</sup> Тем не менее, несмотря на то, что полномасштабное применение такого подхода к открытости представляется неуместным для систем государственного управления во многих развивающихся странах, выборочный подход к обеспечению открытости, в частности, в отношении методов и практики и отдельных категорий должностей на определенных уровнях, может быть полезным для придания нового импульса системам государственной службы.

<sup>24</sup> Несмотря на трудность организации и проведения, такие комплексные реформы послужили толчком к экономическому росту в некоторых странах, среди которых – Ботсвана, Чили, Малайзия, Мексика и Сингапур (UNPAN, 2000).

<sup>25</sup> Также, некоторые страны продемонстрировали интерес к более корпоративистским моделям Юго-Восточной Азии, но это ограничивалось лишь странами Центральной Азии, и, в меньшей степени, Россией.

<sup>26</sup> Естественно, что в системах с высоким риском политизации и с ограниченными, и часто сокращающимися, ресурсами, задача стабилизации была более важна, чем внедрение инноваций.

<sup>27</sup> Тот факт, что во время формирования новых систем государственного управления и государственной службы на передний план обсуждения вышли вопросы результативности деятельности и управления, служит доказательством, что концепция менеджизма не является оптимальным рецептом для систем, находящихся в состоянии изменения, и что в странах с переходной экономикой, прежде всего, необходимо создать общепринятые, основанные на правилах системы государственной службы, прежде чем приступить к изучению возможности внедрения более масштабных инноваций (Verheijen & Coombes, 1998).

попытки внедрить систему «оплаты труда в зависимости от его эффективности» и открыть рынок труда государственной службы для людей «со стороны» (Verheijen & Coombes, 1998).

Может показаться, соответственно, что фокус реформ государственной службы был сделан в основном на обеспечении легитимности, эффективности и способности к реагированию, и что реформы государственной службы зачастую проводились и отстаивались на основаниях, затрагивающих проблемы эффективности, неподкупности, гибкости государственного сектора и борьбы с коррупцией во всех ее проявлениях.

### 3. Разнообразие систем государственной службы

Системы государственной службы варьируются от континента к континенту и от страны к стране. Всем им присущи характеристики, специфические для данного конкретного государства, исходя из исторических и административных традиций, которые, в свою очередь определяют его структуру, функции и способность развиваться и изменяться с течением времени.

*“Мы уверены, что концептуально идентичная, или, по крайней мере, очень схожая реформа работает по-разному в одном национальном контексте по сравнению с другим”.*

*Pollitt & Bouckaert (2004)*

Системы государственной службы, соответственно, не могут рассматриваться как структуры, которые, скорее всего, будут реагировать одинаково на *внешние* или *внутренние* воздействия, приводящие к изменениям. Подобные расхождения в практике от одной страны к другой являются скорее правилом, чем исключением. Этот феномен может быть объяснен конкретными обстоятельствами, исторической конъюнктурой и возможностями для реформ, имеющимися в определенной стране в любой данный момент

времени. Едва ли стоит этому удивляться, принимая во внимание различные ценности и нормы, распространенные в каждом государстве (Verheijen, 2000; Toonen, 1993).

Таким образом, системы государственной службы должны рассматриваться не как единственные в своем роде, а как системы или подсистемы, которые начинают свое движение с различных исходных точек и двигаются разными темпами в попытках реформирования и перемен (Hood & Lodge, 2005). Соответственно, мы можем утверждать, что национальные системы государственной службы нельзя рассматривать как структуры, которые могут реагировать предсказуемым образом на внешнее или внутренне воздействие, приводящее к изменениям.

Изучая опыт стран по всему миру, можно отметить, что вариации в реформах или политике и методах развития являются *скорее правилом, чем исключением*. Изменения в системах государственной службы едва ли представляют собой некую форму подхода с чистого листа, когда все страны начинают процесс административной реформы с одной и той же отправной точки или двигаются шаг за шагом по заранее установленному курсу. Учитывая исторические корни и взаимозависимость от других подсистем в рамках политических, экономических и социальных организаций, системы государственной службы испытывают *«критические моменты»*. Институциональные структуры определяют то, каким образом потребности в реформировании возникают, осознаются и реализуются. Даже в период острой

необходимости изменений они формируют сферу дискреционных полномочий «ориентированных на реформу» политиков, чиновников и рядовых граждан (Page & Wright, 1999).

#### 4. Изменяющиеся рынки труда в государственном секторе

Ближе к концу 20 века образ государства как «эталонного работодателя» начал рушиться. Рыночные силы и распространение идей о реформировании поставили под сомнение понятие «уникальности» государственной службы. Это также послужило причиной смягчения условий найма государственных служащих во многих странах. Таким образом, идея о том, что государственный сектор имеет особенный «внутренний» рынок труда, возможно, более не является общепринятой. Значительные изменения произошли не только в сфере полномочий и функций государственных служащих; также был существенно пересмотрен и статус государственных служащих во многих странах. Учреждения государственной службы подверглись критике, а государственные служащие лишились привилегий, связанных с условиями службы, утратив гарантии пребывания в должности и служебного повышения на фоне обращения государственного сектора за вдохновением и примерами передовой практикой к предприятиям частного сектора (ОЭСР, 2005а). В этой связи внедрение в государственном секторе методов управления из частного сектора поставило под сомнение понятия профессиональной службы, модели занятости на протяжении всей жизни и другие «приобретенные» права.

В то же время требования по повышению инклюзивности состава рабочей силы привели к расширению понятия репрезентативности<sup>28</sup> и оказали преобразующее воздействие на системы государственной службы во многих странах (Wise, 2003). Например, в соответствии с Директивой о свободе передвижения рабочей силы государства-члены Европейского Союза обязаны открыть рынки занятости в государственном секторе для всех граждан вне зависимости от гражданства. Более того, в некоторых других го-

##### **Традиционные и современные рынки труда в государственном секторе**

*Традиционные и современные рынки труда в государственном секторе*  
В традиционной модели государственной администрации высшей ценностью признается исполнение правил системы и ограниченная свобода и подотчетность в отношении назначений и продвижений – что, в свою очередь, ставится под сомнение государственными чиновниками по всему миру, которые стремятся к большей степени свободы в принятии решения о найме и продвижении, но которые при этом желают получить и большую степень подотчетности (Christensen & Laegreid, 2002). Система, которая наделяет менеджеров полномочиями по назначению на должности, при этом не повышая их подотчетность, между тем подрывает политический контроль. Таким образом, проблема, стоящая перед системами государственной службы в 21 столетии, заключается в нахождении баланса между спросом на гибкость и подотчетность и потребностью в обеспечении репрезентативности и равноправия в управлении человеческими ресурсами.

<sup>28</sup> Ситуативные факторы имеют важное значение для понимания того, какой элемент разнообразия остается доминирующим в конкретной стране или регионе. Различные критерии репрезентативности могут конкурировать между собой, так же как и с другими критериями профессиональной пригодности, например, компетентности и стажа работы. Исследования показывают, что необходимое разнообразие может относиться ко многим аспектам, в том числе религиозной, этнической, языковой принадлежности, социальному статусу, гендерной идентификации, местности и образованию (Wise, 2003). Общие для многих промышленно развитых стран демографические тенденции также указывают на проблему возрастного разнообразия как актуальную для состава государственного аппарата в 21 веке.

сударства иностранные граждане занимают прочные позиции в региональных и местных органах власти<sup>29</sup>. Таким образом, представление о том, кто может служить в государственных учреждениях, также меняется.

Под влиянием этих тенденций внутренний рынок кандидатов и модель внутреннего продвижения утратили свое приоритетное значение, в частности там, где был разрешен и действительно поощрялся наем со стороны. Все чаще служащие переходят из одного правительственного ведомства в другое и из правительства в другой сектор. Во многих странах официальные системы мобильности или обмена способствуют перемещениям через традиционные границы. Это особенно актуально для стран Европейского Союза, где административные партнерства рассматриваются в качестве ключевых рамочных основ для решения проблем находящейся на стадии становления европейской государственной службы (Sutherland, 1993).

Инициативы, направленные на децентрализацию ответственности за наем, увольнение и продвижение персонала, а также традиционные нормы, касающиеся того, каким образом определять эту ответственность, все больше усложнили задачу описания международного рынка труда в рамках определенной юрисдикции или организации. В целом представляется, что идея единого или даже двустороннего внутреннего рынка труда утратила актуальность. Также имел место переход от коллективного договора к переговорам о размере заработной платы на уровне организации или на индивидуальном уровне наравне с задействованием контрактных и временных работников в правительстве наряду с использованием специальных, не всегда традиционных, договоренностей в отношении политических назначенцев.

В этой связи, управление человеческими ресурсами стало основным полем для применения современных реформ государственного управления, так же, как и в отношении других тенденций в области управления. Предполагается, что многие правительственные организации внедрили и реализовали такие действенные методы как целевое управление, всеобщее управление качеством, делегирование полномочий, автономное управление, оплата труда по результатам работы (Boone, 2002; ОЭСР, 2005а). Таким образом, была поставлена под сомнение идея унитарной, компактной и четко выраженной государственной службы, на фоне тенденций к размыванию границ и все большему сглаживанию различий между трудоустройством в государственном и частном секторе (Pollitt & Bouckaert, 2004). Действительно, темпы и методы реформ были различными в зависимости от страны. Судя по всему, каждая страна адаптировала методы в соответствии со своей институциональной структурой и социально-экономическими и политическими ограничениями.

В ряде развивающихся стран в центре внимания недавних реформ находились размер и расходы государственной службы, при этом сокращение размера заработной платы стало важным компонентом в повышении стабильности бюджета. Такой тип реформы, как правило, направлен на сокращение количества «мертвых душ», а также временных сотрудников и сотрудников на неполной ставке<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> В аналогичной ситуации можно отметить активные усилия некоторых стран по найму женщин и представителей этнических меньшинств, которые направлены на расширение разнообразия и репрезентативности. Норвегия может служить примером государства, в котором используются умеренные гендерные квоты для должностей в государственной администрации.

<sup>30</sup> В этих странах, так же, как и в других, усилия по сокращению численности служащих были предприняты с целью рационализации и децентрализации государственной службы, а также приватизации некоторых государственных услуг и передачи других услуг сторонним организациям на контрактной основе. Сокращение численности сопровождалось рационализацией оплаты и вознаграждения для приведения уровня оплаты труда в государственной службе в соответствие с такими факторами как инфляция, уровни заработных плат в частном секторе и актуальными функциональными обязанностями, закрепленными за конкретными должностями и группами должностей. Для этой цели часто создаются комиссии по вопросам оплаты труда госслужащих.

В заключение отметим, что традиционная модель государственной администрации признает высшей ценностью исполнение правил системы, ограниченную свободу и подотчетность в отношении назначений и продвижений – что, в свою очередь, во всем мире ставится под сомнение государственными чиновниками, которые стремятся к большей степени свободы в принятии решений о найме, увольнении и повышении сотрудников, но которые при этом стремятся получить и большую степень подотчетности (Christensen & Laegreid, 2002). Система, наделяющая менеджеров полномочиями по назначению на должности, но не повышающая при этом их подотчетность, явно подрывает политический контроль. Таким образом, проблема, стоящая перед системами государственной службы в 21 столетии, заключается в нахождении баланса между спросом на гибкость и подотчетностью и потребностью в обеспечении репрезентативности и равноправия в управлении человеческими ресурсами.

## **5. Трудоустройство на основе контракта и «пожизненное» трудоустройство в государственном секторе**

Связано с изменениями на рынке труда государственного сектора и понятие «контрактуализации» (замены штатных сотрудников на наемных) (Putsey & Hondeghem, 2004) государственных служащих высшего звена, хотя рамки и содержание контрактов в разных странах существенно отличаются. В некоторых странах государственные служащие работают на основе краткосрочных контрактов, не гарантирующих дальнейшую занятость на госслужбе<sup>31</sup>. В ряде государств были отменены особые правила, гарантирующие трудоустройство на протяжении всей жизни, при этом в отношении государственных служащих действуют общие законы рынка труда. В некоторых странах предпочтение по-прежнему отдается подходу к трудоустройству на протяжении всей жизни, при этом были введены контракты с определенным сроком действия в целях повышения индивидуальной ответственности за результаты работы<sup>32</sup>. В данном случае государственные служащие остаются на госслужбе, но их пребывание в должности при этом не гарантировано. Даже несмотря на наличие большего количества временных позиций, кандидаты могут по-прежнему наниматься на основе принципа меритократии. Сотрудники также могут считаться нейтральными исполнителями политических решений. В этом смысле, такая реформа представляет собой изменение традиционных принципов. Тем не менее, отличия можно наблюдать на различных уровнях администрации. Несмотря на то, что воздействие реформ может быть существенным для государственного сектора в целом, зачастую они менее значимы для старшей категории государственной службы центрального правительства, в частности в тех странах, где значимость государственной власти сочетается с прочно укоренившейся концепцией государства (Halligan, 2003).

## **6. Карьерная модель трудоустройства и позиционная модель трудоустройства**

Традиционное различие между закрытыми «карьерными» системами государственной службы – с централизованным наймом, продвижением и обучением – и открытыми «позиционными» системами – с децентрализованным управлением назначениями, продвижением и обучением – утратило свою актуальность. Тем не менее, эта классификация полезна с методологической точки зрения для анализа характерных особенностей систем государственной службы (Baimeov, 2000). Системы государственной службы в таких странах, как

<sup>31</sup> Тем не менее, краткосрочные контракты и оплата с учетом результатов работы более распространены среди руководителей старшего звена, чем среди остальных государственных служащих (OECD, 2004b).

<sup>32</sup> В некоторых странах статус государственных служащих подрывается снижением общего уровня занятости (OECD, 2005b).

Бельгия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия и Швейцария, основаны на должностях, которые открыты для замещения путем перевода из другого места. В отличие от них системы Германии, Испании, Италии, Кореи<sup>33</sup>, Мексики, Португалии, Франции и Японии приближены к закрытой государственной службе, основанной на карьерном развитии. За последние два десятилетия Великобритания перешла от строгой карьерной системы к позиционной модели госслужбы. Швеция, напротив, ушла от системы, основанной на должностях, к системе широких диапазонов, не предусматривающей должностных инструкций (UNPAN, 2000). Более того, традиционные карьерные и позиционные модели госслужбы имеют каждая свои недостатки, так как первой не хватает способности адаптироваться, а второй – коллективности (ОЭСР, 2005а). Таким образом, современный тренд склоняется к карьерным системам, обеспечивающим наличие внешней конкуренции для открытых должностей и систем управления деятельностью и, кроме того, делегирование ответственности за управление человеческими ресурсами на более низкие уровни. И, наоборот, в позиционных системах были введены более конкурентные и прозрачные процедуры.

В системе найма наблюдается тенденция уделять все больше внимания найму высших должностных лиц, имеющих навыки управления и руководства<sup>34</sup>. Предыдущий опыт работы приобрел важность в качестве критерия найма. Многие страны ОЭСР двигаются в направлении найма сотрудников, прежде всего, с рынка труда, а не из системы государственной службы. В наши дни стратегии внешнего и внутреннего найма все чаще применяются взаимозаменяемо с особым упором на заслуги и ожидаемую результативность. Также наблюдается переход к практике применения временного трудоустройства, при этом срочные контракты зачастую сопровождаются подробными контрактами индивидуальной производительности или аттестации.

Таким образом, наем и мобильность государственных служащих подверглись изменениям в связи с проблемой пребывания в должности. Становится нормальной практикой, когда руководители высшего звена служат на основе краткосрочных контрактов, предусматривающих вознаграждение по результатам деятельности. Тем не менее, такая тенденция скорее присуща таким государствам, как Великобритания или Новая Зеландия<sup>35</sup>, чем, например, Германия и скандинавские страны. Многие страны перешли от закрытого подхода к набору на более открытой конкурсной системе с учетом рыночных условий, но в целом внешние кандидаты остаются в меньшинстве (OECD, 2003).

<sup>33</sup> Однако в 1999 году в Корею была введена система открытых должностей (СОД), целью которой являлось введение элемента конкуренции в государственном секторе. Замысел заключался в повышении эффективности и продуктивности государственного управления. Система была в дальнейшем доработана с целью привлечения на службу одаренных кандидатов и экспертов, как из государственного, так и частного сектора, посредством диверсификации методов найма (Kim, 2000; 2001a). Реформа послужила стимулом для традиционно закрытой системы государственной службы Кореи. Система открытого найма, как ожидается, привлечет много компетентных кандидатов из государственного и частного сектора. Тем не менее, потребуется время для того, чтобы в полной мере выявить потенциально положительные результаты. В то же время, некоторые специально определенные открытые вакансии были заполнены бывшими государственными служащими, кандидаты же из частного сектора проявили небольшой интерес к этим позициям в связи с неконкурентными заработными платами и преобладающими негативными представлениями о закрытости бюрократической культуры. Таким образом, необходимо рассмотреть ряд мер, которые способствовали бы привлечению талантливых кандидатов из частного сектора, например, продленные контракты, периодическая публикация вакансий и т.д.

<sup>34</sup> Более того, снизилась важность трудового стажа в качестве критерия для продвижения на более высокие должности, и продвижения теперь связаны скорее с результативностью и личными компетенциями. Согласно одному из исследований, в большинстве стран ОЭСР действует система управления результативностью или оценки результативности, за исключением Греции, Испании, Люксембурга и Японии (OECD, 2004b).

<sup>35</sup> В Новой Зеландии эта система была в конечном итоге упразднена, поскольку не смогла достичь поставленных задач.

## **Системы трудоустройства в отношении государственных служащих высшего звена в различных странах**

### **Бельгия**

В 2000 году правительством Бельгии был разработан план «Copernicus plan». Согласно этому плану все высокопоставленные должности – примерно 450 – были объявлены вакантными. Кандидаты из системы государственной службы и извне могли подать документы на должности (N и N-1); более низкие уровни N-2 и N-3 при этом были открыты только для внутренних кандидатов. Срок мандата составлял 6 лет, но при условии положительной оценки он мог быть продлен. Лица, получившие мандат на государственную должность, имеют статус государственных служащих. Каждое лицо, получившее мандат, обязано составить план управления на срок действия мандата, а также ежегодный оперативный план. Планы лиц, получивших мандат для самой высокой должности (N), должны быть одобрены министром; планы по более низким уровням должностей (N-1, N-2 и N-3) – более высоким уровнем в иерархии и самым высокопоставленным должностным лицом (N). Лицо, получившее мандат, проходит оценку каждые два года и в конце срока мандата. В случае негативной оценки, внешний государственный менеджер может быть уволен. Внутренние лица, получившие мандат (государственные служащие), не могут быть уволены, а только переведены на другую должность.

### **Нидерланды**

В 1995 году Нидерланды ввели в действие новую систему. Все высокопоставленные государственные служащие – примерно 750 человек – стали членами виртуальной организации – «Allgemeine Bestuursdienst» (ABD). ABD был осуществлен с целью повышения мобильности высокопоставленных государственных служащих, и в то же время снижения избыточной фрагментации голландской системы. С 2001 года дополнительная система была введена в отношении 60 наиболее высокопоставленных должностных лиц, например, генерального секретаря и генерального директора. Каждый год министр и высокопоставленный государственный служащий подписывают соглашение о целях на этот год. В конце года проводится оценка этого соглашения. Обсуждения, как и оценка, проводятся в духе сотрудничества и диалога. Негативная оценка не несет мгновенных последствий для лица, получившего мандат, но (косвенным образом) принимается во внимание при продлении срока мандата. Максимальный срок назначения на две наиболее высокие категории должностей в ABD составляет семь лет. После пяти лет поощряется переход на другую должность как внутри государственной службы, так и вне ее. Если по истечении семи лет альтернативная должность отсутствует, такие служащие поступают в резерв максимально на два года, после чего они увольняются из государственной службы.

### **Великобритания**

В 1996 году была создана высшая государственная служба (ВГС), состоящая из 3300 высокопоставленных должностных лиц из всех министерств и учреждений. Управление ВГС осуществляет Кабинет министров, в обязанности которого входит кадровая политика в государственной службе. Соглашения о деятельности обсуждаются на ежегодной основе. В них представлены цели, которые необходимо достичь и компетенции, которые необходимо развивать. Данная система соглашений о деятельности напрямую связана с системой оплаты труда и рамочной основой управленческих компетенций. Деятельность членов ВГС оценивается ежегодно. Негативная оценка имеет прямые последствия для систем поощрения (базовый оклад и премии) членов ВГС.

### **Новая Зеландия**

В 1988 году в результате революционной реформы в государственном секторе страны была введена система управления контрактами. Государственные управленцы получили большую автономию и обязанности и стали фактически ответственными за предоставление консультаций и рекомендаций для министров, а также в отношении внутреннего, финансового и кадрового управления министерства и эффективного и действенного управления соответствующим министерством или агентством. Управленцы назначаются на основе частного трудового контракта на максимальный срок пять лет, который может быть максимально продлен еще на три года. Каждый год государственные управленцы заключают соглашение об исполнении с министром. Содержание соглашения связано со стратегическими планами правительства и министерства. Оценка деятельности проводится специальным учреждением – Комиссией государственной службы. В целом неудовлетворительная работа является основанием для непродления контракта с коротким сроком.

### **Система государственной службы Кореи**

*Государственную службу Кореи можно в целом разделить на карьерную и некарьерную службу в зависимости от условий найма, классификации должности и юридического статуса.*

*Наем карьерных служащих проходит на условиях соответствия установленным требованиям к квалификации и результатам конкурсных экзаменов, от них ожидается долгосрочная приверженность службе. Их юридический статус государственных служащих, как и гарантия занятости, закреплён законодательно.*

*Карьерная государственная служба состоит из трех категорий: (1) Общая служба (госслужащие, которые работают в общеадминистративных, исследовательских и технологических сферах, включая технические и рабочие должности, а также в сферах, требующих специальных знаний и навыков; и (2) специальная служба (сюда входят судебные и прокурорские органы, дипломатическая служба, полицейская и пожарная службы, государственная система образования и другие службы, относящиеся к категории специальной службы в связи с явным характером их работы).*

*В отношении некарьерных государственных служащих действуют не такие строгие требования к квалификации и опыту работы. Юридический статус и гарантия работы в отношении некарьерных служащих законодательно не закреплены. Некарьерная служба подразделяется на 2 категории: (1) Политическая служба (политическими служащими являются госслужащие, занимающие должности на уровне вице-министров и выше, которые назначаются на политической основе Президентом, выборные должностные лица, например, члены Национальной ассамблеи, и все иные государственные служащие, попадающие под категорию политических госслужащих согласно законам и постановлениям; и (2) исключительная служба (госслужащие в категории исключительной государственной службы назначаются в форме закрытого назначения в связи с уникальным характером их деятельности).*

Таким образом, можно выявить два основных направления, в частности, в отношении государственных служащих высшего звена. Первая группа представлена государственными службами, предпочитающими проводить модернизацию в рамках государственных традиций, которые довольно закрыты и обладают устойчивостью к внешнему давлению. Вторая группа более уязвима к внешнему давлению и более открыта для новых концепций менеджмента и управления персоналом. Она предусматривает реформирование в рамках структуры профессиональной карьеры на основе принципов меритократии, придерживаясь всеобъемлющей концепции Государства, представляющей собой важный элемент национальной культуры. Члены этой группы попытались сократить различия между государственным и частным сектором в отношении условий государственной службы, методов найма и продвижения по службе и схем мобильности. Конечной целью всех этих инициатив являлось повышение управленческой автономии, гибкости путем либерализации управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий, индивидуализации подотчетности и производительности (Halligan, 2003). Первая группа стран укоренена в традиции *правового государства*<sup>36</sup> континентальной Европы, в то время как вторая группа представляет *англо-американскую систему общественного интереса Великобритании* и ее бывших доминионов и колоний.

### **7. Государственная служба с категорией старших должностных лиц и модель унифицированной государственной службы**

Важнейшим компонентом реформы государственной службы являлось разграничение между категориями высокопоставленных государственных служащих и другими рангами.

<sup>36</sup> Этот термин появился лишь в конце 18 века для описания нового явления – современного государства с монопольным правом на использование силы. Такое государство являлось субъектом этой концепции и также законным источником права (Krygier, 2014).

Это можно наблюдать на примере Категории старших должностных лиц (КСДЛ) в Соединенных Штатах Америки, Категории высокопоставленных должностных лиц (КВДЛ) в Великобритании, и корпуса «А» государственной службы в Казахстане. Германия является примером страны, в которой не существует отдельного или явно обозначенного высшего звена государственной службы.

Правительства ряда стран в своем стремлении к изменению и реформированию создали «элиту» или корпус управленцев внутри своей системы госслужбы. В основном это государственные служащие, отобранные из наиболее подготовленных кандидатов на руководящие должности на политическом уровне чуть ниже министров и вице-министров. В последние годы многим странам удалось создать или реорганизовать категорию высокопоставленных государственных служащих с целью управления элитным корпусом иначе, чем остальными категориями государственной службы (OECD, 2004).

Все чаще служащие высшего звена госслужбы должны проходить процесс оценки уровня компетентности и участвовать в отборе для замещения вакантных должностей. Таким образом, можно надеяться на увеличение мобильности. Более того, больший упор на результативность и ответственность стал основной составляющей соглашений о служебной деятельности. Если в прошлом вознаграждение определялось рангом и положительностью службы, то в настоящее время оно все больше привязывается к сложности и важности выполняемой работы, а также к результативности при исполнении возложенных обязанностей (Kim, 2010).

В Южной Корее категория высокопоставленных государственных служащих играет ключевую роль в установлении и определении основных направлений политики Правительства и управление этой категорией осуществляется отдельно от других категорий государственных служащих. Чтобы занять высокопоставленную государственную должность, кандидаты должны получить дополнительное образование в течение определенного времени и пройти строгое тестирование. Тестирование направлено на оценку лидерских навыков,

### **Корпус «А» в Казахстане**

*В 2013 году Президентом Республики было принято решение о сокращении количества политических государственных служащих в восемь раз – решение, которое, по мнению международных экспертов, явилось беспрецедентным проявлением политической воли и явным признаком перехода на карьерную модель государственной службы. В то же время указом Президента была создана категория высших должностных лиц, так называемый Корпус «А».*

*В нем были утверждены специальные правила отбора в кадровый резерв и правила проведения конкурса, продления срока пребывания на службе и увольнения по собственному желанию, а также специальные требования к квалификации. В этой связи в корпус «А» вошли 550 должностей из общего количества 97000 должностей государственных служащих. Открытый конкурсный набор в Корпус «А» способствовал изучению потенциала кадров и помог привлечь новых потенциальных руководителей, которые, в условиях системы протекционизма и политического характера назначений, могли быть вне поля зрения руководителей и министров.*

*Назначения на административные должности в Корпусе «А» происходят исключительно из кадрового резерва, сформированного Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК. На основании результатов конкурса Национальная комиссия разделяет кандидатов по четырем группам: стратегические, организационные, экономические, экспертно-аналитические, финансовые и аудиторские, а также составляет относительный рейтинг всех кандидатов.*

обязательных для высокопоставленного руководителя<sup>37</sup>. Примерно 30% высокопоставленных государственных должностей замещаются на основе открытого набора, как среди гражданских лиц, так и государственных служащих. К категории высокопоставленных должностных лиц относятся все должности на уровне руководителя управления и выше в министерствах и агентствах центрального правительства, требующие наличия управленческих и лидерских способностей. Она включает примерно 1500 позиций, в том числе общие должности, специальные должности и должности в дипломатической службе. Также туда входят советники по вопросам политики и заместители министров, но не входят прокуроры, начальники полиции, генералы армии, вице-министры и министры, которые являются политическими назначенцами.

Существуют различные типы систем высокопоставленных государственных должностей в таких странах, как Канада, Новая Зеландия, Великобритания и США (Pollitt & Bouckaert, 2004), также в Бельгии, Ирландии и Нидерландах, все из которых предприняли инициативы по ограничению срока пребывания в должности для высокопоставленных государственных служащих (Bekke & Van der Meer, 2000). Так, например, в Австралии высшее звено госслужбы достигло успеха во внутренней мобильности, внешнем найме, использовании оценки служебной деятельности и формировании идентичности; в других странах, например, в Новой Зеландии, такая попытка оказалась, скорее, провальной и была прекращена (Halligan, 2003)<sup>38</sup>. В Корее высшее звено госслужбы играет ключевую роль в организации и определении основных направлений политики корейского правительства. Управление категорией этих должностных лиц осуществляется отдельно от штата рядовых госслужащих.

Государственные служащие высшего звена представляют собой подгруппу государственных служащих, которые должны обеспечивать руководство в том, что касается концепции развития, неподкупности деятельности и инноваций. Помимо этого, именно эта группа довольно часто получает широкие возможности и специальные условия найма, оценивается по самым высоким стандартам результативности и поведения, оплачивается более высокими ставками заработной платы, но при этом имеет меньше гарантий занятости. Государственные служащие высшего звена, как правило, работают в центральном правительстве, подразделениях, занимающихся разработкой политики, или руководят оперативными учреждениями. Они редко работают в таких технических областях, как законодательство или медицина, в сфере непосредственного оказания государственных услуг или в персональном штате министра или другого политического назначенца<sup>39</sup>.

В классической типологии систем государственной службы различают «карьерные» и «позиционные» системы государственной службы. В данном контексте определяющие характеристики двух систем высшего звена государственной службы в основном относятся к процессам управления, набора и назначения:

<sup>37</sup> В тестировании также оценивается способность распознавания проблемы, навыки стратегического мышления, ориентация на достижение максимальных результатов, навыки управления изменениями и удовлетворения потребностей потребителей, а также навыки координации и интеграции.

<sup>38</sup> Акцент на эффективность деятельности является неоднозначным вопросом в области управления человеческими ресурсами (Pollitt & Bouckaert, 2004), и широкое признание получило представление о том, что текущая эффективность должна быть доминирующим критерием для назначения и продвижения. Стаж работы, лояльность и квалификации по-прежнему имеют важное значение во многих странах. Это частично можно объяснить сохранением ценностей, связанных с воспринимаемой ролью правительства как образцового работодателя, и традиционными представлениями об уникальности государственной службы.

<sup>39</sup> Должностные функции государственных служащих высшего звена состоят в большей степени из профессионального управления и в меньшей – из технической экспертизы. Таким образом, поле зрения высшего звена государственной службы охватывает все государственные структуры, а не ограничивается отдельным сектором или агентством/государственным учреждением.

- a. В карьерных моделях государственной службы отбор потенциальных руководителей проводится практически по окончании ими университета, т.е. в самом начале карьеры посредством конкурсного тестирования. В таких системах огромные ресурсы вкладываются в карьерный рост государственных служащих высшего звена, которые должны быть соответствующим образом подготовлены к тому, чтобы занять высокопоставленные должности. Управление государственными служащими высшего звена, как правило, является централизованным с четким карьерным ростом; и, напротив,
- b. В позиционных системах государственной службы принят более открытый подход к процессу найма, при котором вакантные высокопоставленные должности открыты для подачи заявлений со стороны претендентов из общей системы государственной службы и в некоторых случаях из общего рынка труда. В результате формируется резерв кандидатов. В таких системах управление государственными служащими высшего звена, как правило, более децентрализовано.

Практический опыт показывает, что каждая из этих систем имеет свои преимущества и недостатки. Карьерные системы направлены на формирование государственной службы, в которой руководители высшего звена объединены общей культурой. Это облегчает процесс совместной работы и коммуникаций во всех государственных учреждениях, а также способствует укреплению внутренней мобильности. Основными недостатками такой системы являются отсутствие конкуренции, в частности, среди руководителей высшего звена, очевидный уклон в сторону навыков «широкого профиля», а также опасность того, что обеспеченные гарантированным карьерным ростом государственные служащие высшего звена могут в конечном итоге создать привилегированный закрытый «клуб», далекий от реалий общества и неспособный понять интересы и проблемы тех, кому они призваны служить.

Задача позиционной модели государственной службы заключается в том, чтобы предложить более широкий выбор кандидатов, в том числе имеющих профильные навыки. Система способствует созданию конкуренции, культурному обновлению и большей адаптивности в государственной службе. При этом система также подвержена определенному риску того, что решения о назначении и продвижении могут быть приняты на основаниях, не связанных с личными заслугами. Несмотря на то, что для предотвращения такого риска и создания условий для прозрачности процесса назначения могут потребоваться процедуры и механизмы, слабым местом этой системы остается отсутствие общей культуры среди руководителей высшего звена, недостаточная мобильность этих лиц по всем учреждениям и высокий уровень текучести кадров.

Более подробно основные характеристики систем высшего звена государственной можно наблюдать в следующих областях:

### **Подбор кадров**

Критерии подбора варьируются от страны к стране. Тем не менее, главное различие связано с ролью и сферой компетенции государственных служащих высшего звена. Страны, в которых принято функциональное определение высшего руководства, подчеркивающее управленческие функции должностей, применяют такой подход к назначению на должность, при котором все большее внимание уделяется найму руководителей с управлен-

ческими и лидерскими качествами. Это означает, что главным критерием отбора является управленческий опыт, при этом процесс подбора организован иначе и вакансии открыты для кандидатов извне. Поиск в основном направлен на руководителей с признанным опытом в государственной службе или других секторах. Как правило, их нанимают во второй половине их карьеры. Тем не менее, количество внешних специалистов, принятых на госслужбу во всех странах, непропорционально меньше, чем количество принятых внутренних кандидатов.

Набор кадров в системах с позиционной моделью продолжает меняться. От руководителей теперь ожидают, что они будут возглавлять, менять и модернизировать свои организации. Соответственно, также меняется и роль руководителей высшего звена в отношении все большего количества функциональных областей, в том числе связанных с широкими организационными и кадровыми обязанностями. Выбор таких государственных служащих высшего звена обусловлен мобильностью между различными министерствами и агентствами, что позволяет обеспечить общий диалог по вопросам эффективности деятельности, показателей и результатов. С другой стороны, в некоторых карьерных системах предпринимаются попытки сделать процесс набора открытым для усиления конкуренции на высокие должности, повышения эффективности и адаптивности. Более того, несмотря на наличие в таких системах четко определенного и центрально управляемого высшего звена госслужащих, сформированного на основе конкурса, они испытывают трудности в привязывании эффективности деятельности к повышению по службе и оплате труда в связи с наймом в начале карьеры, подготовкой и аттестацией. Лишь несколькими странам удалось установить соответствие между премиальной частью оплаты труда государственных служащих высшего звена и оценкой эффективности деятельности; в некоторых других делаются попытки внедрить систему целевого управления.

Во все большем числе стран сочетание должностных полномочий с важными управленческими обязанностями определяет то, относится ли служащий к числу высокопоставленных должностных лиц. Важна не квалификация или первоначальная категория, не заработная плата или продолжительность службы. Некоторые государства, например, США, продвинулись в этом вопросе настолько далеко, что провели различие между высокопоставленными государственными служащими с широкими управленческими функциями, с одной стороны, и экспертами или советниками, с другой. Оплата труда и квалификационный разряд последних могут быть на том же уровне, но при этом они не принадлежат к данной категории высокопоставленных должностных лиц.

Все чаще принадлежность к категории высокопоставленных должностных лиц определяется с точки зрения круга управленческих обязанностей. Для сравнения, в странах с карьерными моделями образование и квалификационный разряд по-прежнему играют роль при определении сферы обязанностей государственных служащих высшего звена. В большинстве стран имеется одна из двух дифференцированных групп государственных служащих высшего звена. В позиционных системах особое внимание уделяется высшим руководителям наряду с резервом выявленных потенциальных руководителей высшего уровня.

В противоположность этому в карьерных системах существует резерв руководителей, включая самые низкие управленческие уровни.

### ***Эффективность деятельности и оплата труда***

В большинстве стран предпринимаются попытки сделать государственную службу более восприимчивой как к решениям в области политики, так и к потребностям граждан. В этой связи упор в этих государствах делается, прежде всего, на «результативности», а не соблюдении процесса. Это привело к децентрализации некоторых управленческих решений и большему вниманию, уделяемому личной ответственности и эффективности руководителей высшего звена. Такая тенденция к индивидуализации государственной ответственности формируется благодаря внедрению механизмов постановки целей и подотчетности, а также индивидуальным поощрениям или наказаниям.

Тем не менее, степень внедрения основанного на результативности управления для государственных служащих высшего звена существенно варьируется. Это в некоторой степени связано с тем, основана ли система на карьерной или позиционной модели госслужбы. Однако, тогда как управление результативностью является более или менее нормой, все чаще в центре внимания оказывается лидерство и управление изменениями, а также более эффективное управление человеческими ресурсами. В большинстве стран была сделана попытка официально увязать оценку результативности деятельности государственных служащих высшего звена с вознаграждением. Таким образом, одна часть общей суммы вознаграждения руководителей является премиальной и непосредственно связана с достижением поставленных задач, при этом в системе государственной службы высшего звена существуют некоторые вариации. Несмотря на то, что все страны с карьерной моделью внедрили системы премиальной оплаты труда для государственных служащих высшего звена, не все из них напрямую связаны с оценкой результативности деятельности. В странах с позиционной моделью были внедрены системы оплаты труда по результатам деятельности. В этом случае, процедура оценки начинается на критическом этапе – когда ставятся задачи. Эти задачи, конечно, регулярно корректируются и напрямую увязываются с организационными целями. Более того, некоторые государства в определенной степени децентрализовали процесс принятия решения об уровне оплаты труда госслужащих высшего звена. В некоторых странах возможно обсуждение размера оплаты труда на индивидуальной основе.

### ***Продвижение по службе и мобильность***

В большинстве стран повышение по службе государственных служащих высшего ранга происходит на основании оценки результативности деятельности и индивидуальных компетенций. Можно выделить три основные группы систем повышения, непосредственно связанных с действующим типом системы высокопоставленных государственных служащих. Для стран с преимущественно карьерными системами, как правило, характерна относительно хорошая степень мобильности и наличие сложных механизмов продвижения. Соответственно, в них существует определение государственных служащих высшего звена, куда входит большое число должностей, в том числе на низких уровнях иерархии.

Таблица 1: Основные характеристики государственных служащих высшего звена в мире <sup>40</sup>

Характеристики	Австралия	Канада	Франция	Малайзия	Индия	Новая Зеландия	Сингапур	Великобритания	США
	СТРУКТУРА								
Карьерная или позиционная?	Карьерная	Карьерная	Карьерная	Карьерная	Карьерная	Позиционная	Карьерная	Карьерная	Позиционная
Проявляются ли характеристики другой системы?	Да. В открытой найме руководителей ведомств	Да. Разрешена подача заявлений со стороны кандидатов извне	Нет. За исключением немногих политических назначений	Нет	Нет	Нет. За исключением центрального выбора руководителей высшего ранга	Нет	Да. Контрактные назначения на некоторые высокопоставленные должности	Да. Подход к определению градации в оплате труда в зависимости от индивидуальной заслуг и контроль со стороны УКС <sup>41</sup>
Существует только в национальных учреждениях или нет?	Национальные учреждения	Национальные учреждения, прикомандирование в провинции	Национальные и провинциальные учреждения	Национальные учреждения, провинциальные и местные агентства	Национальные учреждения	Национальные учреждения	Национальные учреждения и статутные органы	Национальные и исполнительные учреждения	Национальные учреждения
Работники широкого профиля или специалисты?	Широкого профиля	Широкого профиля	Широкого профиля. За исключением высокопоставленных должностей	Широкого профиля	Широкого профиля	Широкого профиля и специалисты	Широкого профиля	Широкого профиля и специалисты	Широкого профиля и специалисты
Численность	Нет информации	3,600	5,360	3,700	5,000	300	490	3,200	7,000

<sup>40</sup> Источник: ОЭСР, 2012 г.

<sup>41</sup> Управление кадровой службы

Характеристики	Австралия	Канада	Франция	Малайзия	Индия	Новая Зеландия	Сингапур	Великобритания	США
<b>НАБОР</b>									
<b>Наем в начале или середине карьеры?</b>	В середине карьеры	В начале карьеры, но выбор на высокопоставленные должности в середине карьеры	В начале карьеры	В начале карьеры	В начале карьеры	В середине карьеры	В начале карьеры	В начале карьеры Но набор в середине карьеры	В середине карьеры
<b>Основа отбора</b>	Основан на личных заслугах и открыт для всех внутри и вне государственного сектора	Основан на личных заслугах и открыт	Основан на личных заслугах. Политические решения в отношении высокопоставленных должностей	Основан на личных заслугах	Основан на личных заслугах	Основан на личных заслугах и открыт	Основан на личных заслугах. Закрытая система	Основан на личных заслугах и открыт. Программа «Fast stream» для определения кандидатов	Основан на личных заслугах и открыт, за исключением 10% политических назначенцев
<b>Прозрачность процесса отбора</b>	Полная. Под контролем КГС <sup>42</sup>	Полная. Под контролем КГС	Конкурс на основании личных заслуг. Прозрачный для всех, за исключением политических назначенцев	Конкурс на основании личных заслуг, проводимый КГС и отборочными комиссиями для высокопоставленных должностей	Конкурс на основании личных заслуг, проводимый КГС и отборочными комиссиями для высокопоставленных должностей	Открытый конкурс, проводимый КГС <sup>43</sup> и руководителями высшего звена	Конкурс на основании личных заслуг, проводимый КГС	Конкурс на основании личных заслуг, проводимый КГС; назначение на высокопоставленные должности путем отдельного процесса	Конкурс на основании личных заслуг и аттестация для всех, за исключением политических назначенцев
<b>Политика равноправия</b>	Недискриминационная	Недискриминационная	Недискриминационная	Этнические квоты. Специальные условия для лиц с ограниченными возможностями	Квоты для уязвимых групп и лиц с ограниченными возможностями	Недискриминационная	Недискриминационная	Недискриминационная	Закон о равных возможностях и политика равноправия для меньшинств

Характеристики	Австралия	Канада	Франция	Малайзия	Индия	Новая Зеландия	Сингапур	Соединенное Королевство	США
<b>УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ЗВЕНОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (ВЗГС) ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ БОЛЬШЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ</b>									
<b>Кто управляет ВЗГС?</b>	Агентство по делам государственной службы и КГС	Совет казначейства и КГС	Агентство по делам государственной службы	Агентство по делам государственной службы и КГС	Управление кадровой политики	Комиссия по делам государственного сектора и глава администрации	КГС и управление по делам государственной службы при кабинете Премьер-министра	Кабинет	Управление кадровой службы и руководители агентств
<b>Степень децентрализации</b>	Существенный уровень децентрализации	Существенный уровень децентрализации	Существенный уровень децентрализации	Централизованное управление и ограниченное делегирование управления департаментам	Совместный над федеральными и региональными органами управления	Децентрализованное управление с обязательными консультациями с Комиссией по делам государственного сектора	Централизованное управление КГС и Советом по кадровой политике	Централизованное управление Кабинетом	Существенный уровень децентрализации при центральном контроле со стороны Управления кадровой службы
<b>Планирование приемственности</b>	Да	Да	Нет отдельной стратегии	Централизованное	Централизованное	Под контролем Государственной комиссии по делам госсектора	Ежегодная обязательная минимальная программа обучения	Под контролем Кабинета министров	Совместно с агентствами и федеральным институтом подготовки госслужащих высшего звена
<b>Подготовка</b>	Комплексная стратегия под контролем КГС и учреждений	Комплексная	Подготовка без отрыва от службы регулируется законами и постановлениями	Централизованное	Централизованное	Под контролем Государственной комиссии по делам госсектора	Ежегодная обязательная минимальная программа обучения	Профессиональная подготовка под контролем Кабинета министров	Совместно с агентствами и федеральным институтом подготовки госслужащих высшего звена

<sup>42</sup> Комиссия по делам госслужбы.

<sup>43</sup> Комиссия по делам государственного сектора.

Характеристики	Австралия	Канада	Франция	Малайзия	Индия	Новая Зеландия	Сингапур	Соединенное Королевство	США
<b>УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ЗВЕНОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ (ВЗГС) ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ БОЛЬШЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ (продолжение)</b>									
<b>Механизм трудоустройства: возможность без ограничения срока полномочий или контракт?</b>	Контракт	Должность без ограничения срока полномочий	Должность без ограничения срока полномочий. За исключением политических назначенцев	Должность без ограничения срока полномочий	Должность без ограничения срока полномочий	Контракт	Должность без ограничения срока полномочий	Контракт с неопределенным сроком	Контракт с неопределенным сроком
<b>Отдельный кодекс поведения?</b>	Да	Да. В виде основных областей компетенции	Общий кодекс поведения для всех государственных служащих	Специальный кодекс поведения	Специальный кодекс поведения	Специальный кодекс поведения, основанный на Законе о государственной службе	Специальный кодекс поведения	Специальный кодекс поведения	Специальный кодекс поведения и основные квалификации
<b>Оценка эффективности деятельности</b>	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>Развитие карьеры зависит от эффективности деятельности?</b>	Очевидная связь	Очевидная связь	Очевидная связь	Связано с назначением на высокие-поставленные должности в закрытой системе	Связано с продвижением и назначением на желаемые должности	Да	Да	Да	Да
<b>Зависит ли компонент премиальной оплаты от эффективности деятельности?</b>	Правила оплаты вознаграждения по результатам работы; система широких диапазонов оплаты труда	Дискреционные единоразовые выплаты (суммы 10-25% оклада)	Нет	Ежегодное повышение оклада по результатам работы	Нет	Да	Да	Да. Использование перекрывающихся диапазонов оплаты. Специальный фонд оплаты премий по результатам работы	Да. Использование перекрывающихся диапазонов оплаты. Специальный фонд оплаты премий по результатам работы

Однако, основным недостатком этих систем заключается в трудности поддержания удовлетворительного уровня конкуренции в отношении руководящих должностей. Страны с позиционными системами госслужбы испытывают затруднения при поощрении межведомственной мобильности среди должностных лиц высшего звена или удержания руководителей высшего звена в долгосрочной перспективе, создавая так называемую «проблему общегосударственной слаженности». Текучесть кадров может быть высокой. Таким образом, в этих странах были созданы центральные базы данных по кадрам высшего звена и резервы потенциальных будущих государственных служащих высшего звена, включающие полную информацию об их служебной карьере. Примером являются Нидерланды. Некоторые другие страны ведут кадровый резерв будущих кандидатов, формальный и централизованный как в Великобритании, или неформальный и децентрализованный как в США. Кандидатов определяют на начальном этапе их карьеры. Им уделяется особое внимание в плане карьерного развития, при этом они находятся в конкурентных условиях с потенциальными кандидатами, не входящими в эту группу.

### **Обучение и профессиональное развитие**

Большинство стран уделяют особое внимание подготовке и обучению на протяжении всей жизни. При этом существуют две категории. Страны с открытыми позиционными системами делают больший акцент на конкретную и специализированную подготовку. Это не удивительно, принимая во внимание большое разнообразие кандидатов, имеющих более слабый уровень общей культуры, которые также могут нуждаться в подготовке в области государственного управления и административных процедур. И наоборот, страны, которые отбирают потенциальных будущих руководителей сразу после университета или в начале их карьеры, как правило, уделяют больше внимания подготовке до поступления на службу. Тем не менее, прослеживается общая тенденция к увеличению числа подготовительных курсов, ориентированных на развитие лидерского потенциала и навыков управления. Все больше внимания уделяется наращиванию потенциала, в частности, навыкам работы и ведения переговоров в условиях сложной международной политической обстановки.

## **8. Управление талантами в государственном секторе**

Правительства разработали ряд механизмов управления талантами с целью привлечения талантливых людей в государственные учреждения. Несмотря на различные названия и формы<sup>44</sup>, все они преследуют схожие цели, а именно, привлечь кадры и, таким образом, приспособиться к условиям быстрых перемен. Общая тенденция<sup>45</sup> заключается в том, чтобы сосредоточить внимание на развитии управленческих навыков. Неотъемлемыми составляющими программ управления талантами являются методы управления результативностью, развитие лидерских навыков и управление изменениями. Эта тенденция прослеживается как в карьерной, так и позиционной моделях государственной службы. Данные программы оказались успешными в одних случаях, и не столь успешными в других. Многие из них критиковались как несправедливые и пристрастные, несмотря на заявленные благие наме-

<sup>44</sup> Например, кадровая система для старших руководителей в США, программа привлечения выпускников ведущих вузов Великобритании «Fast Stream», категория старших должностных лиц в Корее, административная служба в Сингапуре, программа для сотрудников с большим потенциалом в Таиланде, программа административной и дипломатической службы в Малайзии и др.

<sup>45</sup> Изученные страны: Австралия, Канада, Великобритания и США.

рения. Однако, они часто рассматриваются как выход из ситуации существенной нехватки квалифицированного персонала. Два элемента имеют большое значение в вопросе управления талантами: **лидерство и интеграция**.

В 2010 году Австралия признала, что ее государственная служба<sup>46</sup>, как и в других западных странах, стареет и теряет свою привлекательность для новых кадров, тем самым существенно отставая от частного сектора в способности привлекать и удерживать талантливых людей. Консультативная Комиссия по реформе государственной службы Австралии подтвердила, что человеческий капитал в наши дни является главным источником конкурентного преимущества и что инвестиции в людей позволяют существенно повысить производительность труда<sup>47</sup>.

Важность привлечения и сохранения лучших работников для организации стала одной из главных задач и основных движущих факторов роста организаций в 21 столетии. В этой связи, в «Программе реформы»<sup>48</sup> 2010 года государственной службы Австралии была особо подчеркнута необходимость оптимизировать подход государственных учреждений к выявлению и развитию талантов, что привело к пересмотру систем управления талантами многими государственными учреждениями.

В 2005 году в Канаде под влиянием ряда факторов, в том числе демографической ситуации, глобализации и развития технологий, а также более гибких условий трудоустройства, наблюдаемых в других секторах технологически развитых стран мира, популярной стратегией управления человеческими ресурсами в государственном секторе стало управление талантами<sup>49</sup>. Канадские высокопоставленные чиновники признали, что способность находить и удерживать хороших работников имеет важнейшее значение для успеха и реформирования государственной службы в любой стране. Так, на протяжении более десятилетия, государственный сектор Канады «ведет наем и удерживает хорошо обученный квалифицированный персонал» в качестве одной из ключевых мер в ответ на возрождение и успех государственной службы в 21 столетии<sup>50</sup>.

Политика управления талантами в государственной службе Канады направлена на достижение двух целей: 1) обеспечить наличие в данный момент и в будущем компетентных, репрезентативных и опытных руководителей для заполнения на непрерывной основе старших

**Консультативная комиссия  
по реформе государственного  
сектора Австралии**

*Важность привлечения и удержания самых лучших сотрудников для организации стала одной из главных задачи и основных движущих факторов роста организаций в 21 столетии.*

<sup>46</sup> Государственная служба Австралии (ГСА), первоначально известная как Государственная служба Содружества, является федеральной государственной службой Австралии, действующей в настоящее время в соответствии с Законом о государственной службе 1999 года. Люди, нанятые на службу ГСА, заняты на административных должностях в государственных учреждениях и агентствах Австралии. В совокупности учреждения АГС обеспечивают информацией, предоставляют услуги и поддержку практически во всех сферах жизни населения Австралии. Государственная служба Австралии, располагающая штатом сотрудников численностью свыше 160000 человек, является одним из самых крупных работодателей страны.

<sup>47</sup> Консультационная комиссия по реформированию государственной администрации Австралии, 2010 год, «На шаг впереди – Программа реформирования государственной администрации Австралии», Канберра.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Государственная служба Канады представляет собой позиционную систему управления человеческими ресурсами в противоположность «карьерным» системам в других странах. Ключевым элементом любого назначения является справедливый конкурс, проводимый в соответствии с установленными правилами и открытый для соответствующих кандидатов, при контроле и мониторинге со стороны Комиссии по делам государственной службы.

<sup>50</sup> Тед Гленн, «Ситуация с управлением талантами в государственном секторе Канады», Обзор государственной администрации Канады, Vol. 55, No. 1, 2012

## **Управление талантами в государственном секторе: пример Сингапура**

Существует четыре основных плана по управлению талантами в Сингапуре, руководит которыми, в основном Комиссия государственной службы:

### **1. Стипендии до начала службы**

Правительство Сингапура считает, что предложение стипендий до начала службы является самым оптимальным способом привлечь самых лучших и ярких мужчин и женщин на правительственную службу. Начиная с 1962 года, КГС выделяет примерно 60 стипендий на ежегодной основе с целью обеспечения преемственности талантов. Задача стипендий КГС заключается в наборе служащих для занятия важных государственных должностей высокого уровня. Существует ряд различных стипендий без каких-либо строгих ограничений в отношении области изучения для кандидатов с различными способностями и интересами, и ограничения количества присуждаемых стипендий.

### **2. Программа подготовки специалистов в области управления (Management Associate Program – MAP)**

С 2002 года MAP является программой развития карьеры для специалистов, предоставляющей стипендиатам возможность начать управленческую карьеру на государственной службе по окончании учебного заведения. Обладатели стипендий высокого уровня под управлением КГС автоматически зачисляются в MAP; действующие государственные служащие, чей опыт работы составляет менее двух лет, также могут быть номинированы для участия в этой программе. Также существуют открытые наборы для привлечения специалистов, находящихся в середине своей карьеры и заинтересованных в участии в таком плане.

### **3. Административная служба (АС)**

Эта схема обозначает элиту государственных служащих Сингапура. КГС назначает таких административных служащих, в то время как управление государственной службы руководит их назначениями и карьерным ростом. Несмотря на то, что получатели стипендии составляют от 10 до 15 процентов от числа всех служащих подразделения 1, большинство служащих в АС являются получателями стипендии. В конце четырехлетней программы MAP обладатели степени специалиста в области управления проходят интервью для поступления на АС. Административные служащие несут ответственность за разработку и реализацию национальной политики в консультации с политическим руководством. Помимо формального обучения, административным служащим предлагается возможность занимать различные должности с целью повышения опыта и профессиональных навыков, в том числе работать в компаниях частного сектора.

### **4. Программа высокого потенциала (HiPo)**

Программа высокого потенциала (HiPo) предназначена для действующих государственных служащих. Ее целью является развитие более широких лидерских способностей в различных сферах государственной службы. В рамках HiPo служащие имеют возможность проходить программы подготовки на основных этапах карьерного роста, участвовать в межведомственных проектных группах, получать назначения во внешние министерства или организации, принимать участие в форумах по руководству и управлению, а также выполнять сложные задания. Как правило, чтобы получить право на участие в программе, служащие должны иметь опыт работы на государственной службе не менее двух лет. Какие-либо точные критерии в свободном доступе не найдены. Исходя из информации, полученной в ходе интервью, они также проходят строгий процесс оценки и отбора.

руководящих должностей, и 2) поддерживать эффективную, действенную и устойчивую систему управления руководящим звеном, что позволяет обеспечить высокое качество продуктов, политических мер и услуг для граждан Канады.

Государственная служба Великобритании<sup>51</sup> также быстро адаптируется к потребностям меняющегося мира. Она развивается в направлении диверсифицированной рабочей силы, чтобы быть способной решать грядущие проблемы путем развития потенциала своих человеческих ресурсов. Внедряется политика по привлечению широкой группы талантливых людей, поощрению в них больших устремлений и поддержке в их стремлении достичь руководящих должностей. В этой связи жизненно важное значение имеют эффективные и систематические политические меры, а также процессы управления талантами<sup>52</sup>. Соответственно, управление человеческими ресурсами вышло на передний план инициатив в области реформы. Таким образом, были привлечены трансформационные лидеры<sup>53</sup>, при этом процесс перемен осуществлялся под руководством секретаря Кабинета министров и руководителя агентства по делам государственной службы.

Великобритания во многих отношениях использовала ту же программу действий, что и многие другие государства. Тем не менее, стране удалось перейти от разработки конструктивных идей до их реализации на практике. В частности, можно отметить, что ею были реализованы существенные нововведения в некоторых вопросах, включая ускоренную процедуру найма новых сотрудников и серьезные меры для решения проблемы низкой эффективности деятельности<sup>54</sup>. Помимо этого, учитывая децентрализованный характер системы управления талантами в государственной службе Великобритании, отдельными учреждениями и центральными правительственными агентствами в Соединенном Королевстве были реализованы несколько отдельных инициатив.

В США Федеральное правительство<sup>55</sup> переживает период быстрых изменений, связанных с рабочей силой. Это связано с тем, что 60% рабочей силы имеют право выйти на пенсию<sup>56</sup> в ближайшие несколько лет. В то же время количество должностей в Федеральном

<sup>51</sup> Согласно статистическим данным о занятости в государственном секторе Национальной статистической службы Великобритании, штат государственной службы в Англии и Уэльсе (центральное правительство) насчитывает 497000 человек, включая вооруженные силы. Примерно каждый седьмой из десяти госслужащих выполняет оперативные функции, связанные с предоставлением услуг, например, сотрудники контакт-центра или персональные консультанты. Примерно три четверти работают за пределами Лондона и Юго-Восточной Англии.

<sup>52</sup> Обзор был проведен в 2008 году с целью оценки статуса реформы и модернизации государственной службы в Великобритании по четырем областям работы: 1) трансформация стратегии управления человеческими ресурсами и реализация (включая потенциал в области политики); 2) организация государственной службы, способной осуществлять политические приоритеты; 3) оценка потенциала учреждений по осуществлению своих мандатов; и 4) повышение качества предоставления комплексных услуг гражданам. Предполагалось, что каждый из этих элементов имеет критически важное значение для усилий по модернизации бюрократической системы; тем не менее, они должны использоваться в качестве корпоративных инициатив для поддержки приоритетов организаций, а также они должны взаимно обогащать друг друга для обеспечения успешного результата. Этот обзор послужил основой для создания стратегии диверсификации государственной службы «Продвигая равенство, поощряя разнообразие», начатой в июле 2008 года под руководством секретаря Кабинета министров, сэра Гаса О'Доннелла.

<sup>53</sup> Например, Джилл Райдер был нанят из консультационного агентства Accenture. Его попросили сконцентрировать внимание на формировании следующего поколения руководителей, создании стратегии управления человеческими ресурсами и повышении эффективности организаций, занимающихся управлением человеческими ресурсами.

<sup>54</sup> Государственная служба Великобритании использует модель на основе компетенций в основной программе профессиональной подготовки «Профессиональные навыки для правительства (see: [http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PSG-HR-Professional-Standards-Handbook-July09\\_tcm6-6724.pdf](http://www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/PSG-HR-Professional-Standards-Handbook-July09_tcm6-6724.pdf)), которая была впервые запущена в 2005 году и описывает себя как «основную и долгосрочную программу изменения для государственных служащих». Согласно этой программе предыдущее **разделение сотрудников общего профиля/специалистов** было заменено на подход к выделению трех карьерных групп: 1) операционная деятельность; 2) политика; и 3) корпоративные службы; и четырех областей навыков и компетенций: 1) лидерство; 2) основные навыки; 3) связанные с работой и профессиональные компетенции; и 4) более широкий опыт.

<sup>55</sup> В системе федерального правительства США работает примерно два миллиона сотрудников на различных должностях – от агентов секретной службы до финансовых аналитиков, IT-специалистов и научных работников. Эти люди работают в различных правительственных учреждениях, каждое из которых имеет важную и четкую миссию, заключающуюся в обеспечении безопасности, предоставлении услуг или поддержке граждан США.

<sup>56</sup> К 2015 году 60% персонала и 90% высшего руководства в правительстве будут иметь право выйти на пенсию.

правительстве выросло за последние несколько лет на 33%. Наметились две тенденции, определяющие рост спроса на государственных служащих: массовый выход на пенсию лиц, родившихся в период послевоенного демографического взрыва, и расширение роли правительства в жизни общества, учитывая, что реформа здравоохранения, финансовая реформа и другие меры привели к созданию дополнительных рабочих мест в федеральном правительстве<sup>57</sup>. Стоит отметить, что эти новые рабочие возможности представляют собой еще больший вызов, принимая во внимание их возрастающее влияние на ключевые сектора экономики. Признавая это, Управление кадровой службы (УКС)<sup>58</sup> и Бюро по управлению и бюджету (БУБ)<sup>59</sup> полностью пересмотрели федеральную систему найма, внедрив инновации в практику найма и набора персонала в федеральных агентствах. Это стало первым шагом в привлечении достаточного числа новых сотрудников с надлежащей квалификацией, и реализации комплексной программы управления талантами.

Такой переход стал необходимым условием для привлечения и сохранения талантливых представителей поколения Y<sup>60</sup>, и эта новая рабочая сила представляет собой работников с высоким потенциалом, заинтересованных в постоянном обучении новому. В то же время этим новым сотрудникам присущи высокие ожидания от своей работы<sup>61</sup>, что предполагает, что государственные учреждения, принимая во внимание их подходы к управлению талантами, должны уделять такое же пристальное внимание удержанию сотрудников, какое они уделяют найму. Таким образом, федеральное правительство стремится к созданию системы управления талантами мирового класса, которая охватывает не только вопросы найма и набора сотрудников, но и целый спектр организационных компетенций. В этой связи, в новой системе применяется комплексный подход к управлению талантами, охватывающий оценку и поощрение результатов деятельности, возвращение и развитие лидеров, вовлеченность и соединенность сотрудников, и укрепление их потенциала в области управления человеческими ресурсами.

## 9. Подход на основе компетенций к набору и оценке персонала в государственной службе

Подход на основе компетенций к набору и оценке персонала в государственной службе прочно вошел в практику большинства систем государственной службы, в частности, в развитых странах. В Великобритании, США и Канаде подход на основе компетенций был внедрен в конце 1980-х годов. На сегодняшний день большинство стран ОЭСР внедрили в рамках реформ системы, основанные на компетенциях. В 1990-е годы большое признание получил подход к управлению компетенциями в государственном секторе. Этому было уделено должное внимание в Законе о государственной службе 1999 г. в Австралии, в бельгийском плане «Sorernicus» и в Корее. Относительно недавно модели на основе компетенций

<sup>57</sup> Согласно данным организации «Партнерство для государственной службы», в 2012 году Федеральным правительством было нанято на службу 600000 человек, распределенных равномерно для замещения освободившихся и новых позиций.

<sup>58</sup> <http://www.opm.gov/>

<sup>59</sup> <http://www.whitehouse.gov/omb>

<sup>60</sup> Поколение Y, также известное как «поколение миллениума» – демографическое поколение, следующее за поколением X. Нет четких данных относительно того, когда это поколение начинается и заканчивается. Говоря о поколении Y, исследователи и обозреватели подразумевают родившихся в период с начала 1980-х до начала 2000-х.

<sup>61</sup> Сегодня, как никогда раньше, молодые люди (в возрасте 25 лет и моложе) решительно рассматривают государственную службу в качестве «трамплина» в своей карьере (61% молодых работников отмечают, что рассмотрят возможность работы на правительство в качестве первого шага на пути построения своей карьеры). Это значительно отличается от ситуации тридцатилетней давности, когда большинство людей выбирали государственную службу в качестве способа «обеспечить достойный выход на пенсию».

также были внедрены в Нидерландах, Финляндии, Швеции и Эстонии. В Германии и Франции, наоборот, эти модели по-прежнему функционируют на экспериментальной основе.

Управление компетенциями обычно реализуется как часть более широкой стратегии институциональной реформы, направленной на создание гибкой и эффективной рабочей силы<sup>62</sup>. Эту тенденцию можно наблюдать на примере голландской администрации. В этой стране введение процесса управления компетенциями преследовало цель придать бюрократической культуре предпринимательский характер. В федеральной администрации Бельгии система управления компетенциями была введена с целью ускорения широких организационных изменений и смягчения ярко выраженного символического разрыва с бюрократическим прошлым. В обоих случаях система управления компетенциями была использована в качестве инструмента для внедрения новой клиентоориентированной и адаптивной культуры в государственном секторе. Она также способствовала подготовке лидеров для процесса реформирования. Системы управления компетенциями были разработаны для обеспечения бесперебойного и постепенного перехода от традиционной системы управления персоналом к стратегическому управлению человеческими ресурсами в государственной службе.

Тем не менее, чтобы применить структуры компетенций в стратегическом управлении человеческими ресурсами, потребуется интегрировать все соответствующие компетенции в одну структуру или модель. В большинстве стран такая структура была создана на централизованной основе. Она, прежде всего, направлена на высшие эшелоны, на так называемых госслужащих высшего звена. Особое внимание уделялось ценностям государственной службы, а именно, неподкупности и преданности службе, каждая из которых может составлять часть базовых компетенций.

Необходимо отметить, что разработка модели компетенций является долгим процессом. Для достижения успешных результатов ее необходимо постоянно пересматривать и совершенствовать. Часто вначале разрабатывается первоначальная структура компетенций. Процесс постепенного уточнения происходит с учетом замечаний и соображений со стороны ряда заинтересованных лиц. В то же время важно понимать, что развитие структуры компетенций должно стать неотъемлемой частью всех процессов, связанных с управлением человеческими ресурсами, включая отбор и наем, а также оценку эффективности деятельности, профессиональное и карьерное развитие и методы вознаграждения.

### **Значение компетенции**

*Компетенция представляет собой комплексную концепцию. Традиционное значение компетенции – формальное и законное полномочие государственного служащего или государственного органа. Но данный термин может также трактоваться как теоретически и практически обоснованная способность отдельных государственных служащих выполнять конкретные задачи (Hood & Lodge, 2004; Lodge & Hood, 2003). Компетенции – это то, что государственные служащие должны знать или уметь делать (Hood & Lodge, 2006). Навыки, опыт и способности государственных служащих являются важными характеристиками и основными вопросами современных бюрократических систем.*

<sup>62</sup> Конкретные задачи включали: 1) повышение гибкости и адаптивности рабочей силы (Австралия, Бельгия и Нидерланды); 2) повышение эффективности и действенности управления человеческими ресурсами (Австралия, Канада); 3) обеспечение ясности касательно приоритетов в области развития персонала (Дания); 4) преодоление классической бюрократической модели (Франция); 5) повышение конкурентоспособности правительства (Корея); 6) в качестве инструмента организационных и культурных изменений (Бельгия, Великобритания); 7) стратегическая согласованность между индивидуумом и организацией (США).

Таким образом, несмотря на то, что подходы на основе компетенций в управлении человеческими ресурсами постоянно претерпевают изменения, практика их применения в развитых странах ширится. Стало очевидным, что подход, основанный на компетенциях, по-прежнему будет использоваться в государственном секторе, так как он способствует обеспечению эффективного функционирования государственного сектора<sup>63</sup>. Практика применения подходов, основанных на компетенциях, в управлении человеческими ресурсами распространялась в основном среди развитых стран. То, что эти подходы в дальнейшем дорабатывались, показывает, что был реализован целый ряд различных моделей. Тем не менее, можно выявить общие тенденции. Так, в некоторых странах, преимущественно, в Западной Европе, системы управления компетенциями сосредоточены скорее на ключевых требованиях должности и функциональных обязанностях, чем на образовании и опыте работы отдельных кандидатов. Наличие некоторых базовых характеристик часто воспринимается как должное. В других странах центральную роль играют личностные качества. Судя по имеющимся данным, в Европейском Союзе упор, как правило, делается на управленческих компетенциях. В целом, независимо от традиций, в последние годы все страны уделяют особое внимание навыкам, в частности, навыкам управления.

## 10. Централизованное и децентрализованное управление персоналом

Высокая степень административного централизма характеризуется тесно интегрированной системой, включающей как территориальные, так и административные единицы; децентрализованная система, в свою очередь, характеризуется слабой сетью местных единиц и нежесткой иерархией от центрального правительства до территориальных административных учреждений. Появление двух отличных форм управления персоналом с различной степенью автономности, количеством участников и распределением ресурсов обусловлено данными различиями. В век «управленческих реформ», децентрализация и стремление к автономности учреждений, очевидно, является целесообразным решением в системах с сопоставимыми организационными структурами. В Швеции, например, государственные местные органы слабые, для других стран, наоборот, характерна интеграция и наличие сильных местных государственных органов. Примером может служить Франция.

В некоторых странах, например, в Нидерландах, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) используются с целью оптимизировать деятельность центрального правительства, т.е. государственной службы, и услуги, предоставляемые населению<sup>64</sup>. При такой стратегии конкретизируется роль ИКТ и информационного управления (ИУ) в программе правительства. Это включает объединение текущей фрагментированной структуры ИКТ, сокращение количества центров данных, создание единого органа при центральном правительстве, отвечающего за безопасность ИКТ, разработку предложений по гармонизации структуры и использования программного обеспечения и перевод в цифровую форму услуг, предоставляемых центральным правительством гражданам. Результатом станет повышение эффективности и сокращение расходов.

<sup>63</sup> В этой связи в настоящее время в Республике Казахстан реализуется данная система, цель которой заключается во внедрении подхода на основе компетенций в государственной службе и тем самым создании необходимых условий для дальнейшей модернизации гражданской службы, что будет способствовать развитию страны.

<sup>64</sup> Данная стратегия находится на стадии реализации (2012-2015 гг.) и основывается на принципах, ранее изложенных в общей программе голландского правительства по сокращению штата центрального правительства и повышению его эффективности – «компактное центральное правительство».

## 11. Агентификация

*Агентификация* – процесс, при котором национальные правительства, как правило, делегируют обязанности по реализации нормативной деятельности, в основном, национальным учреждениям, зачастую полностью приватизированным, по крайней мере, в отношении управленческих функций, хотя формально прямая ответственность за них по-прежнему лежит на министре. «Агентификация» также является недостатком процесса делегирования и передаче полномочий, поскольку большая автономность – в частности, в кадровых и финансовых вопросах – предоставляется государственным учреждениям, которые либо продолжают юридически оставаться частью правительства, либо приобретают собственную правосубъектность (Beblavy, 2002b). Это также может означать создание или передачу полномочий органам, являющимся подразделениями или независимыми от министерств/учреждений структурами (Gill, 2002).

В странах ОЭСР общими причинами для создания агентств из соображений «добросовестного управления» является: 1) повышение эффективности деятельности государственных органов; и 2) повышение доверия к принятию решений путем отделения их от прямого участия в политике. Правительства предоставляют своим агентствам *управленческую автономию*, в частности, свободу в распределении ресурсов для достижения поставленных политических целей или *политическую автономию* в толковании и принятии решений в конкретных секторах или вопросах политики. Даже несмотря на то, что ситуация в разных странах отличается, агентификация стала одной из главных особенностей изменения во взаимоотношениях между центральным правительством и агентствами в следующих областях:

- корпоратизация государственного бизнеса<sup>65</sup>;
- высшие учебные заведения;
- исследовательские институты;
- художественные и культурные учреждения;
- государственные средства массовой информации;
- выделенные средства – от пенсий до сельского хозяйства;
- регулирующие органы.

В большинстве случаев агентификация подразумевает большую независимость в управлении, чаще всего независимость в вопросах управления персоналом и даже иногда создание независимого источника финансирования. Несмотря на то, что бывают исключения, процесс агентификации, как правило, имеет место в организациях, основными заказчиками которых являются не правительство или его учреждения, а физические лица и корпорации.

Процесс агентификации в странах с переходной экономикой обычно подразумевает создание новых автономных органов для выполнения новых функций или значительное повышение автономии существующих законодательно независимых органов, на индивидуальной

<sup>65</sup> Виды деятельности, которые часто единодушно рассматриваются как имеющие целью извлечение прибыли, но которые должны оставаться под контролем правительства по ряду причин

или коллективной основе. С начала 1980-х годов, большинство западных стран реализовали ту или иную форму стратегии агентификации, часто в рамках реформ, вдохновленных идеями НГУ (van Thiel, 2005)<sup>66</sup>.

Правительства некоторых стран Юго-Восточной Азии делегировали функции по формированию политики на макроэкономическом и стратегическом уровне таким авторитетным и элитным агентствам, как Совет по экономическому планированию в Корее, а в Таиланде – Министерство финансов, Бюро бюджета, Центральный банк и Национальный совет по экономике и социальному развитию. Такие агентства, укомплектованные специалистами, обладают относительной автономией. Обсуждения, которые ведут эти учреждения, находят отражение в процессе, обеспечивающем существенное участие и надзор со стороны частных компаний посредством государственно-частных советов и других форумов. Такие советы, действующие в Японии, Малайзии, Республике Корея и Сингапуре, проверяют дорогостоящие программы с особой тщательностью (Kaul, 1997).

## 12. Область политической и административной взаимозависимости

Это понятие связано с взаимоотношениями между политиками и высокопоставленными государственными служащими. Эти взаимоотношения оказывают влияние на деятельность государственной службы. Один из ключевых аспектов этой области касается источников лояльности и обязательств, псевдонима nepотизма и протекционизма – например, когда чиновники занимают свое место непосредственно благодаря своим политическим руководителям или другим источникам. Примером последних могут служить системы «прямых соратников», например, модель «входа и выхода» США или формирующаяся тенденция в центрально-европейских странах (Meyer-Sahling, 2004). В противоположность этому, в Японии смена правительства не влечет за собой увольнение госслужащих. В смешанных случаях политические назначенцы могут быть уволены в любое время и без оснований в обмен на комфортную пенсию, как, например, в Германии, либо же по усмотрению политического руководителя они могут получить назначение в кабинет министров, как, например, во Франции<sup>67</sup>.

В этой связи возникают вопросы, представляющие собой проблему. Например, повышенное внимание, которое уделяется эффективности и подотчетности, может оказаться спорным. Оно конфликтует, помимо прочего, с понятиями стажа и лояльности. В реформе государственной службы необходимо обеспечить баланс между гибкостью и подотчетностью и репрезентативностью и равенством. И это по-прежнему непросто. В то же время, обеспечение баланса между гибкостью и репрезентативностью с равенством не может быть достигнуто механическим путем, поскольку расширение свободы действий, которую государственные служащие, в качестве государственных управленцев, могут потребовать в отношении принятия кадровых решений, ведет к сокращению, в свою очередь, политического контроля. При этом важно сохранять принцип непредвзятости государственной службы, в частности, на самых высоких уровнях разработки политики и формирования программ, особенно в демократических государствах, где периодически происходит смена руководства. «Непрерывность государства» является необходимостью, даже если она

<sup>66</sup> В этой связи, тем не менее, важно иметь в виду, что модели полуправительственного администрирования исполнительных функций существовали в континентальных европейских системах на протяжении долгого времени (Dijkstra & Van der Meer, 1997).

<sup>67</sup> Считается, что управленческие идеи найдут больший отклик в «инструментальных» бюрократических системах, в которых лояльность государственных служащих направлена в сторону их политических руководителей, а не на нечто абстрактное, как, например, конституция.

может быть сопряжена с риском создания привилегированного, несколько эгоистичного класса внутри государства<sup>68</sup>.

Существуют значительные различия в том, как реализуется административно-политическое взаимодействие, когда речь заходит о найме и мобильности. В некоторых странах каждая смена правительства сопровождается назначением новых руководящих работников и высокопоставленных должностных лиц. В некоторых странах, партийная принадлежность государственных служащих широко известна и имеет значение в процессе назначения; в других – служащие могут не связывать себя с какой-либо политической партией. Тем не менее, очевидно, что складывается тенденция к расширению использования персонального политического штата с сопутствующей тенденцией делать новые назначения на руководящие должности каждый раз, когда приходит новое правительство (ОЭСР, 2004b).

### 13. Общая перспектива

Очевидно, что совпадения в большинстве областей реформы государственной службы отсутствуют. Тем не менее, прослеживаются некоторые явные общие тенденции в некоторых крупных группах стран. Среди них тенденция к «преодолению разрыва» между государственным и частным сектором. Наблюдается тенденция к увеличению управленческой автономии, свободы действий и гибкости путем дерегулирования управления человеческими ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и деятельности, в частности, среди большинства стран-членов ОЭСР (ОЭСР, 2005a). Очевидно, что в наши дни пока еще слишком рано говорить о том, что государственный аппарат, основанный на меритократических принципах, неустойчив, поскольку его адаптивная способность высока и не должна недооцениваться (Christensen, 2003). Так, традиционная система централизованного бюрократического управления оказалась более выносливой, в частности, там, где существование сильной и всеохватывающей концепции государства остается важной и неотъемлемой частью национальной культуры. То, насколько реформы, касающиеся найма, продвижения и мобильности государственных служащих, могут привести к разрушению традиционных ценностей равенства, объективности, заслуг и непредвзятости, еще предстоит определить.

С другой стороны, события, происходящие в современном обществе, выдвигают повышенные требования к качеству и эффективности деятельности государственных служащих. Во всем мире приоритетное внимание уделяется вопросам результативности, прозрачности, подотчетности, ориентированности на клиента, неподкупности и восприимчивости. При этом необходимо отметить, что спрос на большую гибкость и управленческую свободу действий при найме и продвижении по службе может противоречить таким нормам как справедливость, равенство, предсказуемость и непредвзятость, так как они ограничивают гибкость и свободу действий при назначениях. Такие противоречия могут усиливаться в случае, когда государственные управленцы должны сделать выбор между назначением на должность карьерных государственных служащих или наймом сотрудников из штата или по контракту. Следует помнить, что основополагающей миссией государственной службы является осуществление государственной деятельности, обеспечение государственного управления, а не само управление (ОЭСР, 2005a). Это подразумевает, что крайне важно

<sup>68</sup> В таких странах, как Франция и Италия, принцип нейтральности оказался и долговечным, и полезным, в частности, в периоды политической и социальной нестабильности, поскольку способствовал обеспечению непрерывности государственного управления и сохранению необходимых связей между государством и обществом.

уделять внимание ценностям, которые создают и укрепляют уверенность и доверие к организациям государственного сектора, поддерживая социальную сплоченность (Newland, 2015: 39-64).

Один из уроков, извлеченных из анализа практики управления человеческими ресурсами, заключается в том, что не существует идеального типа системы трудоустройства в государственной службе<sup>69</sup>. Вместо этого имеет место сложный компромисс между индивидуализацией и делегированием управления человеческими ресурсами в целях повышения адаптивности и гибкости государственной службы, с одной стороны, и чувством коллективизма, общих ценностей, взаимного доверия среди государственных служащих, с другой (ОЭСР, 2005а). Как добиться баланса между разделением и интеграцией, между индивидуализацией, общей идентичностью, давлением рынка и культурной сплоченностью, а также чувством общей цели – одна из главных проблем в реформе управления человеческими ресурсами в государственном секторе.

В целом, в последние десятилетия, несмотря на общность, присущую большинству процессов реформирования, можно выделить две важные тенденции в реформе государственного управления, по крайней мере, в промышленно развитых странах. Используя формулировку и обоснование, представленное Pollitt and Bouckaert (2002), мы можем рассматривать **Новое государственное управление** и **Новое веберийское государство** в качестве основных тенденций в реформировании (Argyriades & Timsit, 2013). Согласно этим авторам, приверженцы Новой веберийской модели уделяют первоочередное внимание обновлению веберийской традиции<sup>70</sup>, тогда как сторонники Нового государственного управления по большому счету отвергают эту традицию и пропагандируют подходы, используемые в частном секторе.

Глобальный опыт также показывает, что реформа системы государственной службы является комплексной задачей и процессом, в котором участвуют конкурирующие интересы, и зависит от множества факторов, как внешних, так и внутренних. Наблюдение, сделанное Pollitt and Bouckaert (2004: 39), как нельзя лучше подводит итог:

*«Мы уверены, что концептуально идентичная, или, по крайней мере, очень схожая реформа работает по-разному в одном национальном контексте по сравнению с другим».*

<sup>69</sup> Исследование, проведенное в 2010 году (Demtke), показало, что различные исторические традиции и культуры, как и системы управления человеческими ресурсами, оказывают значительное влияние на пути модернизации государственного управления и на результаты реформ в области управления человеческими ресурсами. В то же время, результаты этого исследования в каком-то смысле дают интересную картину о различиях и сходствах систем государственной службы в Европе. В нем также наглядно иллюстрируются трудности при определении страновых моделей и географических сходств в периоды децентрализации, дифференциации, повышения гибкости и размывания границ внутри государственного сектора и между государственным и частным сектором.

<sup>70</sup> Эта концепция включает в себя как веберийские традиции, так и элементы Нового государственного управления



## V. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ

Данная глава посвящена изучению реформ и процессов развития государственной службы на региональном уровне. В этой связи, особое внимание в этой главе уделено нескольким регионам мира, в том числе Содружеству Независимых Государств и государствам Кавказа, Юго-Восточной и Центральной Европы, а также Юго-Восточной Азии. Африка, остальная часть Азии, Южная и Северная Америка и Ближний Восток не были включены в исследование исключительно по причине недостатка данных, которые позволили бы охватить эти географические регионы.

### 1. Содружество Независимых Государств и страны Кавказского региона

#### 1.1 Обзор

После распада Советского Союза страны с переходной экономикой приступили к осуществлению сложной задачи по проведению экономических и политических реформ. В отличие от реформ в области государственного управления в развитых странах, в которых они осуществлялись на протяжении длительного периода времени, реформы в государствах с переходной экономикой были сопряжены с рядом трудностей (Kim & Argyriades, 2015: 273-302, 361-380; Megginson, 2005; Newland, 1996; Wiseman & Wise, 2009). Стремительные перемены в странах бывшего Советского Союза в последние три десятилетия происходили в условиях недостатка времени для проб и корректировок и, зачастую, без достаточного внимания к препятствиям на пути их осуществления (Condrey et al, 2013).

Таблица 2: Население СНГ и стран Кавказского региона (1995-2015 гг.), тыс. человек

Страна	1995	2000	2005	2010	2014	2015
Азербайджан	7,770	8,117	8,563	9,099	9,753	9,868
Армения	3,223	3,076	3,014	2,963	3,006	3,026
Беларусь	10,159	9,952	9,640	9,492	9,495	9,481
Грузия	5,067	4,743	4,475	4,250	3,999	3,979
Казахстан	15,925	14,956	15,451	16,310	17,625	17,855
Кыргызстан	4,592	4,954	5,115	5,464	5,939	6,033
Молдова	4,339	4,201	4,157	4,084	4,068	4,062
Российская Федерация	148,293	146,400	143,622	143,158	143,456	143,439
Таджикистан	5,784	6,186	6,805	7,581	8,481	8,669
Туркменистан	4,188	4,501	4,747	5,041	5,373	5,438
Узбекистан	22,687	24,518	25,922	27,739	27,893	30,300
Украина	50,811	48,746	46,795	45,647	44,823	44,624
<b>Итого</b>	<b>282,838</b>	<b>280,350</b>	<b>278,306</b>	<b>280,828</b>	<b>283,911</b>	<b>286,774</b>

Источник: Всемирная книга фактов (2016 г.)

Как и другие страны переходного периода, государства Содружества Независимых Государств (СНГ)<sup>71</sup> и Кавказского региона также столкнулись с задачей по созданию основ демократического общества. В частности, таких, как принятие новой конституции, передача власти избранным представителям, создание многопартийных политических систем, обеспечение благоприятной конкурентной среды для участников свободного рынка, поддержка развития гражданского общества и независимых средств массовой информации.

Несомненно, многие из этих стран столкнулись с трудностями в связи с реализацией нескольких программ, предполагающих как создание демократических институтов, так и реконфигурацию взаимоотношений государства с частным сектором. Эти трудности обусловили в некоторых случаях радикальный отказ от типичных командно-контролирующих институтов с целью развития процветающей рыночной экономики и демократии. Для одних процесс экономического и демократического перехода оказался плавным, хоть и не без определенных затруднений. В других странах экономические и демократические преобразования оказались особенно трудными, учитывая отсутствие какой-либо реальной демаркационной линии между государственными и частными учреждениями, наличие которой является ключевым фактором в успешной реализации реформ (Lane, 1995; Kaufman, 1991).

Такие сложные задачи обусловили необходимость глубоких преобразований в области государственного администрирования и общей системы управления. Они потребовали переориентации государственной службы на беспристрастную реализацию политики, обозначенной правящей партией, обеспечивая верховенство закона и стремясь покончить с практикой произвольного использования государственной власти и полномочий. Это также подразумевало введение соответствующих внутренних и внешних процедур контроля и установление постоянного диалога между государственными служащими и гражданами, а также поддержание высокого уровня подотчетности государственных служащих перед демократическими институтами и гражданским обществом.

## **1.2 Реформы системы государственного управления**

Создание стабильного и функционирующего механизма политического и административного взаимодействия по-прежнему остается сложной задачей для ряда стран СНГ и Кавказа. При этом, в центре внимания по-прежнему остается вопрос формирования систем и создания унифицированной, профессиональной и беспристрастной государственной службы, которая была бы способна нести бремя ответственности по обеспечению процесса плавного перехода. В этой связи исключительное значение приобрело создание профессионального и политически нейтрального руководящего корпуса государственной службы.

Движущей силой реформы выступила взаимосвязь между системой госуправления и экономическим ростом. Неоднократно отмечалось существование прочной деструктивной связи между неэффективным управлением и коррумпированностью структур государственного управления (Pollitt & Bouckaert, 2004; Caiden, 2015: 145-179). Так, в последние годы дискуссии по вопросам управления и роста перешли от объяснения тенденций замедления роста к обсуждению активных действий, то есть, того, как повышение качества госуправления может способствовать привлечению внешних инвестиций.

Необходимость создания более благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций была использована в качестве аргумента реформаторов в богатых ресурсами стра-

<sup>71</sup> Несмотря на то, что концепция СНГ (Содружество Независимых Государств) уступила политической реальности (Туркменистан и Грузия официально вышли из организации и за ними могут последовать другие государства), в контексте настоящей работы данный термин используется для обозначения 12 государств бывшего Советского Союза, которые изначально вошли в состав СНГ в 1991 г.

нах, например, России и Казахстане, которые стремятся диверсифицировать свою экономику и привлечь иностранные инвестиции. Схожим образом, Армения связывала свои инициативы в области административной реформы со вступлением во Всемирную торговую организацию (ВТО), аргументируя это тем, что либерализация торговли, которой способствует членство в ВТО, требует от государств вести конкурентную борьбу в первую очередь путем улучшения внутреннего бизнес-климата и инвестиционной политики, тем самым поддерживая необходимость инвестирования в развитие административной системы<sup>72</sup>.

К сожалению, аналитическая работа в области госуправления и государственного развития, по-прежнему, ограничена, в основном, крупными многострановыми исследованиями на основе регрессионного анализа (World Bank, 2005a). Такие данные плохо применимы в контексте отдельных стран. Тем не менее, внимание, которое правительства уделяют публикации, например, Индикаторов качества госуправления, разработанных Всемирным банком, или Индексу человеческого развития ПРООН, свидетельствует о том, что разработчики государственной политики уделяют все более серьезное внимание такой взаимосвязи. Это также подтверждается на примере дебатов по вопросу принятия Концепции административной реформы и Плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации. В основе лежал довод, что одной из наиболее важных предпосылок для диверсификации российской экономики и привлечения прямых иностранных инвестиций является необходимость существенного повышения качества государственного управления.

Таблица 3: Индекс человеческого развития<sup>73</sup> в СНГ и странах Кавказа (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Азербайджан	0.640	0.741	0.742	0.745	0.749	0.751
Армения	0.648	0.721	0.723	0.728	0.731	0.733
Беларусь	0.683	0.786	0.783	0.796	0.796	0.798
Грузия	0.672	0.735	0.740	0.747	0.750	0.754
Казахстан	0.679	0.766	0.772	0.778	0.785	0.788
Кыргызстан	0.593	0.634	0.639	0.645	0.652	0.655
Молдова	0.597	0.672	0.679	0.683	0.690	0.693
Российская Федерация	0.717	0.783	0.790	0.795	0.797	0.798
Таджикистан	0.535	0.608	0.612	0.617	0.621	0.624
Туркменистан	-	0.666	0.671	0.677	0.682	0.688
Узбекистан	0.594	0.655	0.661	0.668	0.672	0.675
Украина	0.668	0.732	0.738	0.743	0.746	0.747

Источник: Индекс человеческого развития ПРООН (2015 г.)

Наилучшие показатели в области человеческого развития отмечены в Беларуси, Казахстане и Российской Федерации, затем следуют Азербайджан, Грузия и Украина. Худшими в рейтинге оказались Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. Тем не менее, можно отметить улучшение показателей в области человеческого развития в этих странах в период с 2000 по 2014 годы, хотя и разными и достаточно несопоставимыми темпами.

<sup>72</sup> В целом ряде публикаций все чаще выявляется и исследуется взаимосвязь между системой государственного управления (и особенно прямыми иностранными инвестициями (ПИИ) и экономическим ростом.

<sup>73</sup> Индекс человеческого развития (ИЧР) – интегральный показатель, рассчитываемый для измерения уровня человеческого развития в различных странах. Он представляет собой интегральный статистический инструмент, включающий такие показатели, как продолжительность жизни, уровень образованности и доход на душу населения, которые используются для межстранового сравнения по четырем характеристикам человеческого развития. Другими словами, ИЧР является суммарным показателем средних достижений по ключевым областям человеческого развития: долголетие и здоровье, образование и достойный уровень жизни. ИЧР представляет собой среднее геометрическое нормированных показателей по каждому из трех измерений. ИЧР был разработан с целью подчеркнуть, что люди и их возможности, а не только исключительно экономический рост, должны быть высшим критерием при оценке развития страны. ИЧР может также использоваться для того, чтобы оспорить выбор политических решений, задавая вопрос о том, каким образом две страны с одинаковым уровнем ВНД на душу населения могут прийти к разным показателям человеческого развития. Такой контраст может стать стимулом для обсуждения приоритетов государственной политики. Более подробную информацию можно найти на сайте: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

Вступление в ВТО, в отличие от членства в ЕС, не устанавливает определенные требования к административным системам и системам государственной службы. Тем не менее, всем государствам необходимо нарастить потенциал в ключевых областях госуправления, включая стандартизацию, сертификацию, таможенную службу и т.д., чтобы извлечь выгоду от членства в ВТО. Кыргызстан, например, одним из первых вступил в ВТО, но пока не смог воспользоваться преимуществами членства в организации из-за отсутствия прогресса в административной реформе. Армения является примером страны, где членство в ВТО послужило толчком к проведению реформ государственного управления и государственной службы, которые, по крайней мере, частично, продиктованы необходимостью обеспечения устойчивого экономического роста.

Похожие дискуссии велись в рамках дебатов по реформированию системы оплаты труда и государственной службы в Казахстане, который, даже больше чем Россия, подвержен риску «голландской болезни» (World Bank, 2005b), что связано с сильным доминирующим положением нефтедобывающей индустрии в экономике страны. Таким образом, некоторые решения по реформированию системы госуправления и государственной службы могут быть объяснены возникновением данной конкретной научной школы и ее растущим влиянием на государственную политику.

Вопрос размера государственного аппарата по сравнению с его эффективностью имеет критическое значение. Несмотря на то, что многие страны, зачастую из-за бюджетных ограничений и/или предупреждений со стороны основных доноров и заемщиков, предпринимали попытки сократить общую численность государственных служащих, правительства этих стран все-таки не смогли в полной мере решить такие фундаментальные вопросы как количество министерств и внутренняя слаженность или объединение функций внутри министерств. Чем больше количество министерств, тем больше будет количество институциональных субъектов с соответствующими потребностями в координации и налаживании сотрудничества в целях эффективной разработки и реализации политики<sup>74</sup>.

Многие государства отреагировали на меняющиеся условия и приоритеты путем создания новых министерств, отделов или управлений. Этот процесс, тем не менее, не был компенсирован одновременным сокращением менее приоритетных функций этих структур или попытками устранить дублирование. Помимо сопутствующих аспектов, такое увеличение привело к избыточной нагрузке на возможности министерств в реализации программ, усугублению проблем координационного характера и усилению вмешательства со стороны регуляторных органов. Государственным служащим приходилось уделять все больше времени для поддержания и разъяснения пространства своей юрисдикции, пояснения решений посредством все более сложных внутренних процедур и координации своих действий посредством все большего числа агентств. Все эти изменения оставили мало возможностей для своевременного решения существенных вопросов (Verheijen, 2002). Помимо этого, такое положение привело к возникновению личной заинтересованности на всех уровнях, блокирующей усилия по реформированию и рационализации<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> В настоящее время большинство государств признали такое развитие событий. Они ограничивают создание новых министерств законодательно либо на основе консенсуса. Например, количество министерств во многих промышленно развитых странах варьируется в пределах от 12 до 20 (в Японии 14, а в Великобритании - 16), в то же время в Малайзии 25 министерств, а в Республике Корея - 26.

<sup>75</sup> После создания министерства, управления, или даже отдела, его упразднение становится сложным, несмотря на то, что его функции могут быть уже переданы другому учреждению или вообще прекращены.

Уровень государственного управления в отдельно взятой стране может быть продемонстрирован посредством «индекса<sup>76</sup> эффективности управления»<sup>77</sup> и «качества нормативно-правовой среды»<sup>78</sup>, измеряющих политику государства в области развития частного сектора, а также «индекса верховенства закона»<sup>79</sup>, рассчитываемых Всемирным Банком на ежегодной основе с использованием данных проекта по мировым индикаторам государственного управления<sup>80</sup>.

За последние два десятилетия в странах региона был предпринят ряд существенных попыток по реформированию систем государственной службы. В большинстве стран были приняты законы для обеспечения координации, рационализации и организации системы государственной службы после перехода от советской модели к новой. Практически во всех странах, правовая основа государственной службы была заложена в конституциях, а также закреплена законами или постановлениями глав государств, принятыми после приобретения независимости, а также другими инструментами, которые вступили в силу в последние 20 лет. Беларусь стала первой страной, которая в 1993 году приняла закон о государственной службе. Затем, в 1994 году Украина приняла свой первый закон о государственной службе, Молдова и Казахстан – в 1995 году, Грузия – в 1997 году, Кыргызстан и Таджикистан – в 1999 году, Азербайджан – в 2000 году и Армения – в 2001 году.

Таблица 4: Индекс эффективности правительства  
в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Азербайджан	13.2	28.8	23.9	38.3	42.3
Армения	31.7	51.7	49.2	58.3	46.1
Беларусь	28.9	12.2	11.0	17.7	35.1
Грузия	25.4	39.5	64.1	69.4	71.6
Казахстан	25.9	34.7	40.7	35.4	54.3
Кыргызстан	33.2	22.9	31.6	28.7	18.8
Молдова	30.7	26.3	30.6	41.6	39.9
Российская Федерация	23.4	38.1	39.7	43.1	51.4
Таджикистан	8.8	14.1	19.1	14.4	22.6
Туркменистан	5.9	2.0	3.4	8.6	17.8
Узбекистан	15.1	10.7	26.3	18.2	27.4
Украина	24.9	34.2	25.4	30.6	40.4

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015 г.)*

<sup>76</sup> Показатели представляют собой процентильный рейтинг, обозначающий процент стран во всем мире, которые занимают более низкое положение в рейтинге, чем рассматриваемая страна. Таким образом, чем выше указанные значения, тем выше баллы качества управления. Более подробную информацию о методике расчета показателей, см.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

<sup>77</sup> **Эффективность работы правительства** – показатели, измеряющие качество государственных услуг, качество государственной службы и степень ее независимости от политического давления, качество разработки и реализации политики и приверженность правительства к такой политике.

<sup>78</sup> **Качество законодательства** включает показатели, измеряющие способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию.

<sup>79</sup> **Верховенство закона** включает показатели, измеряющие степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, качество исполнения контрактов, имущественные права, эффективность работы полиции, судов, а также возможность возникновения преступности и насилия.

<sup>80</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Таблица 5: Индекс верховенства закона в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Азербайджан	14.4	28.7	23.2	29.9	30.8
Армения	36.8	41.1	39.8	45.0	43.7
Беларусь	17.7	10.5	15.2	20.4	22.6
Грузия	13.9	30.1	48.8	53.6	64.4
Казахстан	16.3	24.9	32.7	30.3	34.1
Кыргызстан	24.9	12.9	8.1	12.8	15.9
Молдова	33.0	40.7	42.2	42.7	46.6
Российская Федерация	13.4	20.6	26.1	24.6	26.4
Таджикистан	5.3	16.3	11.8	10.0	15.4
Туркменистан	11.5	3.4	4.3	6.7	7.2
Узбекистан	15.3	6.7	5.2	11.4	12.0
Украина	12.9	27.3	24.6	23.2	23.1

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015 г.)*

Таблица 6: Индекс качества законодательства в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Азербайджан	16.7	30.9	39.7	34.9	43.8
Армения	45.1	55.3	60.2	58.8	60.1
Беларусь	5.4	5.9	11.5	14.4	13.9
Грузия	33.8	33.3	70.3	73.7	79.3
Казахстан	27.0	44.6	41.2	36.8	44.7
Кыргызстан	50.5	19.6	43.5	41.2	36.1
Молдова	38.2	36.6	49.3	49.3	53.8
Российская Федерация	27.9	50.0	40.2	37.8	36.5
Таджикистан	13.2	14.2	16.7	14.8	15.9
Туркменистан	3.4	2.0	1.9	1.4	1.9
Узбекистан	2.5	3.9	4.8	3.4	3.4
Украина	29.4	34.5	34.0	28.7	28.9

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015 г.)*

### 1.3 Системы государственной службы и реформы

Создание действенной, экономически эффективной и подотчетной государственной службы, основанной на принципах меритократии, свободной от коррупции, оказалось крайне сложной задачей практически для всех посткоммунистических стран. Несмотря на то, что задача реформирования государственной службы была включена в число приоритетных, особенно в странах Содружества Независимых Государств и Кавказского региона, процессы реформ были медленными, откладывались или давали результаты, отличные от ожидаемых. К середине 90-х, структуры госаппарата были затронуты незначительно процессами преобразований по сравнению с другими государственными учреждениями и секторами экономики (Hesse, 1998; Verheijen, 2002).

Тем не менее, ключевые аспекты кадровой политики, которые оказывают влияние на перемещение людей в системе государственной службы, наем и управление карьерным рос-

том, обучение и профессиональное развитие, управление эффективностью деятельности и механизмы поощрения были в корне пересмотрены. В большинстве случаев реформы в значительной степени были эффективными. Такой сдвиг может быть связан с пониманием того, что, поскольку экономики этих стран приступили к реализации процессов либерализации и приватизации, возникла острая необходимость в установлении новых правил для государственной службы, к примеру, новых схем заработных плат, а также создании новых структур, которые до это не рассматривались в качестве необходимых, как, например, по этическим нормам/конфликту интересов, для того, чтобы следовать условиям новых реалий, ориентированных на рынок.

Таблица 7: Индекс сдерживания коррупции<sup>81</sup> в СНГ и странах Кавказского региона (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Азербайджан	7.3	16.1	9.6	19.1	17.8
Армения	30.2	32.2	30.4	39.2	40.3
Беларусь	37.1	19.5	27.1	37.8	47.6
Грузия	20.0	47.3	55.7	66.0	75.5
Казахстан	8.3	15.6	16.7	19.6	25.7
Кыргызстан	28.6	10.7	11.9	11.5	11.5
Молдова	32.7	31.2	28.6	24.4	20.7
Российская Федерация	16.6	23.9	14.3	16.8	19.7
Таджикистан	9.3	13.2	8.6	10.0	14.4
Туркменистан	12.7	3.4	1.9	4.3	8.7
Узбекистан	18.1	9.8	6.2	8.1	11.1
Украина	7.8	29.8	17.1	12.0	14.9

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015 г.)*

Коррупция, вызванная низким уровнем заработной платы государственных служащих, отсутствием независимой судебной и эффективной законодательной системы, бюрократией и терпимостью к ней населения, по-прежнему представляет собой значительную проблему, препятствующую появлению эффективной, действенной и подотчетной государственной службы практически во всех странах СНГ и Кавказского региона. Несмотря на то, что всеми правительствами были приняты меры по борьбе с коррупцией, по крайней мере, на бумаге, лишь нескольким странам в регионе удалось эффективно искоренить коррупцию на системном уровне. Кодексы этического поведения, рассматриваемые в других странах как необходимые инструменты для поощрения этичного поведения, оказались менее эффективными во многих посткоммунистических странах. В какой-то мере это было обусловлено сторонним происхождением кодексов поведения и их декларативным характером (Condrey et al, 2013).

В большинстве случаев в эти первоначальные законы были внесены поправки, призванные их улучшить и учесть перемены и быстро меняющиеся обстоятельства в каждой стране, а также меняющиеся потребности, возложенные на государственную службу в более общем контексте административных реформ в этих странах. Все страны региона, за исключением Беларуси, Молдовы и России, создали специализированные органы для реализации политики в области управления человеческими ресурсами. В Беларуси такая структура отсутствует, в то время как в Молдове ответственность за работу государственной службы возложена на Общее управление по координации политики, иностранной помощи и центральной административной реформе при Государственной Канцелярии. В России этими вопросами занимается Управление по вопросам государственной службы и кадров, входящее в структуру Администрации Президента РФ. Интересно, что Казахстан был среди

<sup>81</sup> **Сдерживание коррупции** отражает степень использования государственной власти в корыстных целях, в том числе мелкие и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитами и частными интересами.

первых стран, создавших в 1995 году эффективную законодательную базу для управления государственной службой.

## 1. Размер и структура

Государственные служащие в странах рассматриваемого региона являются ключевыми участниками реализации политики и предоставления услуг населению. Количество государственных служащих служит показателем структуры власти в стране. Наименьший процент численности госслужащих по отношению к общему населению страны отмечен в Армении (0,21%) и Таджикистане (0,25%). За ними следуют Азербайджан (0,31%), Беларусь (0,42%), Кыргызстан (0,39%) и Молдова (0,48%). В трех оставшихся странах отмечено самое высокое соотношение государственных служащих к численности населения. В Грузии государственные служащие составляют 1,4% от общей численности населения, в Украине – 0.85% и в Казахстане – 0.52%.

Таблица 8: Гендерное распределение государственных служащих в отдельных странах СНГ и Кавказского региона

Страна	Мужчины	%	Женщины	%	Всего
Азербайджан	21,528	71	8,580	29	30,108
Армения	-		-		6,657
Беларусь	14,856	30	34,470	70	49,326
Грузия	36,585	69	16,551	31	53,109
Казахстан	41,111	45	50,219	55	90,537
Кыргызстан	14,056	61	8,988	39	23,044
Молдова	12,231	71	4,914	29	17,145
Таджикистан	15,467	76	4,884	24	20,352
Украина	95,104	30	221,096	70	316,200

Источник: Астанинский хаб в сфере государственной службы (2015 г.)

Что касается гендерного распределения государственных служащих, то общая картина неоднозначна. Согласно данным, представленным в Таблице 8, в большинстве стран количество мужчин на государственной службе намного превышает количество женщин, за исключением Беларуси, Молдовы и Украины, где отмечается обратная тенденция. В Казахстане, напротив, можно наблюдать более сбалансированную по гендерному признаку государственную службу, в которой соотношение мужчин и женщин составляет 45 / 55 соответственно.

## 2. Системы найма на госслужбу

В большинстве стран системы отбора и найма регулируются специальными законами, касающимися управления человеческими ресурсами на государственной службе. Эти законы были приняты после распада Советского Союза.

В Азербайджане действует два типа правил поступления на государственную службу: для общей и для специализированной государственной службы<sup>82</sup>. В последней существуют свои

<sup>82</sup> Специализированная государственная служба включает в себя государственных служащих, которые работают в следующих государственных учреждениях: Министерство юстиции, МВД, Налоговый комитет, МИД, Таможенный комитет, Прокуратура, судебные органы.

системы найма и продвижения по службе, в основе которых лежат аналогичные правила, действующие для общей государственной службы. Как правило, Комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджана объявляет набор на должности квалификационных категорий 5-7 посредством проведения открытого конкурса. Конкурсный отбор состоит из письменного тестирования и интервью. Тестирование проводится Комиссией по вопросам государственной службы. Кандидаты, успешно прошедшие тестирование, приглашаются для прохождения интервью. Интервью проводят группы экспертов<sup>83</sup>, созданные Комиссией по вопросам государственной службы.

Кандидаты, которые успешно прошли два этапа, представляются главе соответствующего государственного учреждения, объявившего о вакантных позициях. Глава государственного учреждения принимает окончательное решение и уведомляет Комиссию о результатах. Те успешные кандидаты, которые не были назначены на должность, включаются в кадровый резерв сроком на два года. Кандидаты, не согласные с решением о найме, могут подать административную жалобу в апелляционную комиссию.

В Армении вакантная государственная должность может быть заполнена посредством внеконкурсных и конкурсных процедур. Первая применяется в случаях, когда вакансию необходимо заполнить в срочном порядке в недельный срок и до объявления конкурса. В этом случае на должность может быть назначен госслужащий из государственного учреждения, отвечающий должностным требованиям. Конкурсная процедура применяется для заполнения новых должностей государственной службы, а также должностей, которые оказались вакантными. Процесс набора ведут совместно Совет гражданской службы и нанимающее государственное учреждение. При этом Комиссия также обеспечивает техническую поддержку и следит за процессом найма. Оно также может вмешаться в случае нарушения принципов меритократии в процессе найма.

Совет гражданской службы Республики Армения публикует объявление о вакансиях на должности высшего и руководящего звеньев государственной службы, а соответствующее государственное учреждение публикует объявление о конкурсе на замещение старших и младших должностей. Такие объявления публикуются в средствах массовой информации, а также на сайте Совета не менее чем за месяц до начала процесса найма. Конкурсная комиссия формируется за 24 часа до проведения каждого конкурса. В нее входят представители Совета, нанимающего государственного учреждения и эксперты из научных и академических учреждений соответствующей области специализации. Представители гражданского общества также могут принять участие, но исключительно в качестве наблюдателей.

Отборочный процесс проходит в два этапа: тестирование и интервью. Для оценки знания кандидатами соответствующего законодательства<sup>84</sup>, а также проверки их способности работать в данной должности составляются тесты с несколькими вариантами ответов. Кандидаты, набравшие, как минимум, 90%, получают право пройти интервью. Интервью проводится отборочной комиссией, которая определяет профессиональные знания кандидатов, компетенции, квалификации и способность выполнять обязанности вакантной должности. По результатам интервью, ответственное за назначение должностное лицо выбирает и назначает одного из трех лучших претендентов на должность в течение трех

<sup>83</sup> Комиссия по проведению интервью состоит из представителей соответствующих государственных органов, Комиссии и независимых экспертов.

<sup>84</sup> Включая Конституцию, законодательство в сфере государственной службы и правила соответствующего нанимающего учреждения.

рабочих дней после объявления результатов<sup>85</sup>. В случае несогласия с результатами, кандидаты могут подать жалобу в письменном виде, которая рассматривается Советом гражданской службы.

В Грузии, согласно новому Закону о государственной службе (2015 г.), набор на государственные должности проводится на основе конкурса, за исключением случаев, связанных с переводом и мобильностью. Поступление на низшие должности профессиональной государственной службы осуществляется на основе открытого конкурса для всех кандидатов, имеющих диплом. Отбор действующих госслужащих, которые подают заявление о назначении на более высокие должности, проходит на основе закрытого конкурса, т.е. путем отбора кандидатов внутри системы государственной службы за исключением сотрудников, работающих по административным контрактам. Назначение высокопоставленных профессиональных госслужащих может проводиться на основе открытого конкурса, но только в тех случаях, когда не представляется возможным назначить соответствующего кандидата через закрытый конкурс; либо при подтверждении Бюро по делам государственной службы того, что других кандидатов с требуемыми квалификациями внутри системы государственной службы не имеется.

Для оценки соответствия кандидата требованиям вакантной должности создается конкурсный комитет. Председателем комитета назначается высокопоставленное должностное лицо. Его назначение должно быть одобрено руководителем нанимающего государственного учреждения. Представитель Бюро присутствует во время конкурса, обеспечивая прозрачность процесса. Оценка кандидатов проводится посредством письменного экзамена и /или устного задания, интервью или другой формы оценки, предусмотренной соответствующим законодательством Грузии.

В Казахстане назначение граждан на административные государственные должности корпуса «А» осуществляется из кадрового резерва корпуса «А», сформированного согласно решению специальной комиссии. Затем государственные учреждения принимают решения о найме государственных служащих корпуса «А» из этого кадрового резерва. Отбор государственных служащих Корпуса «Б» проходит на основе трехуровневой системы, начиная с должностей начального уровня. Отбор может быть внутренним (среди действующих госслужащих), или внешним (только для позиций начального уровня). Внутренний отбор проводится конкурсным комитетом соответствующего министерства/правительственного учреждения, только среди служащих этого государственного органа. Если соответствующий кандидат не отобран, конкурс может проводиться среди всех действующих государственных служащих. Если в результате внутреннего отбора подходящий кандидат не найден, начинается отбор внешних кандидатов<sup>86</sup>. Процесс внешнего отбора включает три этапа: [a] тест, проводимый Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции; [b] интервью с Агентством для оценки соответствия кандидата ценностям государственной службы; и [c] интервью с государственным учреждением, в котором имеется вакансия. Новые государственные служащие проходят испытательный пе-

<sup>85</sup> Тем не менее, отбор одного кандидата из трех предлагаемых не всегда обоснован. В последнем отчете OECD/SIGMA (2014 г.) указывается на такую практику как на один из недостатков процесса найма в государственной службе Армении.

<sup>86</sup> Такая позиционная модель способствовала повышению гибкости при внутреннем отборе на госслужбу среди действующих госслужащих, а также внешнем – на национальном рынке труда. Это было признано необходимым, поскольку быстро меняющиеся социальные запросы наряду со стратегией по достижению необходимого уровня модернизации страны требовали новых знаний, навыков и лидерского подхода, которые с большей эффективностью можно было найти на более широком рынке труда. После принятия этого закона более 550000 граждан приняли участие в конкурсном отборе для зачисления на государственную службу, из них 130000 были наняты и получили назначение на должности в государственной службе.

риод сроком до шести месяцев. Помимо этого, им назначают куратора, в чьи обязанности входит оказание помощи в их развитии согласно заранее составленному плану.

В Кыргызстане процесс отбора и найма включает в себя оценку пригодности кандидата на основе имеющихся у него/нее квалификаций и посредством письменного теста. Кандидаты, успешно прошедшие тест, включаются в кадровый резерв, который далее используется для замещения всех вакансий. Кадровый резерв состоит из двух частей: национальный и внутренний<sup>87</sup>. Для замещения имеющейся вакансии министерство проводит конкурс, в первую очередь, среди кандидатов, входящих во внутренний кадровый резерв. Если подходящий кандидат среди внутреннего резерва не найден, конкурс проводится среди кандидатов национального кадрового резерва.

В Молдове действуют отдельные правила отбора для разных категорий государственных служащих. Старшие руководящие должности государственной службы замещаются на основе конкурса. Правительством создается специальный постоянный комитет в составе семи экспертов в области государственного управления для замещения вакансий на уровнях министра, государственного секретаря и заместителя главы государственного органа<sup>88</sup>. Объявления обо всех вакансиях размещаются на сайте Правительства, на сайте государственного органа, объявившего вакансию, и в различных национальных печатных изданиях. Отборочный процесс включает изучение документов кандидата, письменный экзамен, состоящий из нескольких заданий, и интервью.

В Таджикистане набор на административные должности в государственной службе, за исключением высокопоставленных должностей, проходит на конкурсной основе. Конкурс проводится среди кандидатов, отвечающих всем требованиям. Государственные служащие могут принять участие в конкурсе независимо от того, какую должность они занимают в момент объявления вакансии. Конкурс обычно проводится путем изучения документов, подтверждающих соответствие квалификационным требованиям<sup>89</sup> для должностей высшей, первой и второй категорий государственной службы или конкурса с испытательным сроком<sup>90</sup> для вакантных должностей третьей и четвертой категории государственной службы. Конкурсная комиссия является органом, принимающим решения в вопросах назначения квалифицированных государственных служащих.

В Украине Закон о государственной службе от 2015 года предусматривает проведение открытого отбора на должности государственной службы в соответствии с Постановлением о проведении конкурса на замещение вакантной должности государственной службы<sup>91</sup>. Тем не менее, для должностей государственной службы, связанных с секретной информацией, вопросами безопасности и обороны, возможно проведение закрытого конкурса.

<sup>87</sup> В национальный резерв входят 1) недавние выпускники вузов, которые прошли национальный конкурсный отбор для поступления на начальные государственные должности; 2) госслужащие, которые желают получить повышение; и 3) госслужащие, которые были уволены в связи с сокращением или другими обстоятельствами. Внутренний резерв состоит из госслужащих, которые были рекомендованы для служебного повышения на основании результатов их аттестации, или тех, кто подал заявление о включении в этот резерв.

<sup>88</sup> Конкурсные комиссии создаются в соответствии с положениями, действующими в государственных учреждениях с целью замещения вакантных должностей руководителей государственной службы и заместителей глав государственных органов (парламент, президент, Высший совет магистратуры, конституционный суд, верховный суд, генеральная прокуратура и счетная палата).

<sup>89</sup> Этап конкурса по изучению представленных документов организуется конкурсной комиссией, которая оценивает кандидатов на основе их образования, опыта работы в государственной службе и в других областях, а также рекомендаций, результатов тестов и других документов, представленных кандидатами по запросу соответствующих государственных органов.

<sup>90</sup> Конкурс с испытательным сроком проводится конкурсной комиссией. Решение комиссии может включать в себя прохождение испытательного срока и подготовку на соответствующих должностях государственной службы.

<sup>91</sup> В Постановлении определяются условия проведения конкурса, требования для объявления вакансии, состав и обязанности отборочной комиссии, подача и рассмотрение документов, порядок проведения тестов, интервью и других форм оценки кандидатов и методы ее проведения.

Объявления о вакансиях публикуются на сайтах государственных учреждений, ведущих отбор, и Национального Агентства Украины по делам госслужбы (НАУГС). Нанимающее государственное учреждение предоставляет в НАУГС приказ, объявляющий о проведении конкурса на замещение вакантной должности. Агентство проверяет приказ на соответствие с действующим законодательством и затем публикует объявление. Процесс отбора состоит из трех этапов: 1) проверка профессиональных квалификаций кандидатов кадровой службой нанимающего государственного учреждения на основе документов кандидата; 2) тестирование; и 3) интервью (или другой способ оценки) кандидатов, прошедших предварительный отбор. Интервью проводит конкурсная комиссия<sup>92</sup>, которая определяет победителя и кандидата, занявшего второе место<sup>93</sup> большинством голосов. Отобранные кандидаты, поступающие на государственную службу впервые, проходят испытательный срок в течение шести месяцев.

Закон о государственной службе также предусматривает проведение дополнительного конкурса в случаях выявления нарушений при его проведении, или в случае, если кандидат не был отобран, или если первый по результатам кандидат не смог пройти специальную проверку, а второй по результатам кандидат не был отобран. Кроме того, в случае реорганизации или упразднения государственного учреждения, попавшие под сокращение сотрудники переводятся, по их желанию, на аналогичные или более низкие позиции в государственное учреждение, принимающее на себя функции предыдущего учреждения, без необходимости проведения конкурса.

### **3. Системы классификации должностей и оплаты труда**

Порядок оплаты труда во всех странах региона регулируется отдельными законами, касающимися уровней оплаты труда должностей государственной службы. Как правило, заработная плата госслужащих состоит из трех частей: базового должностного оклада, доплат и надбавок, а также премий, выплачиваемых на протяжении года. Общий уровень оплаты труда, в большинстве случаев, зависит от стажа, ранга, категории и класса, а также эффективности деятельности и выполнения дополнительных функций и обязанностей. В среднем, размер оплаты работников в государственном секторе соответствует международной практике; при этом, размер заработной платы в государственном секторе, как правило, составляет 80-90 % от размера зарплат в частном секторе.

В Азербайджане заработная плата государственных служащих состоит из базового должностного оклада, доплат и надбавок, которые выплачиваются с учетом профессионального ранга и трудового стажа. В целом, размер заработной платы государственных служащих устанавливается в соответствии с классификацией должностей государственной службы.

В Армении, заработная плата госслужащих состоит из основного должностного оклада, надбавок и премий. С целью определения размера заработной платы, которую получит госслужащий, размер базового должностного оклада умножается на коэффициент, утвержденный для каждой группы (категории), подгруппы (класса) в зависимости от стажа работы

<sup>92</sup> Состав отборочной комиссии варьируется в зависимости от категории должностей государственной службы. Законом о государственной службе предусматривает участие представителей общественных ассоциаций, государственных служащих из других государственных агентств, экспертов в советующих областях, а также представителей профсоюзов.

<sup>93</sup> Кандидат, занявший второе место, может быть назначен на должность в течение года, если должность станет вакантной или отобранный кандидат откажется от должности или он/она не пройдет специальной проверки (Статья 29 Закона о государственной службе от 2015 года).

в соответствующей подгруппе. Общая базовая ставка утверждается на ежегодной основе в соответствии с законом о государственном бюджете<sup>94</sup>. Дополнительная часть заработной платы состоит из таких доплат, как компенсация за сверхурочную работу, за опасные условия труда и т.д.; а также таких надбавок, как премии, выплачиваемые с учетом ранга и опыта работы. При этом доплаты не могут превышать 30% от размера базового должностного оклада<sup>95</sup>.

В Беларуси структура оплаты труда в государственной службе регулируется напрямую правительством. Правительство устанавливает целевые показатели заработной платы для всех секторов экономики. Размеры оклада устанавливаются в зависимости от должности государственного служащего, категории и трудового стажа<sup>96</sup>.

В Грузии структура оплаты труда государственной службы состоит из заработной платы и надбавки к заработной плате. Базовый оклад для каждой категории должностей определяется согласно Закону об оплате труда работников государственных учреждений. Размер надбавки к заработной плате зависит от должностных категорий, переработки и дополнительных функций особой важности, которые были возложены непосредственным руководителем государственного служащего.

В Казахстане система оплаты труда государственных служащих включает заработную плату и надбавки, а также премии. Размер базового должностного оклада устанавливается Указом Президента. Он зависит от категории должности, а также выслуги лет и трудового стажа. Размер премирования определяется исходя из результатов деятельности и нагрузки госслужащего, а также категории должности; в то же время надбавки к окладу выплачиваются за работу в сверхурочное время и выполнение дополнительных обязанностей.

В Кыргызстане средняя заработная плата в государственном секторе составляла 8132 сомов (примерно 176 долларов США), что равнялось примерно 87% от средней заработной платы в целом по экономике, при этом среднемесячная заработная плата в целом по экономике равнялась 9304 сомов (примерно 202 долларов США)<sup>97</sup>. Это соотношение выросло незначительно в 2012 году, но вернулось к прежнему значению в 2013 году из-за замораживания уровня заработной платы, введенного в отношении практически всего государственного сектора. Размер заработных плат большинства государственных служащих не повышался с 2008 года<sup>98</sup>.

В Молдове заработная плата состоит из фиксированной и переменной частей. В фиксированную часть входит базовый оклад плюс надбавка за категорию должности, специаль-

<sup>94</sup> Так, в государственном бюджете за 2014 год предусмотрен базовый должностной оклад для лиц, занимающих государственные должности на период с 1 июля по 31 декабря в размере 66140 армянских драмов в месяц (примерно 140 долларов США).

<sup>95</sup> Например, в 2015 году размер заработной платы государственного служащего нижнего звена с опытом работы в четыре года составлял примерно 90 000 армянских драмов (или 190 долларов США) в месяц, исходя из информации, представленной Советом гражданской службы Армении.

<sup>96</sup> В 2009 году труд государственных служащих в Беларуси оплачивался хорошо по сравнению с уровнями заработной платы в различных секторах экономики. Зарплата госслужащих была среди самых высоких в стране наряду с заработными платами в финансовом секторе. Тем не менее, в 2013 году ситуация в корне изменилась, когда размеры заработных плат госслужащих были урезаны из-за кризиса 2011 года. Необходимо отметить, что после кризиса люди предпочитали работать в частном секторе, поскольку заработная плата линейных менеджеров была выше, а нагрузка ниже. К 2014 году эта ситуация изменилась, но в основном из-за сокращения численности государственных служащих.

<sup>97</sup> Размеры заработных плат государственных служащих не индексируются ежегодно с учетом инфляции, но могут быть увеличены в отдельных случаях.

<sup>98</sup> Размеры заработных плат работников сферы образования и здравоохранения были увеличены в 2011 году после нескольких лет стагнации, и, по оценкам, это повышение в несколько раз превысило показатель годовой инфляции в 2011 году; оно даже превысило суммарный уровень инфляции за период 2009-2011 годов (World Bank, 2014).

ное звание и дипломатический ранг. В переменную часть входят надбавка за коллективное достижение каждой структурной единицы/государственного органа и годовая премия.

В Таджикистане структура заработной платы состоит из базового оклада и квалификационной надбавки с учетом класса, категории, выслуги лет, званий, наград и академических достижений. Повышение заработной платы может быть связано с выполнением важной работы или выполнением работы других сотрудников в их отсутствие<sup>99</sup>. Существует восемь категорий административных должностей на вертикальном уровне и дополнительно 14 ступеней на горизонтальном. Разница в размерах заработной платы между категориями составляет 22% и 5% – между ступенями. Согласно Закону о государственной службе 2015 года, структура оплаты труда государственных служащих состоит из базового оклада, надбавки за стаж, фиксированной надбавки за ранг, доплаты за замещение временно отсутствующего работника (50 % от размера базового оклада последнего), доплаты за выполнение дополнительных обязанностей вакантной должности и премирования<sup>100</sup>. В законе выделяются девять групп оплаты труда с учетом должностей государственной службы<sup>101</sup>.

В Украине оплата труда государственных служащих включает базовый оклад, надбавку за стаж, фиксированную надбавку за ранг, доплаты за замещение временно отсутствующего работника (50 % от размера базового оклада последнего), доплаты за выполнение дополнительных обязанностей вакантной должности и премирования<sup>102</sup>.

#### **4. Системы оценки эффективности деятельности**

В большинстве стран регионов для оценки эффективности деятельности использовался старый метод «аттестации». До недавнего времени оценка пригодности и квалификации работников проводилась раз в три года на основе достаточно неясных критериев. Очевидно, что такой процесс был очень непопулярен среди государственных служащих, которые, в целом, считали его инструментом в руках политиков и их способом избавиться от работников, которые не нравились или считались нелояльными. Отказ от процесса аттестации в пользу более современной системы оценки эффективности деятельности был трудным, но, тем не менее, имел место в большинстве стран региона. В некоторых странах, например, России, Украине и Армении, системы должностной аттестации были внедрены в качестве дополнительных инструментов оценки. Тем не менее, это привело к росту бюрократизма и риска субъективности в управлении кадрами на государственной службе.

В Азербайджане деятельность госслужащих, занимающих административные должности, оценивается непосредственным руководителем в конце каждого календарного года. Результаты оценки служебной деятельности официально указываются в отчете об оценке служебной деятельности. Деятельность государственного служащего оценивается по ряду критериев с указанием соответствующих замечаний. Комментарии государственного служащего, чья служебная деятельность оценивается, прилагается к отчету об оценке

<sup>99</sup> Указ Президента Республики Таджикистан «О мерах по повышению социальной защиты населения, увеличению текущей заработной платы государственных служащих, работников бюджетных организаций, пенсий и стипендий».

<sup>100</sup> Премирование включает ежегодную премию по результатам деятельности, ежемесячную или ежеквартальную премию с учетом вклада государственного служащего в общую деятельность учреждения. Общая годовая сумма премирования государственного служащего не должна превышать 30% от общей суммы его/ее годового оклада.

<sup>101</sup> Группы указаны в Статье 51 Закона о Государственной службе 2015 года.

<sup>102</sup> Премирование включает: ежегодную премию по результатам деятельности, ежемесячную или ежеквартальную премию с учетом вклада государственного служащего в общую деятельность учреждения. Общая годовая сумма премирования государственного служащего не должна превышать 30% от общей суммы его/ее годового оклада.

служебной деятельности. Помимо этого, государственные служащие, занимающие как административные, так и вспомогательные должности, проходят аттестацию раз в пять лет. Аттестации коллективно проводятся аттестационной комиссией, состоящей из представителей соответствующего государственного органа и независимых экспертов. В ходе этого процесса оцениваются профессиональные компетенции и этические ценности, а также усердие государственных служащих.

В Армении используется система аттестации и оценки служебной деятельности, которые предназначены для достижения различных целей<sup>103</sup>. Все государственные служащие проходят оценку служебной деятельности, которая проводится непосредственным руководителем раз в полгода. Эта процедура включает оценку результатов деятельности государственных служащих, своевременность и точность выполнения заданий, а также управленческих навыков. Результаты оценки служебной деятельности не связаны с продвижением или подготовкой государственных служащих, но влияют на выплату премий. Помимо этого, все государственные служащие проходят обязательную аттестацию. Она проводится через год после очередной аттестации на основании решения непосредственного руководителя. Аттестация проводится в два этапа. На первом проводится аттестация по документам, на втором – тест и интервью, задача которых заключается в том, чтобы подтвердить наличие у служащего соответствующих знаний для выполнения своих функций, как указано в соответствующей должностной инструкции.

Совет гражданской службы осуществляет координацию процесса аттестации госслужащих, занимающих высшие руководящие должности, в то время как аттестация государственных служащих среднего и низшего звеньев проводится самими государственными учреждениями. Аттестация проводится не непосредственным руководителем, а аттестационными комиссиями, сформированными в том же порядке, что и конкурсные комиссии (для найма). В результате процесса аттестации принимается решение о соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности. Как и в случае с оценкой служебной деятельности, результаты аттестации не связаны напрямую с продвижением или потребностями в подготовке государственных служащих.

В Грузии система комплексной оценки деятельности государственной службы отсутствует (Dolidze et al, 2013: 120). В настоящее время оценка служебной деятельности проводится посредством аттестации, которая проводится регулярно каждые три года<sup>104</sup>. Тем не менее, в целях повышения эффективности и прозрачности, в ряде министерств департаментами кадровой политики была внедрена единая цифровая система управления человеческими ресурсами, с помощью которой любое заинтересованное учреждение может получить доступ к данным о сотрудниках. Недавно принятый закон предусматривает обязательную ежегодную оценку профессиональной деятельности всех государственных служащих. Результаты используются в схемах поощрения<sup>105</sup> и для определения потребностей в подготовке.

<sup>103</sup> Последний отчет (OECD/SIGMA, 2014) указывает на то, что существование этих двух процессов оценки – оценки служебной деятельности и аттестации – «запутывает задачу настоящей оценки достижения результатов», и в этой связи, рекомендует отказаться от системы аттестации.

<sup>104</sup> Аттестация (или сертификация) определяется Статьей 81 Закона 1997 года как «оценка профессионального опыта, квалификаций, навыков и личных качеств государственного служащего с учетом требований занимаемой им/ею должности».

<sup>105</sup> В соответствии с Законом от 2015 года, поощрение служебной деятельности государственных служащих происходит в форме выражения признательности, денежной премии и ценного подарка.

В Казахстане существует несколько отдельных процедур для оценки служебной деятельности политических госслужащих и государственных служащих Корпуса «А» и «Б». Деятельность политических госслужащих оценивается должностным лицом, назначенным для этого Президентом РК. Деятельность госслужащих Корпуса «А» оценивается должностным лицом, имеющим право назначения на государственную должность и освобождения от государственной должности служащих Корпуса «А». Оценка служебной деятельности госслужащих Корпуса «Б» выполняется специальной комиссией. Методика проведения оценки деятельности для Корпуса «А» и для Корпуса «Б» утверждается Указом Президента РК. Тем не менее, государственные учреждения составляют свои собственные процедуры оценки деятельности на основании методологии, разработанной Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции. В соответствии с Законом о государственной службе неудовлетворительная оценка служебной деятельности является основанием для прекращения контракта в случае с госслужащими Корпуса «А» и понижения в должности или увольнения в случае с госслужащими Корпуса «Б».

В Кыргызстане в основе оценки служебной деятельности лежат достижения в работе госслужащих, и она оказывает влияние на уровень оплаты их труда. С первого квартала 2014 года государственные учреждения стали вводить в практику использование системы оценки служебной деятельности на основе ключевых показателей эффективности (KPI) в качестве инструментов оценки действий государственных служащих. Результаты ежегодной оценки служебной деятельности играют роль в определении части размера оплаты труда государственных служащих.

В Молдове процедура оценки служебной деятельности регулируется законом о государственной службе, и она действует с 2010 года во всех государственных учреждениях. Оценка служебной деятельности проводится на ежегодной основе в отношении всех трех категорий государственных служащих: старшего звена, управленческого звена и руководителей. Оценка служебной деятельности не распространяется на государственных служащих низшего звена или государственных служащих, занимающих должность менее четырех месяцев на момент проведения оценки. Для рассмотрения жалоб государственных служащих в связи с результатами оценки их служебной деятельности используется внутренняя процедура рассмотрения жалоб.

Оценка служебной деятельности государственных служащих управляющего и руководящего звеньев производится их непосредственным руководителем. В отношении высокопоставленных государственных служащих действует процедура оценки, состоящая из двух этапов. Прямой руководитель составляет отзыв о деятельности госслужащего с указанием результатов оценки деятельности. Затем отчеты направляются в оценочную комиссию, которая заполняет форму оценки и принимает окончательное решение. Оценка деятельности имеет значение для продвижения и получения квалификационного разряда или повышения оклада, а также для определения потребностей в подготовке/обучении.

В Таджикистане «Правила проведения оценки деятельности»<sup>106</sup> устанавливают механизм оценки деятельности административных государственных служащих. Оценка деятельности политических государственных служащих, административных государственных служащих высшей категории и других должностных лиц, чей срок пребывания на конкретной должности составляет менее шести месяцев, а также тех, кто достиг пенсионного возраста

<sup>106</sup> Правила проведения оценки деятельности (Указ Президента 1018/2011): <http://www.ahd.tj/images/doc/PRVAAR.doc>.

та, не проводится. Оценка деятельности проводится ежегодно в декабре согласно графику, утвержденному руководителем государственного органа. Оценка проводится руководителем соответствующего подразделения, а оценка руководителя подразделения – его/ее непосредственным руководителем. После проведения оценки государственный служащий составляет отчет о проделанной работе за отчетный период, а его/ее руководитель заполняет протокол оценки.

Закон о государственной службе Украины предусматривает проведение ежегодной оценки деятельности государственных служащих с целью оценки качества исполнения заданий и проделанной работы. Конечной целью оценки является определение размера бонуса, выплачиваемого по итогам годовой работы. Она также используется для планирования карьеры и определения потребностей в профессиональном обучении. Оценка деятельности государственных служащих проводится на основании показателей, измеряющих эффективность и качество государственных служащих при выполнении заданий, а также соблюдения этических правил и антикоррупционного законодательства. Оценка деятельности государственных служащих категории «А» проводится должностным лицом, имеющим право назначения на государственную должность, в то время как служащие категории «Б» оцениваются своим непосредственным руководителем или главой департамента, к которому они принадлежат. Результаты оценки деятельности предоставляются государственным служащим для ознакомления в течение трех календарных дней со дня ее завершения. Результаты оценки деятельности служащих выставляются по шкале со следующими значениями: «неудовлетворительно», «удовлетворительно», «превосходно» с указанием соответствующего обоснования результата<sup>107</sup>. Государственные служащие, получившие оценку «превосходно», имеют право на получение бонуса и, как правило, имеют хорошую перспективу карьерного роста.

## **5. Системы карьерного развития и обучения**

Карьерное развитие и продвижение по службе в большинстве стран региона, как правило, базируются на выслуге лет и трудовом стаже. Выслуга лет является основным решающим фактором в продвижении по службе для большинства категорий служащих. В этой связи, результаты оценки деятельности и обучения обычно не оказывают влияния на продвижение по службе. Таким образом, они не являются главными факторами, определяющими перспективы карьерного роста.

Государственные служащие в Азербайджане имеют право на прохождение обучения. Они обучаются и берут академический отпуск за счет государства. Условия получения дополнительного образования государственным служащими подробно регулируются Законом о государственной службе. Тем не менее, в данном законе не оговаривается частота и период обучения, которую должны получать государственные служащие.

Одной из основных функций Комиссии по вопросам государственной службы является обеспечение подготовки и профессионального развития государственных служащих. Эта функция подразумевает анализ потребностей и разработку предложений по подготовке и проведению программ обучения в конкретных областях, а также участие в организации

<sup>107</sup> Государственный служащий вправе обжаловать неудовлетворительный результат оценки его деятельности. Государственный служащий, получивший неудовлетворительный результат оценки деятельности, проходит дополнительную оценку не ранее чем через три месяца после проведения первоначальной оценки. Получение служащими корпуса «Б» неудовлетворительных оценок в течение двух лет подряд влечет за собой увольнение с государственной должности.

дополнительных образовательных программ. Комиссия, как правило, организует курсы по управлению, правилам этического поведения, стратегиям борьбы с коррупцией, законодательству в сфере государственной службы, как в столице, так и других регионах страны. Государственные учреждения сами восполняют свои потребности в обучении, в некоторых имеются собственные центры подготовки. Академия государственного управления также организует программы дополнительного профессионального обучения для государственных служащих.

В Армении ответственность за организацию, координацию и оценку потребностей в обучении государственных служащих несет Совет гражданской службы совместно со службами управления персоналом государственных органов, которые направляют в Совет свои рекомендации по составлению планов служебного роста на ежегодной основе. В то же время, законом о государственной службе предусмотрено прохождение обязательного обучения, по меньшей мере, один раз в три года. Государственные служащие также имеют право на прохождение необязательной программы обучения для повышения своих знаний и навыков. Проведение обучения согласовывается по запросу ответственного руководителя по кадрам в соответствии с программой, одобренной Советом.

В Грузии Бюро по делам государственной службы уделяет особое внимание профессиональному развитию государственных служащих и активно разрабатывает обучающие модули по ряду тематических направлений. Законом о государственной службе закреплено право на развитие профессиональных навыков и повышение квалификации. Концепция реформы государственной службы и новый закон 2015 года предусматривают дальнейшие действия по профессиональному развитию государственных служащих. Например, потребности в обучении теперь определяются исходя из результатов оценки деятельности госслужащих. Дополнительно к этому, государственные учреждения определяют потребности в обучении своего персонала в начале каждого года в ежегодном плане, утверждаемом Правительством Грузии. Более того, новый закон от 2015 года содержит ряд норм, касающихся управления карьерой государственных служащих, включая развитие карьеры, а также условий, связанных с мобильностью. Используемые инструменты профессионального развития способствуют исполнению обязанностей государства по удовлетворению потребностей госслужащих. Таким образом, принимая во внимание задачи госслужбы и необходимость ее надлежащего функционирования, государственным служащим предоставляются возможности участвовать в программах профессионального развития, разработанных в целях повышения их профессиональных способностей. Более того, новая система предоставляет возможности для прохождения подготовки вне рабочего места.

Ежегодно правительство Молдовы утверждает План профессионального развития для государственных органов. Этот план составляется Государственной канцелярией на основании запросов, полученных от государственных учреждений. Эти запросы отражают потребности в обучении, определенные на уровне каждого государственного учреждения и его персонала, а также стратегические цели Правительства. Провайдер услуг по обучению сегодня – это Академия государственного управления, которая оценивает План и представляет отчет в Государственную канцелярию. Достижением цели в области обучения считается прохождение госслужащим 40 часов подготовки в год. При этом, эта цель является, прежде всего, количественной (количество часов, которое государственный служащий потратил на обучение), а не качественной (повышение компетенций, приобретенные навыки и знания и т.д.). Более того, данные, предоставленные центральными государственными органа-

ми, показывают, что не все государственные служащие получают выгоду из этого заранее предопределенного количества часов<sup>108</sup>.

Госслужащие Таджикистана обязаны повышать свой уровень квалификации для продвижения по службе. В этой связи все они обязаны пройти определенный объем обучения. Органом, ответственным за переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, является Институт государственного управления, созданный в 2009 году в результате преобразования Института повышения квалификации государственных служащих, основанного в 2002 году. На сегодняшний день Институтом были определены ключевые области подготовки, переподготовки и профессионального развития государственных служащих. Им была разработана новая методологическая и теоретическая база профессионального развития государственных служащих. В области подготовки государственных служащих Институтом разрабатываются различные программы обучения, а также рекомендации и руководства, при этом уделяется особое внимание совершенствованию методов и техник государственного управления.

Закон о Государственной службе Украины гарантирует всем государственным служащим повышение профессиональных компетенций на протяжении всей служебной карьеры, при этом программы профессиональной подготовки государственных служащих проводятся, по крайней мере, один раз в три года. Программы профессиональной подготовки финансируются из средств государственного бюджета и других источников финансирования, разрешенных законодательством. Кабинет министров издает Постановление о системе подготовки, переподготовки, специальной подготовки и других методов повышения квалификации государственных служащих, основываясь на презентации Национального агентства Украины по вопросам государственной службы<sup>109</sup>. Закон также разрешает государственным служащим проходить подготовку с отрывом от службы продолжительностью до шести месяцев на другой должности в другом государственном учреждении или за рубежом<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> «Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине», OECD/SIGMA <http://www.sigmaweb.org/bytopic/civilserviceandpublicadministrationorganisationandfunctioning/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>

<sup>109</sup> Национальная академия государственного управления при президенте Украины обеспечивает методологическую поддержку в этом вопросе.

<sup>110</sup> Должность и оклад государственного служащего во время такого периода стажировки сохраняется (Закон о государственной службе 2015 года, Статья 48/8).

Таблица 9: Краткий обзор систем государственной службы в странах СНГ и Кавказа

Категория	Азербайджан	Армения	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Таджикистан	Украина
<b>Законо- дательная база</b>	Конституция; Закон о государствен- ной службе 2000 г.	Закон о государствен- ной службе 2001 г.	Конституция; Закон о государствен- ной службе 2003 г.	Закон о государствен- ной службе 1997 г. с поправками 2015 г.	Закон о государствен- ной службе 1997 г. с поправками 2015 г.	Конституция; Закон о государствен- ной службе 2004 г.	Закон о государствен- ных учрежде- ниях и статусе государствен- ных служащих 2008 г.	Конституция; Закон о государствен- ной службе 2007 г.	Закон о государствен- ной службе 1994 г. с поправками 2015 г.
<b>Агентство по делам государ- ственной службы / дата учреждения:</b>	Комиссия по вопросам государствен- ной службы при Президенте / 2005 г.	Совет гражданской службы 2001 г.	Нет специального агентства	Бюро государствен- ной службы Грузия / 1997 г.	Агентство по делам государствен- ной службы и противо- действию коррупции / 1998	Государ- ственная кадровая служба	Государствен- ная канцелярия, генеральное подразделение по координации политики и центральной РГУ / 2008 г.	Агентство государствен- ной службы при Президенте / 2013 г.	Националь- ное агентство государствен- ной службы Украины / 1994 г.
<b>Центральное агентство по подготовке</b>	Комиссия по вопросам государствен- ной службы / Академия государствен- ного управления	Совет гражданской службы		Бюро государствен- ной службы	Академия государствен- ного управления		Академия государствен- ного управления	Институт государствен- ного управления	Академия государствен- ного управления
<b>Экзамен при поступлении</b>	Да	Да	Нет	Да	Да	Да	Да	Да	Да
<b>Возраст выхода на пенсию</b>	63 для мужчин 59 для женщин	63	60 для мужчин 55 для женщин	65 для мужчин 60 для женщин	63 для мужчин 58 для женщин	63 для мужчин 58 для женщин	63 для мужчин 58 для женщин	62 для мужчин 57 для женщин	63 для мужчин 58 для женщин
<b>Система оценки деятель- ности</b>	Аттестация каждые 5 лет / ежегодная оценка деятельности	Аттестация каждые 3 года / ежегодная оценка деятельности	Нет системы оценки деятельности	Аттестация каждые 3 года / ежегодная оценка деятельности	Ежегодная оценка деятельности	Ежегодная оценка деятельности с использо- ванием КРІ	Ежегодная оценка деятельности		
<b>Система продвижения по службе</b>	На основе выслуги лет	На основе выслуги лет	Результаты оценки деятельности и выслуга лет	Результаты оценки деятельности и выслуга лет	На основе оценки деятельности и опыта и подготовки	Результаты оценки дея- тельности, опыта и выслуги лет	Система оценки деятельности	На основе оценки деятельности и опыта и подготовки	На основе оценки деятельности и опыта

Источник: Астанинский хаб в сфере государственной службы (2016)

## 1.4 Заключение

В своих ключевых госструктурах правительства региона продолжают придерживаться традиционных бюрократических моделей, но при этом постепенно уделяют больше внимания использованию объективных критериев при отборе и продвижении по службе. Они также предлагают стимулы для поощрения большей приверженности делу и лучшей результативности. Тем не менее, процесс внедрения новых методов отбора и продвижения по службе, по-прежнему, зависит от многих неизвестных. Среди них – неформальные связи, покровительство в противовес заслугам, а также относительная важность, которая придается в отдельных странах этническим, религиозным и региональным признакам. Даже несмотря на то, что в некоторых странах была принята система продвижения на основе профессиональных достижений, практика говорит о наличии таких предвзятых подходов.

Несмотря на это, ряд правительств в странах региона используют такие технические инструменты как должностная инструкция, компетенции и профессиональные навыки. Они также часто разрабатывают новые и более конкурентные схемы вознаграждения, принимая во внимание стандарты компаний частного сектора. Например, правительство Республики Казахстан недавно приступило к реализации масштабного проекта по внедрению новых рамок компетенций, а также системы классификации должностей и факторно-балльной шкалы оплаты труда, охватывающих всю государственную службу. Такая система позволит усовершенствовать возможности правительства по найму и удержанию квалифицированных работников и предоставить для них систему оплаты и комплекс мер поощрения, которые будут способствовать как их эффективной работе, так и желанию оставаться на государственной службе.

Постепенно приходит понимание важности управления человеческими ресурсами и их развитием. Это особенно актуально в условиях сокращающихся доходов и ресурсов и растущих требований к государственным услугам (как в количественном, так и в качественном отношении). В этой связи, правительства стран региона начали уделять первоочередное внимание определению потребностей в профессиональном обучении и подготовке, а также проведению подготовительных курсов, которые бы удовлетворяли эти потребности, в той мере, в какой они понимают важность наращивания потенциала человеческих ресурсов. Однако, подход к профессиональному обучению в регионе по-прежнему нуждается в большем стратегическом планировании с использованием эффективной системы оценки потребностей – такая система в настоящее время имеется лишь в Азербайджане и Молдове. Также оно должно быть более систематическим. Напри-

### *Ключевые тенденции развития государственной службы*

- *Постепенный переход к использованию объективных критериев при найме и продвижении по службе, несмотря на то, что покровительство остается влияющим фактором;*
- *Использование конкурентных схем оплаты труда, позволяющих привлечь компетентных работников в государственную службу и мер стимулирования для достижения оптимального уровня деятельности государственных служащих;*
- *Признание того, что обучение и развитие потенциала человеческих ресурсов государственной службы позволяет правительствам повысить эффективность разработки политики, ее реализации, а также оказания государственных услуг;*
- *Управление этикой и антикоррупционная политика постепенно становятся неотъемлемой частью государственной службы.*

мер, кадровые отделы центральных государственных учреждений в настоящее время играют непостоянную и ограниченную роль в планировании программ обучения, что может означать, что они оказывают незначительное влияние на содержание и направление обучения. Эту ситуацию необходимо улучшить.

В последнее время правительства региона также предпринимают шаги по совершенствованию этических норм на государственной службе, в связи с тем, что повсеместная коррупция привела к снижению этических стандартов<sup>111</sup>. В большинстве госструктур были введены системы «управления служебной этикой» или «управления служебной этикой на основе неподкупности». Они направлены на обеспечение соблюдения прописанных административных процедур, механизмов контроля и правил касательно того, чего служащие должны избегать, какие функции они должны выполнять и каким образом они должны их выполнять.

Такие системы внедряются в рамках административного права и правил процедуры под контролем Администрации. Они должны осуществляться в сочетании с этическими нормами неподкупности, способствующими реализации целей и принципов, а также, в связи с профессиональной социализацией, подкрепляться стимулами, поощряющими должное поведение. В этой ситуации необходимо учитывать культурные, политические и административные традиции, чтобы обеспечить соответствие между системами управления служебной этикой и имеющимися традициями.

## 2. Юго-Восточная, Центральная и Восточная Европа

Проведение сравнительного анализа систем государственного управления и государственной службы стран Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы представляет собой сложную задачу, принимая во внимание количество и различия рассматриваемых стран. Однако, можно сказать с уверенностью, что эти страны имеют и много общего. Всем им пришлось приложить усилия, чтобы преодолеть наследие политизации, укоренившейся при предыдущих режимах. Более того, им пришлось иметь дело с системами государственной службы, испытывающими проблему «негативного» отбора, в условиях изначального отсутствия политической воли к тому, чтобы вкладывать средства в создание новых систем. Ряд различных аналитических работ, посвященных развитию государственной службы в этом регионе, подтверждают такое положение дел (Baker, 2002; Verheijen & Rabrenovic, 2000; Goetz, 2001; Verheijen, 2001; Peters, Vass & Verheijen, 2005).

<sup>111</sup> Низкие этические стандарты также обусловлены низким уровнем заработных плат, еще более усугубляемым растущей инфляцией и крахом ожиданий, спровоцированным показным потреблением членов новой элиты. В свою очередь, коррупционные действия, как правило, процветают в отсутствие надежных систем подотчетности и механизмов контроля, а также сильных систем уголовного правосудия. Такие практики существенно снижают уровень доверия населения к правительству и ослабляют социальную структуру общества.

## 2.1 Обзор

Процесс развития государственной службы в этих странах можно рассматривать с двух аспектов: с точки зрения *мотивации* и с точки зрения *сущности* программы реформ. Оба аспекта актуальны и особенно интересны, поскольку дают ответ на вопрос о том, должны ли государства оглядываться на свои (в основном, континентально-европейские) корни при создании новых систем государственной службы, либо же должна возникнуть новая комбинация, объединяющая традиционные понятия систем государственной службы в европейском (континентальном) смысле с моделями, основанными на англосаксонских представлениях и принципах так называемого «Нового государственного управления» (НГУ)<sup>112</sup>.

Таблица 10: Население стран Юго-Восточной и Центральной и Восточной Европы, тыс. человек (1995-2015 гг.)

Страна	1995	2000	2005	2010	2014	2015
Албания	3,106	3,121	3,082	2,901	2,896	2,903
Босния и Герцеговина	3,879	3,792	3,833	3,835	3,810	3,802
Болгария	8,358	8,000	7,682	7,407	7,149	7,097
БЮР Македония	1,953	2,012	2,042	2,062	2,078	2,081
Венгрия	10,351	10,224	10,095	10,101	9,855	9,821
Латвия	2,487	2,371	2,227	2,090	1,970	1,955
Литва	3,628	3,486	3,343	3,122	2,878	2,850
Польша	38,591	38,486	38,463	38,574	38,611	38,593
Румыния	22,965	22,128	21,407	20,298	19,511	19,372
Сербия	9,884	9,463	9,186	9,059	8,850	8,812
Словакия	5,362	5,386	5,385	5,406	5,426	5,429
Словения	1,991	1,988	1,996	2,052	2,067	2,069
Хорватия	4,616	4,428	4,378	4,316	4,240	4,225
Черногория	0,620	0,613	0,616	0,621	0,625	0,626
Чешская Республика	10,335	10,263	10,230	10,506	10,534	10,548
Эстония	1,433	1,399	1,355	1,332	1,312	1,309
<b>Итого</b>	<b>129,559</b>	<b>127,160</b>	<b>125,320</b>	<b>123,682</b>	<b>121,812</b>	<b>121,492</b>

Источник: Всемирная книга фактов (2016 г.)

В целом, развитие системы государственной службы в этом регионе следовало трем различным моделям – континентально-европейской модели приверженности закону, англосаксонской модели, ориентированной на результаты деятельности, и модели, основанной на принципах Нового государственного управления. В то же время, на развитие государственной службы и реформы в значительной степени оказывали влияние перспективы этих стран по вхождению в Европейский Союз. В таких случаях, приоритетной становилась континентально-европейская модель приверженности закону, подкрепленная концепцией единого европейского административного пространства (Argyriades & Timsit, 2013). В других случаях возникали интересные гибридные программы реформирования, которые объединяли элементы континентальной модели, закрепленные в законодательной системе и докоммунистических традициях.

<sup>112</sup> Целесообразность применения принципов НГУ была предметом многих политических и академических дискуссий. Сегодня очевидно, что в большинстве случаев применение методов НГУ было ограничено реформами систем оказания услуг и управления в администрации.

В то же время, движущие силы реформ административной системы и государственной службы в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы различны и разнообразны. В государствах, вошедших в ЕС или планирующих стать членами ЕС, сопоставление и оценка<sup>113</sup> со стороны ЕС стали основными стимулами для реформирования. В государствах, которые находились вне общего европейского течения, основными движущими силами реформ стали экономическая интеграция и глобализация, а также очевидная взаимосвязь между экономическим развитием и эффективным управлением. Эти две движущие силы усиливали друг друга.

Тем не менее, очевидно, что идея «взаимозависимости госуправления и роста» и развитие систем сравнительной оценки в контексте процесса интеграции в Европейский Союз придали мощный импульс реформам административной системы и государственной службы и способствовали определению и продвижению программы реформ в последние годы<sup>114</sup>. Недавние события свидетельствуют о том, что большинство государств следовали, скорее, курсу Европейского Союза в процессах реформирования, чем реформам, основанным на «заимствованных» и сторонних принципах НГУ. Это не удивительно, учитывая, что большинство европейских стран, исходя из своего наследия и традиций, могут идентифицировать себя с таким направлением. Опыт процесса вступления в ЕС служит этому убедительным доказательством.

С другой стороны, до создания системы сравнительной оценки политические деятели в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы первоначально проявляли мало интереса к реформированию государственной службы. Тем не менее, они стали проявлять больший интерес после появления регулярных отчетов ЕС с указанием «лидеров» и «отстающих» в реформировании государственной службы (ОЭСР/SIGMA, 2010). Эта тенденция особенно четко прослеживалась в странах, которые не были уверены в том, что их включают в первую волну расширения ЕС. В других случаях, такие государства как Украина, самостоятельно внедряли систему сравнительной оценки<sup>115</sup> для того, чтобы подчеркнуть свою приверженность европейским стандартам.

<sup>113</sup> Две отдельные, но связанные системы «оценки и сопоставительного анализа» были последовательно разработаны в контексте Европейского Союза. Первая – система «оценки на основе базовых показателей». В ней измеряется качество систем государственной службы и государственного управления на основе ряда качественных показателей, связанных с шестью ключевыми функциями, которые системы государственного управления должны выполнять (управление политикой; государственная служба; внутренний финансовый контроль; управление государственными расходами; внешние механизмы финансового контроля; госзакупки). Эта система используется для оценки административной готовности к членству в ЕС. Она также была использована вне прямого контекста вступления в ЕС в качестве базовой системы сопоставления показателей, позволяющей определить соответствие государственного управления минимальным институциональным и правовым стандартам. Во-вторых, Единая Система Оценки (ЕСО), представляющая собой систему (само)оценки управления качеством, помогает определить соответствие систем управления в отдельных организациях по целевым показателям передовой практики в девяти основных областях компетенции, имеющих важное значение для осуществления качественного управления и оказания услуг. Обе системы были разработаны при взаимодействии с должностными лицами ЕС, экспертами из государств-членов и одной внешней организации (OECD/SIGMA – для системы базовых показателей и EIPA для ЕСО). В случае системы оценки на основе базовых показателей, просьба в содействии в разработке, как на экспертном, так и на правительственном уровне, была направлена также государствам-кандидатам. Оба инструмента были разработаны первоначально для конкретных целей (в процессе оценки готовности государств-кандидатов в случае системы базовых показателей и укрепления потенциала ЕС по осуществлению политики в случае с ЕСО). Тем не менее, при этом можно было наблюдать интересные побочные эффекты: 1) развитие более широкого обсуждения «европейских ценностей» в государственном управлении и 2) возникновение конкуренции между государствами в вопросах качества государственного администрирования.

<sup>114</sup> Еще два десятилетия назад любое обсуждение воздействия процесса европейской интеграции на системы государственного управления было бы бессмысленным. Системы административного управления и государственной службы считались исключительной областью деятельности государств-членов, которые индивидуально применяли политику строгого «невмешательства» в отношении систем государственного управления друг друга. Эта ситуация в корне изменилась с завершением формирования внутреннего рынка и монетарного союза ЕС. Так, темой для обсуждения между государствами-членами стало качество госуправления. Перспектива вступления в ЕС большой группы стран Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы, имеющих сравнительно слабые административные системы, стало дополнительным стимулом для политиков в странах ЕС начать обсуждение качества административного управления на европейском уровне.

<sup>115</sup> Система сравнительной оценки в настоящее время представляет ценность для стран ЕС, небольшого круга стран-кандидатов и других государств, которые стремятся, в конечном итоге, войти в ЕС и имеют более четкое понимание того, какая система государственного управления и государственной службы необходима для того, чтобы стать частью «европейского административного пространства».

## 2.2 Реформы системы государственного управления

Переход к новой политической, экономической и социальной реальности происходил весьма неравномерно и в целом характеризовался как успехами, так и неудачами практически во всех странах региона. Тем не менее, можно отметить некоторые общие тенденции и совпадения, несмотря на то, что время, содержание, темпы и результаты в значительной степени отличались от страны к стране. В большей степени эти совпадения берут начало в общем историческом наследии, но были и другие причины. Прежде всего, схожесть проявлялась в характерных особенностях бюрократических структур в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (например, широко распространённые схемы покровительства, самоуправство, должностные злоупотребления, высокий уровень политизации, недостаточное обеспечение соблюдения законодательства о государственной службе и т.д.). Некоторые из этих проблем особенно выражены в Юго-Восточной Европе.

Усилия по реформированию системы государственного управления принимали различные формы. Они проводились в несколько этапов. В начале переходного процесса, неолиберальная парадигма Вашингтонского консенсуса послужила дорожной картой для реформ в области государственного управления. Применяемые меры в основном были сконцентрированы на сокращении роли и размера государственного аппарата. Начиная с середины 90-х годов внедряемые законодательно реформы все чаще стали совмещаться с реформами, связанными с повсеместными сокращениями структур и численности персонала – за возможным исключением Польши, Латвии и Болгарии (Verheijen, 2002). Начиная с Венгрии в 1995 году, ряд различных стран, таких как Болгария, Словакия, Казахстан и Кыргызстан провели повсеместные сокращения численности государственных служащих.

Тем не менее, позже были использованы новые и более сложные подходы, в частности, функциональный анализ. Поскольку такая последовательность событий была типичной, можно заключить, что это являлось частью накопления опыта переходного периода (Beblavy & Beblava, 2015; Verheijen, 2002). Во многих бывших коммунистических странах функциональный анализ способствовал устранению избыточных функций и сокращению дублирующих обязанностей между и внутри государственных учреждений. Также они использовались для восполнения отсутствующих функций и рационализации распределяющих функций.

В дальнейшем, правительства стали искать баланс между упором на внутренние реформы и технической эффективностью, с одной стороны, и изменением взаимоотношений между государственной администрацией и обществом, с другой, уделяя при этом особое внимание усилению клиентоориентированности в системе государственной администрации. Был предпринят переход от практики повсеместных кадровых и структурных сокращений к более оптимальной комбинации, предусматривающей повышение эффективности, и в то же

### *Характерные особенности бюрократических систем в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы*

- широко распространённые схемы покровительства
- должностные злоупотребления;
- высокий уровень политизации госслужащих;
- недостаточное обеспечение соблюдения законодательства о государственной службе;
- широко распространённая и повсеместная коррупция.

время – наращивание потенциала там, где он отсутствовал. В теории оба эти процесса, вне зависимости от их темпа, преследовали конечной целью удовлетворение потребностей граждан.

К концу 1990-х годов трансформация систем государственного управления была признана одним из важнейших элементов переходного процесса. Программы реформ государственной службы в посткоммунистических странах предусматривали меры, направленные на оптимизацию ее институциональной роли; повышение подотчетности и эффективности, прозрачности и гибкости; достижение политической независимости и соблюдение верховенства закона; внедрение методов современного управления и эффективных антикоррупционных стратегий; повышение эффективности деятельности и ориентированности на клиентов. Тем не менее, создание стабильной и функционирующей политической и административной среды по-прежнему остается одной из главных задач для многих государств Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы.

### 2.3 Системы и реформы государственной службы

Уровень профессионализации государственной службы в вышеупомянутых странах существенно варьируется. Так, Балтийские страны оказались более успешными по сравнению со своими соседями в Центральной и Восточной Европе. Объяснением того, почему некоторые страны достигли больших успехов в профессионализации своей государственной службы, чем другие, может служить ряд факторов. Подготовка к вступлению в ЕС и последующее присоединение стали значимым фактором, оказавшем влияние на политическое, экономическое и институциональное развитие стран региона. Тем не менее, это проявилось по-разному, что было обусловлено, в частности, существующими нормами, традициями, историческими и политическими условиями.

Таблица 11: Индекс человеческого развития в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Албания	0.580	0.719	0.739	0.749	0.716	0.733
Босния и Герцеговина	-	0.710	0.733	0.735	0.731	0.733
Болгария	0.660	0.743	0.771	0.782	0.777	0.782
БЮР Македония	0.640	0.701	0.728	0.740	0.732	0.747
Венгрия	0.930	0.805	0.816	0.831	0.818	0.828
Латвия	0.930	0.769	0.805	0.814	0.810	0.819
Литва	0.930	0.783	0.810	0.818	0.834	0.839
Польша	0.940	0.795	0.813	0.821	0.834	0.843
Румыния	0.680	0.767	0.781	0.786	0.785	0.793
Сербия	-	0.735	0.766	0.769	0.745	0.771
Словакия	0.910	0.818	0.834	0.840	0.830	0.844
Словения	0.940	0.828	0.884	0.892	0.874	0.880
Хорватия	0.880	0.767	0.796	0.805	0.812	0.818
Черногория	0.640	0.769	0.771	0.791	0.789	0.802
Чешская Республика	0.810	0.841	0.865	0.873	0.861	0.870
Эстония	0.940	0.812	0.835	0.846	0.840	0.861

Источник: Доклад о человеческом развитии ПРООН (2015 г.)

Несомненно, фактор членства в ЕС послужил дополнительным стимулом в ускорении процессов модернизации и реформирования систем государственной службы в регионе, поскольку вхождение в ЕС предъявляло требования, основанные на убеждении, что постепенное внедрение европейских принципов управления будет возможным лишь при условии наличия твердой политической поддержки. Этот процесс, тем не менее, был осуществлен не во всех странах региона и в разных формах. Характерные траектории реформ в новых государствах-членах заставляют задуматься о том, что представляют собой движущие силы и препятствия на пути профессионализации государственной службы (ОЭСР/SIGMA, 2010).

Аналогичным образом, в данном контексте создание профессиональной и деполитизированной государственной службы рассматривалось в качестве условия для вхождения в ЕС. Соответственно, этому вопросу уделялось пристальное внимание в ходе переговоров о вступлении, и этот вопрос оставался в числе наиболее приоритетных в программе реформ. Тем не менее, в большинстве стран региона существующий порядок управления государственной службой по-прежнему политизирован, что сдерживает развитие стабильной и беспристрастной государственной службы. Это особенно актуально в отношении руководящих должностей. Частые перестановки в правительстве привели к текучести важных государственных кадров, многие из которых сменялись после того, как приходил новый министр (Verheijen, 2001). Местами такая практика привела к появлению серьезных проблем в эффективном управлении министерствами и отрицательно сказалась на его последовательности, как на стадии формулирования политики, так и на стадии ее реализации. Интересно отметить, что в этой ситуации законы о государственной службе во многих случаях оказались не способны изменить такую практику, несмотря на то, что посткоммунистическими странами региона было принято на первый взгляд хорошо продуманное законодательство в сфере государственной службы<sup>116</sup>.

Многочисленные попытки реорганизации взаимоотношений между политиками и государственными служащими приводили к полной деполитизации высших должностей (Украина и Польша), умеренной деполитизации (в большинстве стран бывшей Югославии) или созданию установленной политической области в госуправлении (Болгария, Венгрия и Литва). После быстрого внедрения различных моделей деполитизации большинство этих стран – а также стран Содружества Независимых Государств – столкнулось с проблемами реализации этих программ, которые были вызваны сильным политическим давлением, направленным на сохранение старого режима политизации.

Проблемы с созданием стабильного политического и административного взаимодействия в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы поднимают очевидный вопрос: что необходимо сделать, чтобы улучшить рабочие взаимоотношения между политиками и государственными служащими? Опыт усилий по реформированию свидетельствует о наличии нереалистичных ожиданий, предполагающих достижение важных результатов путем простой перестройки политических и административных отношений через принятие соответствующих законов. По всей видимости, для обеспечения результатов реформ в этой области необходимо создать особый альянс с политическими партиями и заинтересованными группами в целях обеспечения достаточных стимулов для совместного решения проблем протекции и политизации (World Bank, 2003c). Данное решение реалистично и

<sup>116</sup> При этом были (исключительные) случаи наличия последовательности управления, например, в Латвии, когда изменения в государственной службе были, в основном, связаны с уходом государственных служащих со службы по экономическим причинам. Тем не менее, такие случаи по-прежнему остаются исключением из правил.

допускает определенные уровни средней и управляемой политизации вместо того, чтобы настаивать на внедрении классической британской модели полного разделения политических государственных служащих и профессиональных государственных служащих.

Таблица 12: Индекс эффективности правительства в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Албания	20.0	31.2	45.5	43.5	51.9
Босния и Герцеговина	17.6	26.8	27.8	38.8	36.6
Болгария	54.2	61.0	58.9	59.3	57.7
БЮР Македония	22.4	45.9	49.8	53.1	60.1
Венгрия	81.0	75.1	72.3	70.3	72.1
Латвия	63.4	70.7	73.7	76.1	77.9
Литва	60.0	74.6	75.1	73.7	78.9
Польша	73.2	68.9	71.3	71.3	74.5
Румыния	39.0	46.3	46.4	52.2	55.8
Сербия	18.1	44.9	51.7	50.7	58.2
Словакия	72.7	78.5	76.1	73.2	75.5
Словения	77.1	77.6	81.3	79.0	79.4
Хорватия	65.4	68.3	70.3	70.8	73.6
Черногория	-	64.4	57.4	59.8	63.5
Чешская Республика	74.6	79.0	78.5	75.6	80.3
Эстония	74.6	81.5	82.3	78.5	81.3

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015)*

Помимо этого, наличие коалиционных правительств в большинстве стран Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы способствовало усугублению проблем в административной системе и усилению тенденций к политизации. В более развитых системах госслужбы коалиционные правительства могут предоставить больший уровень автономии и полномочий государственной службе, чем правительства партии большинства. Тем не менее, коалиционная форма правления в зарождающихся системах государственной службы, как правило, предоставляет больше возможностей для открытой политизации<sup>117</sup>. Она также оказала негативное воздействие на эффективность правительства в процессах принятия решений, в том смысле, что государственной службе оказалось сложнее сформировать высококвалифицированный штат, способный обеспечить руководство и поддержку в сложном процессе управления. Такая ситуация дает дополнительные основания для беспокойства в отношении возможностей достижения равновесия между политиками и государственными служащими в этих странах<sup>118</sup>.

<sup>117</sup> При коалиционном правлении тенденция к политизации может быть даже более очевидной, принимая во внимание то, что из-за нестабильности коалиционного правительства партия может быть во власти лишь незначительный период времени и будет стремиться к тому, чтобы оказать максимальное воздействие на политику, а также распределить должности среди своих сторонников. В долгосрочной перспективе, такая система назначения на должности создает основу для институционализации слабой государственной службы, наделенной меньшими возможностями для настоящего развития.

<sup>118</sup> Формирование очередных коалиционных правительств в странах Центральной и Восточной Европы породило необходимость создания системы сдержек и противовесов, обусловленную низким уровнем взаимодоверия среди партий. В этом смысле можно выделить две основные системы политических и административных взаимоотношений: [i] система общего управления, при которой политические назначения на государственные должности объединяют политическое управление от одной партии и государственных служащих высшего звена из других партий; и [ii] система совместного управления, при которой отдельные министерские портфели распределяются среди различных партий, которые, как правило, стараются назначить на ключевые руководящие должности своих сторонников. Обе схемы, безусловно, оказывают негативное воздействие на идею развития профессиональной государственной службы (Peters, Vass & Verheijen, 2005).

Таблица 13: Индекс сдерживания коррупции в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000–2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Албания	22.0	26.3	36.7	26.3	35.6
Босния и Герцеговина	38.5	51.2	47.1	52.2	49.0
Болгария	51.7	57.1	52.4	49.8	48.6
БЮР Македония	29.8	39.5	56.7	59.3	59.1
Венгрия	76.1	71.7	64.8	65.1	60.1
Латвия	48.3	64.4	61.9	64.1	66.4
Литва	64.4	61.5	65.7	67.0	68.8
Польша	71.7	61.0	70.0	70.8	70.7
Румыния	39.5	49.8	51.9	52.6	53.4
Сербия	6.9	44.4	49.1	50.7	51.9
Словакия	63.9	69.3	63.8	59.8	60.1
Словения	69.9	79.5	78.1	73.7	74.5
Хорватия	52.7	58.5	57.6	61.2	62.0
Черногория	-	42.0	50.5	51.2	57.2
Чешская Республика	62.4	68.3	65.2	62.7	65.4
Эстония	74.6	80.5	79.1	81.3	87.5

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015)*

Таким образом, важным шагом вперед должно стать создание в регионе систем, основанных на принципах меритократии. Несмотря на то, что развитие таких новых систем становится все более заметным, очевидно, что есть определенные составные элементы, которые нуждаются в улучшении. Например, в условиях сравнительно низкого уровня оплаты труда, вполне естественно, что внутреннему найму отдается предпочтение по сравнению с внешним наймом. Тем не менее, это ограничивает влияние принципов личных заслуг и эффективной деятельности. Таким образом, в тех случаях, когда развитие идет в направлении создания систем, основанных на меритократии с целью повышения качества государственной службы, эти системы должны быть открытыми как для внутренних, так и внешних кандидатов.

Правительствами всех государств Центральной и Восточной Европы были предприняты попытки разработать кадровую политику, согласно которой решения о найме и карьерном продвижении человека принимались бы на основе индивидуальных заслуг или достижений, и в которой вознаграждения за эффективную деятельность способствовали бы компетентности и неподкупности государственной службы (Goetz & Wollmann, 2001). И хотя не во всех странах законодательство в этой сфере было реализовано в полной мере (World Bank, 2006b), принятие законов заложило основу для развития принципа учета личных достижений на государственной службе. В отличие от этого, сами системы государственной службы представляли собой компромисс между требованиями политиков к гибкости и потребностью обеспечить безопасность. Такой подход был основан на понимании, что ухудшение качества государственных структур негативно скажется не только на стремлении к членству в ЕС, но и конкурентоспособности этих учреждений<sup>119</sup>.

<sup>119</sup> Данные обстоятельства важны для понимания характера возникающих систем государственной службы в странах Центральной и Восточной Европы, и они становятся все более актуальными также и для стран СНГ.

Таблица 14: Индекс верховенства закона в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000–2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Албания	10.5	25.8	40.8	35.6	40.9
Босния и Герцеговина	32.1	35.9	43.6	50.2	48.6
Болгария	44.0	47.9	51.7	51.2	55.8
БЮР Македония	31.6	41.6	46.9	49.3	56.7
Венгрия	76.6	76.6	72.0	67.3	70.7
Латвия	55.5	66.5	73.5	73.0	77.9
Литва	58.9	66.0	72.5	73.9	78.4
Польша	70.3	61.7	68.3	73.5	77.4
Румыния	45.9	46.9	56.4	56.9	63.5
Сербия	8.1	19.6	41.7	44.6	50.5
Словакия	60.3	64.6	65.4	64.0	69.2
Словения	82.8	77.0	80.6	80.6	80.3
Хорватия	51.7	55.5	60.2	60.2	65.9
Черногория	-	44.5	55.5	54.0	60.6
Чешская Республика	67.9	76.1	79.6	82.4	84.6
Эстония	66.5	80.9	83.9	86.3	86.5

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления* (2015)

Так что продолжается борьба за создание политически нейтральной государственной службы путем снижения уровня политизации, чтобы сформировать новый состав административных работников, сочетающих в себе профессиональную компетенцию и политическое мастерство, и способных поддержать высшее руководство в реализации политических и директивных функций (Goetz, 1997). Это – трудная задача, учитывая, что наследие политизированной кадровой политики по-прежнему играет деструктивную роль в процессе разделения нейтральных государственных служащих и политических назначенцев на государственной службе. В этой связи, посредством проекта ОЭСР/SIGMA в Европейском Союзе была предпринята попытка уловить это разделение, в связи с чем были разработаны так называемые «европейские принципы госуправления» с целью активного продвижения деполитизации государственной службы в странах-кандидатах<sup>120</sup>. Таким образом, Европейский Союз добился успеха в достижении этой цели посредством реализации официальных институциональных механизмов, но при этом оказался менее эффективным в плане влияния на фактическое содержание изменений и внедрение нового законодательства (ОЭСР/SIGMA, 2010).

<sup>120</sup> Согласно Meyer-Sahling (2009 г.) они включают: 1) программы реформирования государственной службы; 2) правовые основы государственной службы; 3) центральные структуры управления, координации и контроля политики в сфере государственной службы; 4) систему открытого конкурса; 5) системы стандартизированных экзаменов и отбора кандидатов; 6) систему оценки высшего звена государственной службы; 7) систему защиты трудоустройства в государственной службе; 8) систему профессиональной подготовки государственных служащих; 9) систему оценки государственных служащих; 10) систему оплаты труда или общего поощрения государственных служащих; 11) систему прав и обязанностей. В большинстве стран были приняты законы о государственной службе, определяющие, в том числе, положение государственной службы, включая государственных служащих и процессы найма.

Таблица 15: Индекс качества законодательства в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы (2000–2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Албания	38.7	45.6	56.9	57.4	60.6
Босния и Герцеговина	31.4	34.8	49.8	50.7	49.5
Болгария	58.3	69.1	74.1	67.9	71.2
БЮР Македония	47.1	48.5	59.3	61.2	67.3
Венгрия	82.8	82.8	81.3	77.5	74.5
Латвия	77.5	77.0	80.4	80.4	84.6
Литва	77.9	78.4	79.4	84.2	87.0
Польша	76.5	72.1	79.9	80.9	81.7
Румыния	47.6	58.8	73.7	69.4	71.6
Сербия	17.7	29.9	52.6	51.2	56.3
Словакия	68.6	85.3	80.9	78.5	78.9
Словения	73.0	73.0	75.6	71.8	73.1
Хорватия	52.9	65.2	69.9	66.0	65.9
Черногория	-	51.0	50.7	53.6	55.8
Чешская Республика	75.5	82.4	86.1	81.8	81.3
Эстония	80.5	88.7	90.0	90.4	93.3

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления* (2015)

Однако при этом практически во всех странах было принято законодательство, регламентирующее условия занятости на государственной службе. По всей видимости, первоначальный всплеск активности по разработке и редактированию законов к настоящему времени привел к определенным результатам. Новое поколение законов работает более эффективно, а продолжающиеся дискуссии в странах Юго-Восточной Европы дают основание полагать, что на этот раз более стабильные правовые рамки государственной службы будут сохранены.

В заключение можно отметить, что внедренные в регионе модели государственной службы отличались от страны к стране, особенно в вопросах управления госслужбой, системы оплаты труда, назначений на высшие должности и управления развитием карьеры (эти различия подробнее рассматриваются в страновых разделах далее). В то же время были выявлены и некоторые сходства. В странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы были разработаны системы государственной служ-

#### **Общие темы в управлении человеческими ресурсами**

*Можно отметить некоторые общие элементы, связанные с управлением человеческими ресурсами:*

- *Негативное воздействие предыдущих коммунистических административных структур на системы управления человеческими ресурсами в той или иной мере сохранилось во всех исследуемых странах;*
- *Низкие уровни оплаты труда негативно сказываются на привлечении и удержании высококвалифицированных государственных служащих и усугубляют коррупционные проявления во многих исследуемых странах;*
- *Воздействие из внешних источников, например, Всемирного банка и других, может оказывать лишь временный эффект на действующую административную практику;*
- *Влияние ЕС является позитивной силой для модернизации и развития систем управления человеческими ресурсами в государственной службе.*

*Condrey et al (2013)*

бы, которые, за некоторыми исключениями<sup>121</sup>, остаются высоко децентрализованными. Автономность министерств остается на высоком уровне. Таким образом, попытки внедрить централизованно управляемые системы либо не увенчались успехом, либо страдали от постепенного ослабления полномочий органов центрального управления. Аналогичным образом, специализированные органы управления государственной службой столкнулись с трудностями функционирования в министерской системе стран Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы. Частично это объясняется традицией, а также является реакцией на кадровую политику и практику, находившуюся под центральным управлением во время предыдущего режима.

Даже в тех случаях, когда имелась сильная политическая воля для создания центральных ведомств, государствам было сложно сохранить их позиции или зоны ответственности. Без сильного централизованного управления и систем мониторинга, разногласия при толковании или реализации законов о государственной службе остаются проблемой, препятствующей развитию последовательных и профессиональных учреждений.

Аналогичным образом, при взаимодействии с канцелярией премьер-министра, специализированным агентствам государственной службы не часто удавалось успешно выполнить свою роль в инициировании, подготовке и последовательном осуществлении реформ государственной службы. Одним из объяснений этого стало отсутствие поддержки и политических сетей в административной системе. Политическая повестка премьер-министров обычно заполнена самыми срочными вопросами, каждый из которых требует решения. Вследствие этого, премьер-министры не всегда уделяют должное внимание важным вопросам реформирования государственной службы. Таким образом, реформа государственной службы была вытеснена из политической повестки дня. Не удивительно, что, как только международное давление было ослаблено, в агентствах по делам государственной службы произошли сокращения (Словакия, Польша и БЮР Македония), или они оказались не у дел (Латвия) (ОЭСР/SIGMA, 2010).

### **1. Системы найма**

Все чаще процесс отбора проходит на основе открытого конкурса. Размещение объявлений о вакансиях сегодня, в большинстве случаев, носит обязательный характер. Практически все законы о государственной службе в регионе определяют открытый конкурс в качестве метода отбора, во многих случаях, даже в отношении руководящих должностей. Несмотря на то, что этот метод по-прежнему используется для должностей начального уровня, в некоторых государствах, например, в Армении и Словакии, было отменено положение, предусматривающее проведение открытого конкурса для замещения всех типов должностей. Тем не менее, в настоящее время принцип открытого конкурса используется в отборе как на младшие должности, так и на руководящие должности<sup>122</sup>.

Проблемой остается обеспечение контроля. Отсутствие сильных специализированных агентств по делам госслужбы по-прежнему делает процесс подверженным субъективности, но использование самого принципа является важным шагом вперед. По-прежнему требует решения вопрос улучшения должностных инструкций. Более того, во многих странах региона необходимо далее развивать системы оценки деятельности и классификации должностей.

<sup>121</sup> Украина и Польша экспериментировали с сильными центральными ведомствами.

<sup>122</sup> В Словакии этот процесс оказался неуправляемым, поскольку все назначения были заблокированы, а в Армении сыграли роль оба фактора – управляемость и стимулирование.

## **2. Системы классификации должностей и оплаты труда**

Классические модели остаются ключевыми. В частности, в основе законодательства, регулирующего системы государственной службы в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы, лежат классические принципы континентальной Европы, которые предусматривают создание «сетки» категорий и классов должностей государственных служащих, с поэтапным повышением по службе внутри каждой категории. В то же время, был отмечен определенный интерес к внедрению более либеральных подходов, например, шведской модели «рыночной стоимости», когда размеры индивидуальных заработных плат устанавливался исходя из рыночной оценки стоимости. В конечном счете, все системы государственной службы вернулись назад к классической системе оплаты труда согласно категориям должностей. Может показаться удивительным, но с учетом опыта ряда стран, в которых на государственной службе не придавалось большого значения правилам и процедурам, такой возврат свидетельствует о попытках «вернуть порядок» в систему.

Примечательно, что в последнее время в странах региона реформирование системы оплаты труда выступает в качестве единственного направления развития государственной службы. Непрозрачность и субъективность системы<sup>123</sup> стали сдерживающими факторами для молодых талантливых профессионалов в принятии решения о поступлении или продолжении карьеры на государственной службе. Проведенные в последнее время исследования показали необходимость развития систем оплаты труда, которые должны основываться на таких европейских принципах, как прозрачность, связь поощрения с ответственностью или сложностью работы и равная оплата за равную работу. Реформы были инициированы во многих странах, но носили дополнительный характер, например, в Украине, и осуществлялись медленными темпами. Позитивные результаты можно видеть на примере Литвы, где была внедрена более успешная система оплаты труда, в основе которой лежала сложность выполняемой работы (World Bank, 2004b). Еще одним примером является Латвия, хотя на латвийскую систему негативное воздействие оказало решение не обнародовать уровень и условия оплаты премий руководящим должностным лицам по результатам работы. Это вызвало сильные подозрения у населения.

## **3. Системы оценки деятельности**

Применение методов оценки деятельности госслужащих оказалось весьма противоречивым в эгалитарной среде стран постпереходного периода. Дифференцированный размер оплаты труда, определяемый на основании результатов оценки деятельности, как правило, считается культурно чужеродной практикой для систем этого региона. Постепенный переход от старых методов оценки и аттестации был завершен, и в большинстве стран было принято законодательство, обеспечивающее правовую основу для оценки служебной деятельности. На процессе внедрения систем оценки деятельности также негативно сказалось отсутствие взаимного соответствия между такими системами оценки и организационными целями. Немногие страны, за исключением Латвии и Литвы, проводившие эксперименты с системами долгосрочного стратегического планирования с конца 1990-х, внедрили системы, предназначенные для определения таких приоритетов. Другие системы используют

<sup>123</sup> Некоторыми из ключевых характеристик систем оплаты труда являются: [i] неукоснительное повышение заработной платы на основании многолетней службы; [ii] сложная система льгот и премий, во многих случаях составляющие до 65% или более размера оклада; [iii] низкий уровень базового оклада используется в качестве политической ширмы для прикрытия; и [iv] заработная плата зависит больше от того, где работает человек, а не от того, какие функции он выполняет.

ся для оценки деятельности в контексте Европейского Союза, среди них – Единая Система Оценки деятельности, принятая некоторыми новыми государствами-членами.

#### **4. Системы карьерного развития и обучения**

Постепенный карьерный рост/увеличение заработной платы на основании «количества лет на службе» являлся одним из руководящих принципов в системах государственной службы стран Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы. Данный принцип выслуги лет также соблюдается в большинстве систем стран континентальной Европы. Тем не менее, в контексте значительных различий в уровнях заработных плат между государственным и частным сектором, принцип постепенного роста карьеры/заработной платы стал фактором, отталкивающим молодых профессионалов от продолжения карьеры на государственной службе. В свою очередь, это привело к созданию систем государственной службы, в которых можно было заметить большое количество молодых сотрудников, работающих на государственной службе в течение двух-трех лет для получения опыта и огромное количество госслужащих в стадии завершения своей карьеры. Самая продуктивная возрастная группа представлена меньше всего (World Bank, 2003a and 2004a).

В этой связи возникает вопрос, каким образом можно разработать программы карьерного развития для эффективных или просто талантливых служащих. Одним из возможных вариантов является внедрение так называемых «ускоренных» систем карьерного развития<sup>124</sup>. Впервые такая система была реализована в Словакии в 2003 году. Внедрение пилотного проекта в Словакии оказалось крайне успешным, при этом коэффициент полученных заявлений от кандидатов составил 30 на одну должность, однако оценка системы еще не проведена. Другие инициативы по-прежнему находятся на стадии разработки.

Очевидно, что устранение конкурентного отставания государственного сектора от частного является важным условием в создании жизнеспособных систем государственной службы. Конечно, вероятность повышения заработных плат на государственной службе до их уровня в частном секторе крайне мала. В этой связи, внедрение ряда постепенных или радикальных инноваций станет одним из определяющих факторов создания профессиональных систем государственной службы.

#### **2.4 Заключение**

На протяжении последних десятилетий в странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы системы государственной службы претерпевают изменения. Во всех этих странах были проведены масштабные реформы этих систем. Тем не менее, результаты реформ по-прежнему являются противоречивыми. Оценку им еще только предстоит дать. На сегодняшний день нет достаточно надежных данных, которые бы ясно свидетельствовали об успехах этих реформ. В этой связи крайне важно, чтобы системы государственной службы являлись важной частью повестки правительств, и чтобы правительства в значительной степени зависели от работы государственной службы в оказании качественных государственных услуг гражданам.

<sup>124</sup> При данном подходе (для сравнения см. практику Великобритании) талантливым молодым специалистам, отобранным по результатам конкурса, предоставляется специальная программа карьерного роста, способствующая более быстрому служебному продвижению на более привлекательные должности.

Сами реформы в сфере государственной службы в значительной степени отличаются от страны к стране. При этом, имеется очевидная тенденция к тому, чтобы ориентироваться, в первую очередь, на официальные правовые нормы, а не на европейские стандарты в кадровой политике и практике, что поднимает еще один вопрос: каковы реальные силы, стоящие за такими траекториями, и в частности, в отношении единого административного пространства ЕС, сыгравшего кардинальную роль в реформировании государственной службы.

Подытоживая, можно утверждать, что внутренние условия оказались наиболее важными факторами, определяющими содержание и направление реформ. Таким образом, необходимо провести дополнительный анализ причин, обусловивших эти различия и разные пути реформирования, которым страны Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы следовали последние три десятилетия.

### 3. Юго-Восточная Азия

#### 3.1 Обзор

Сравнительный анализ реформ и развития государственной службы в странах Юго-Восточной Азии свидетельствует о необходимости тщательного изучения и применения примеров успешной политики этих стран. Необходимо помнить, что большинство из них являются членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)<sup>125</sup>. Такой анализ представляет собой непростую задачу, так как Юго-Восточная Азия является весьма разнородным регионом, как в плане экономического, политического и социального развития, так и с точки зрения культурных моделей, типов режимов и исторических предпосылок. Соответственно, различается и административное наследие. Некоторые из рассматриваемых стран располагают обширными природными и финансовыми ресурсами. С точки зрения политической структуры, они варьируются от президентских республик и парламентских систем до монархий и даже авторитарных режимов. Тем не менее, вполне можно различить некоторые общие параметры и, соответственно, сделать сравнительный анализ этих стран. В этом разделе внимание будет сосредоточено на сопоставлении систем и программ реформ в государственной службе в странах-членах АСЕАН.

Страны АСЕАН имеют ряд общих характеристик, уходящих в далёкое прошлое. Большинство из них имеет сравнительно большое население, богатую культуру и традиции, нашедшие отражение в процессе модернизации. Их можно характеризовать как государства с контрастирующими цифрами. Общая численность населения стран АСЕАН, по оценкам, составляет более полмиллиарда человек (2015 г.). Как показано ниже в Таблице 16, возглавляет группу Индонезия с населением в 260,58 млн. человек, в то время как наименьшими по численности населения, за исключением Брунея, являются Лаос и Сингапур, с 6,9 и 5,7 млн. человек соответственно.

<sup>125</sup> Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) является политической и экономической организацией стран, расположенных в Юго-Восточной Азии. Она была образована в 1967 г. Индонезией, Малайзией, Филиппинами, Сингапуром и Таиландом. Позже присоединились Бруней-Даруссалам, Камбоджа, Лаос, Мьянма и Вьетнам. Создание Экономического сообщества АСЕАН в 2015 году является важной вехой в процессе экономической интеграции стран АСЕАН.

Таблица 16: Население стран АСЕАН (1995-2015 гг.)

Страна	1995	2000	2005	2010	2014	2015
Бруней	0,295	0,330	0,370	0,393	0,423	0,428
Вьетнам	75,198	80,285	84,203	88,357	93,447	94,444
Индонезия	196,957	211,540	226,254	241,613	257,563	260,581
Камбоджа	10,694	12,197	13,320	14,363	15,577	15,827
Лаосская Народно- Демократическая Республика	4,857	5,342	5,745	6,260	6,802	6,918
Малайзия	20,725	23,420	25,796	28,119	30,331	30,751
Мьянма	44,710	47,669	49,984	51,733	53,897	54,363
Сингапур	3,482	3,918	4,495	5,078	5,603	5,696
Таиланд	59,266	62,693	65,863	66,692	67,959	68,146
Филиппины	69,835	77,932	86,141	93,038	100,699	102,250
<b>Итого</b>	<b>486,019</b>	<b>525,299</b>	<b>526,171</b>	<b>595,646</b>	<b>632,301</b>	<b>639,404</b>

Источник: Всемирная книга фактов (2016 г.)

Они также демонстрируют схожие характеристики в плане трансформационных процессов, направленных на установление демократии и эффективного управления, а также реформирование государственного сектора в целом (Kim, 2010; Argyriades, 2013). Системы разделения власти в странах АСЕАН широко варьируются, как и политические структуры. В Филиппинах и Индонезии действует система президентского правления, в то время как в Брунее<sup>126</sup>, Камбодже, Малайзии и Таиланде действует монархическое правление. В Брунее Король является Премьер-министром, играя центральную роль в вопросах финансов и обороны, и в основе правления лежат ценности и законы Ислама (Jones, 2011). Лаос является страной, где действует одна руководящая партия – Народно-революционная партия Лаоса. Аналогичным образом, Вьетнам является социалистической страной с однопартийной системой. В настоящее время в Мьянме действует унитарная президентская система правления, президентом является представитель Национальной лиги за демократию – Тхин Чжо. В марте 2016 года он стал президентом, сменив на этом посту Тейн Сейна. Тхин Чжо стал первым гражданским лицом, который возглавил страну после военного переворота в 1962 году<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> В Брунее Король является Премьер-министром и играет центральную роль в государственных делах, вопросах финансов и обороны. В основе монархического правления лежат ценности и законы Ислама (Jones, 2011).

<sup>127</sup> Бруней является единственным суверенным государством, расположенным полностью на острове Калимантан. Остальная часть территории острова поделена между государствами Малайзия и Индонезия. Хассанах Болкиах является султаном, а также Премьер-министром страны. Законодательная власть осуществляется невыборным Законодательным советом, в то время как в Малайзии, Индонезии, Таиланде и Филиппинах действует двухпалатная система. В остальных странах АСЕАН функции законодательной власти осуществляет Национальная ассамблея.

Камбоджа – государство с конституциональной монархией, королем является Народом Сиамони, избранный Советом королевского трона. Должность главы правительства занимает Хун Сен, который является самым долгим главой правительства, не принадлежащим к королевской семье, в Юго-Восточной Азии. Он руководит Камбоджой более двух десятилетий. Он также является председателем Камбоджийской Народной партии (КНП) и установил собственное единовластие в стране.

Индонезия – унитарная республика президентского типа с крайне централизованной системой власти. После отставки президента Сухарто в 1998 году, политическая и правительственная структуры Индонезии подверглись значительным реформам. С 2014 года президентом Индонезии является Джоко «Джокови» Видодо. Он – первый индонезийский президент, который вышел не из политических элит страны или старших чинов армии.

Новая конституция Лаосской Народно-Демократической Республики, предусматривающая создание однопалатной Национальной ассамблеи, была принята в августе 1991 года. Лаосская Народно-Демократическая Республика является однопартийной социалистической республикой, административная система которой находится под сильным влиянием политической идеологии (Kim, 2009; CIA, 2012). Управление страной осуществляет единственная партия – Народно-революционная партия Лаоса. Вместе с тем, в последнее время делаются попытки расширить потенциал ее членов, в частности их законодательных и представительских квалификаций.

Различия, наблюдаемые в странах АСЕАН, предоставляют интересную почву для изучения систем государственной службы в этих государствах. Переживаемый ими экономический прогресс, в основном, осуществлялся под руководством сильного государственного сектора. Государство играло ключевую роль в разработке программы странового развития и формирования видения, а также мобилизации человеческих ресурсов и финансовых средств для поддержки развития этих стран. Так, например, правительством Сингапура был создан официальный орган с целью реализации правительственной стратегии по осуществлению экономического развития посредством запланированных реформ (Quah, 2011).

Ожидается, что реальный рост ВВП в странах АСЕАН будет постепенно замедляться. При этом, в 2014-2018 годах он останется устойчивым (OECD & ASEAN Secretariat, 2014). Рост реального ВВП в регионе Юго-Восточной Азии в этот период, по прогнозам, составит в среднем 5,4% в год. Прогнозы роста ВВП по отдельным странам отражают их разные стадии неравномерного развития. При среднегодовых темпах роста в 6% (2014-2018 г.), Индонезия, по прогнозам, станет одной из наиболее быстроразвивающихся стран региона. За ней следуют Филиппины со среднегодовым темпом роста в 5,8%. Рост реального ВВП в Малайзии и Таиланде, предположительно, составит соответственно 5,1% и 4,9% в год за этот период. Согласно оценкам, экономика Сингапура вырастет в среднем на 3,3% в год в течение следующих трех лет.

---

Малайзия представляет собой федеративную конституционную монархию, которая состоит из 13 штатов-субъектов федерации и трех федеральных территорий. Система правительства построена по образцу Вестминстерской парламентской системы, наследия британского колониального господства. Исполнительная власть возложена на Кабинет министров, возглавляемый Премьер-министром. Кабинет состоит из представителей обеих палат Парламента. Наджиб Разак, назначенный на этот пост в 2009 году, является шестым Премьер-министром страны.

Мьянма получила независимость в 1948 году и изначально являлась демократическим государством. С 1962 года, в результате государственного переворота, находится под управлением военных. Общие выборы в Мьянме состоялись в ноябре 2015 года. Они стали первыми открытыми выборами в Мьянме с 1990 года, в которых принимали участие несколько партий. По результатам национальная лига за демократию (НЛД) получила большинство мест в обеих палатах национального парламента, что достаточно для того, чтобы гарантировать ее кандидату президентское кресло, однако нынешняя конституция запрещает руководителю НЛД Аун Сан Су Чжи занимать президентский пост. Новый парламент, созванный в феврале 2016 года и марте 2016 года, избрал Тхин Чжо первым гражданским президентом страны после военного переворота в 1962 году.

Сингапур – парламентская республика, основанная на вестминстерской системе однокammerного парламента. Сингапур является глобальным коммерческим и транспортным хабом. Он занимает лидирующие позиции, возглавляя азиатские страны в рейтинге государственного управления, благодаря национальной социальной политике. Занимает 11 место в Индексе человеческого развития (ПРООН, 2015 г.). Основопологающими принципами государства являются меритократия и мультикультурализм. Страна имеет репутацию государства с эффективным и свободным от коррупции управлением и государственной администрацией, что, наряду с политикой быстрого роста, позволило получить широкое признание как «сингапурская модель».

Руководство Таиландом в настоящее время осуществляет национальный совет мира и порядка (НСМП), пришедший к власти в результате военного переворота в мае 2014 года. Форма правления в государстве представляет собой конституционную монархию, возглавляемую королем Пхумпхон Адулядет, который правит государством с 1946 года как Рама IX. Премьер-министром и председателем Национального совета мира и порядка является Прают Чан-Оча (офицер Королевской армии Таиланда в отставке), который контролирует ключевые министерские должности. Согласно новой конституции во времена кризиса высшей инстанцией назначается конституционный суд. Тем не менее, сохраняются глубокие разногласия относительно степени власти и полномочий, которыми должно быть наделено демократически избранное правительство.

Филиппины являются конституционной президентской республикой, приближенной к модели США, с демократическим правительством. Начиная с 1986 года процесс возврата к демократической форме правления и правительственным реформам осложняются государственным долгом, коррупцией в правительстве, попытками государственных переворотов и военным конфликтом с сепаратистами моро.

Таблица 17: Рост реального ВВП в странах Юго-Восточной Азии  
(ежегодное изменение в процентах)

Страна	2012	2018	2014-2018
Бруней	1.0	2.4	2.3
Вьетнам	5.2	6.0	5.4
Индонезия	6.2	6.1	6.0
Камбоджа	7.2	7.1	6.8
Лаосская Народно-Демократическая Республика	7.9	7.5	7.7
Малайзия	5.6	5.3	5.1
Мьянма	-	7.0	6.8
Сингапур	1.3	3.1	3.3
Таиланд	6.5	5.3	4.9
Филиппины	6.8	5.9	5.8
<b>В среднем по АСЕАН</b>	5.5	5.6	5.4

Источник: ОЭСР и Секретариат АСЕАН (2014 г.)

С 2014 по 2018 год темпы прироста реального ВВП в Камбодже и Мьянме составят, по прогнозам, порядка 7%. Что касается Вьетнама, несмотря на прогнозы сохранения устойчивого роста ВВП в среднесрочном периоде, темпы роста замедлятся по сравнению с динамикой, наблюдавшейся в период до наступления глобального финансового кризиса.

Исключительные успехи большинства из этих стран не ограничиваются только экономическими показателями. Все они также продемонстрировали значительные улучшения в рейтинге Индекса человеческого развития (ИЧР). Их показатели ИЧР выше средних в сравнении с другими странами<sup>128</sup> (UNDP, 2015).

Таблица 18: Индекс человеческого развития в странах АСЕАН (2000-2014 г.)

Страна	2000	2010	2011	2012	2013	2014
Бруней	0.819	0.843	0.847	0.852	0.852	0.856
Вьетнам	0.575	0.653	0.657	0.660	0.663	0.666
Индонезия	0.606	0.665	0.671	0.678	0.681	0.684
Камбоджа	0.419	0.536	0.541	0.546	0.550	0.555
Лаосская Народно-Демократическая Республика	0.462	0.539	0.552	0.562	0.570	0.575
Малайзия	0.723	0.769	0.772	0.774	0.777	0.779
Мьянма	0.425	0.520	0.524	0.528	0.531	0.536
Сингапур	0.819	0.897	0.903	0.905	0.909	0.912
Таиланд	0.648	0.716	0.721	0.723	0.724	0.726
Филиппины	0.623	0.654	0.653	0.657	0.664	0.668
Южная Корея	0.821	0.886	0.891	0.893	0.895	0.898
<b>Юго-Восточная Азия</b>	<b>0.503</b>	<b>0.586</b>	<b>0.596</b>	<b>0.599</b>	<b>0.603</b>	<b>0.607</b>

Источник: Отчет ПРООН о человеческом развитии (2015 г.)

<sup>128</sup> На основе совокупного показателя Индекса человеческого развития Программа развития ООН (ПРООН) классифицирует страны по четырем категориям: страны с очень высоким уровнем ИЧР; страны с высоким уровнем ИЧР; страны со средним уровнем ИЧР; и страны с низким уровнем ИЧР. Среди 10 государств-членов АСЕАН Сингапур занимает самую лучшую позицию, за ним следует Бруней. Более подробно результаты оценки стран АСЕАН выглядят следующим образом: [1] страны с очень высоким уровнем ИЧР: Сингапур и Бруней; [2] страны с высоким уровнем ИЧР: Малайзия и Таиланд; [3] страны со средним уровнем ИЧР: Индонезия, Филиппины, Вьетнам, Лаос и Камбоджа; и [4] страны с низким уровнем ИЧР: Мьянма.

По сравнению с другими странами АСЕАН, Сингапур занимает самую высокую позицию в данном рейтинге с показателем 0,912. В этом индексе Сингапур находится среди ведущих стран мира в целом. За ним следуют Бруней и Малайзия с ИЧР 0,856 и 0,779 соответственно. Результаты, продемонстрированные Таиландом (0,726), Индонезией (0,684), Филиппинами (0,668) и Вьетнамом (0,666), также обнадеживают. В то же время, Мьянма с ИЧР 0,536 занимает позицию в нижней части рейтинга.

С точки зрения политического влияния, развитие систем государственного управления стран АСЕАН происходило по различным траекториям (Kim, 2009). Законодательную власть в Брунее осуществляет невыборный Законодательный совет, в то время как в Индонезии, Малайзии, Таиланде и Филиппинах действует двухпалатный парламент. В остальных странах АСЕАН законодательная власть сконцентрирована в Национальной ассамблее. Во Вьетнаме действует Национальная ассамблея с избираемыми членами. При этом разделения полномочий между исполнительной, законодательной и судебными ветвями правительства не существует. В последние годы Национальная ассамблея стала более весомой и активной в осуществлении полномочий, связанных с законотворчеством, несмотря на то, что она, состоящая на 80% из депутатов – членов Коммунистической партии, по-прежнему действует в соответствии с руководством Коммунистической партии. Аналогичным образом, в Мьянме многие должности в кабинете занимали бывшие военные, хотя результаты последних выборов позволяют надеяться на значительное изменение этой ситуации. Продолжая эту тенденцию, в Лаосской Народной Демократической Республике в августе 1991 года была принята новая конституция, предусматривающая создание однопалатной Национальной ассамблеи с 115 избираемыми депутатами. Это наглядно свидетельствует о том, насколько административная система подвержена влиянию со стороны политической надстройки (Kim, 2009).

### **3.2 Реформы системы государственного управления**

В странах АСЕАН административные системы по-прежнему встроены в политический контекст или подвержены влиянию политической системы в каждой отдельной стране<sup>129</sup>. Существует необходимость их разделения, что позволило бы создать административную систему, в которой принципы верховенства права реализуются на основе равенства и равноправия, обеспечивая равный доступ к услугам вне зависимости от партийных соображений. Большинству государств-членов АСЕАН, за исключением отдельных стран, не удалось избежать сильного политического влияния (CIA, 2012; Kim, 2009).

Как следует из Таблицы 19, страны АСЕАН демонстрируют различные уровни показателей в индексе работы правительства. Несмотря на то, что на эффективность работы правительства оказывают влияние такие разные факторы как подотчетность и полномочия, контролирование коррупции, уровень благосостояния и доходов (Brewer; Yujin; and Walker, 2007), она также тесно связана с программами реформ, проводимыми правительствами в сфере государственной службы или государственного управления, а также восприимчивостью руководителей к таким реформам. В целом, Сингапур лидирует среди стран АСЕАН по показателю эффективности работы правительства, сдерживания коррупции и верховенства закона. Также сравнительно хорошие позиции по всем этим показателям занимают Малайзия и Бруней. Мьянма, наоборот занимает последние позиции в рейтингах по всем показателям.

<sup>129</sup> Администрация отличается от политики тем, что государственное управление представляет собой тщательное и систематическое исполнение государственного права и каждое отдельное применение общего права является актом администрации (Wilson, 1887).

Таблица 19: Индекс эффективности правительства в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Бруней	80.5	70.2	77.5	74.2	81.7
Вьетнам	38.5	48.8	45.9	44.0	52.4
Индонезия	44.9	38.5	47.9	45.5	54.8
Камбоджа	18.5	16.6	18.7	22.0	19.1
Лаосская Народно-Демократическая Республика	20.5	10.2	20.1	24.4	39.4
Малайзия	82.4	83.9	82.8	81.8	83.7
Мьянма	8.3	3.4	2.4	4.8	8.7
Сингапур	100.0	99.0	100.0	99.5	100.0
Таиланд	61.5	66.8	62.2	61.2	65.9
Филиппины	50.2	56.1	55.5	57.4	61.5
Южная Корея	76.1	82.4	84.7	82.3	86.5

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015)*

Текущие показатели страны в индексе эффективности правительства являются результатом проведенных реформ (North, 1990: 6-7). Таким образом, изучая текущие достижения этих стран посредством индексов эффективности правительства, сдерживания коррупции и верховенства закона – мы можем определить то, какой прогресс был достигнут и какие реформы дали наилучшие результаты.

Наряду с Сингапуром, лидирующие позиции в рейтингах занимают Бруней, Малайзия и Таиланд. С точки зрения целей реформ, Сингапур сконцентрировал внимание на борьбе с коррупцией и повышении эффективности правительства (Quah, 2011). Эти усилия принесли свои результаты, принимая во внимание, что показатель страны в Индексе сдерживания коррупции выше, чем у большинства стран ОЭСР. Аналогичным образом, стремление Брунея повысить эффективность деятельности государственных служащих через внедрение системы управления на основе результатов деятельности и оценки (Jones, 2011), привело к повышению показателя индекса сдерживания коррупции, и, одновременно, снижению показателя эффективности правительства. Создание антикоррупционного законодательства и модернизация нормативно-правовой базы в Камбодже с целью обеспечения верховенства права (Hongly & Benicy, 2011) привели к повышению эффективности правительства, и в то же время к ослаблению сдерживания коррупции и верховенства закона. Уровень коррупции в Камбодже выше, чем во многих других странах. Несмотря на принятие в 2010 году закона о борьбе с коррупцией, она по-прежнему распространена<sup>130</sup>. В целом, коррупция остается одной из самых больших проблем в регионе АСЕАН, и показатели семи стран этого региона находятся значительно ниже средних показателей в течение последних пятнадцати лет, что говорит об отрицательной динамике.

<sup>130</sup> В 2015 году Камбоджа занимала 150 место из 168 стран/территорий в Индексе восприятия коррупции организации Transparency International (TI, 2015).

Таблица 20: Индекс сдерживания коррупции в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Бруней	68.8	62.4	79.5	74.2	71.6
Вьетнам	31.7	24.9	31.4	36.4	37.5
Индонезия	19.0	20.5	25.2	31.1	34.1
Камбоджа	21.5	10.2	6.7	16.3	12.5
Лаосская Народно-Демократическая Республика	24.9	6.8	8.1	20.1	25.0
Малайзия	65.9	62.9	62.9	68.4	68.3
Мьянма	4.4	1.0	0.5	12.4	17.3
Сингапур	96.6	98.1	98.6	96.7	97.1
Таиланд	55.1	53.7	48.1	49.3	42.3
Филиппины	40.0	34.6	22.4	43.5	39.9
Южная Корея	64.9	70.7	69.1	70.3	69.7

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015 г.)*

Коррупция – наиболее обсуждаемый вопрос в Юго-Восточной Азии. Однако, значительных улучшений, за исключением Сингапура, достигнуто не было. Во всех странах принято антикоррупционное законодательство, однако коррупция, по-прежнему, является главной проблемой во всем азиатском регионе. По общему мнению, правительства должны вести борьбу с политической коррупцией и проводить реформы в финансовом секторе. Тем не менее, сделать это невозможно, пока законы и нормативные акты не будут эффективно реализованы на практике. Законы должны обладать реальной силой (TI, 2015).

С точки зрения соблюдения закона, индекс Всемирного банка свидетельствует о разных уровнях достижений и успехов. Бруней, Индонезия, Малайзия и Сингапур демонстрируют прогресс, тогда как в остальной части региона, без исключений, отмечается обратная динамика.

Программа реформ в Камбодже включена в национальную программу восстановления и развития Камбоджи (Hongly & Benicy, 2011). Данная программа предусматривает реструктуризацию экономики, реформирование государственных учреждений, развитие сельского хозяйства и другие задачи. План действий в сфере госуправления был принят с целью обеспечения эффективного госуправления, которое, среди прочего, включает в себя децентрализацию и развитие местного управления, реформы системы администрации и государственного финансирования. В дополнение к этому, в 2008 году правительством была обновлена Четырехсторонняя Стратегия Обеспечения Роста, включающая такие компоненты, как проведение административной реформы, правовая и судебная реформа, децентрализация власти, экономическая и финансовая реформа, социальное развитие, гендерное равенство и земельная реформа<sup>131</sup>. Эти реформы способствовали переменам во всех министерствах.

<sup>131</sup> Четырехсторонняя стратегия разработана с целью определения ориентиров в реализации программы камбоджийского правительства, в нее включены основные элементы из ЦУР, программы социально-экономического развития Камбоджи, национальной стратегии Камбоджи по борьбе с бедностью и различных политик, стратегий, планов и других важных программ реформирования.

На протяжении последних десятилетий Камбоджа столкнулась с рядом проблем. В стране произошли глубокие трансформации во многих областях жизни общества. Страна, ранее известная своими «полями смерти», сейчас превратилась в популярный объект туризма в Юго-Восточной Азии. Также в ближайшем будущем можно ожидать перехода Камбоджи из стран с низким уровнем доходов в группу стран со средним уровнем доходов.

Реформы в государственном секторе играли центральную роль в осуществлении преобразований в этой сфере в Индонезии. Также как и в других странах региона, Индонезией были приняты антикоррупционные стратегии и внедрено электронное правительство с целью модернизации государственного сектора<sup>132</sup>. Реорганизация местного правительства посредством децентрализации власти привела к изменениям в балансе сил между центральным и местным правительством (Prasojo, 2011). В системе финансового управления было внедрено бюджетирование, ориентированное на результат, с целью объединения процессов планирования и бюджетирования, гармонизации результатов, итогов и влияния каждой статьи государственных расходов. По общему мнению, работа государственных служащих в Индонезии оплачивается слишком низко. В ряде исследований, проведенных с начала 1980-х годов, в том числе Всемирным банком, часто отмечалось широко распространенное среди госслужащих мнение о том, что они получают заработные платы ниже величины прожиточного минимума. В последнее время, однако, эта ситуация изменилась и труд среднего государственного служащего уже не считается низкооплачиваемым по сравнению с частным сектором Индонезии. Помимо этого, в Индонезии были проведены реформы в сфере отбора на госслужбу, прозрачности и подотчетности на государственной службе. Несмотря на определенные изменения в госсекторе в результате проведенных реформ, страна, по-прежнему, сталкивается со сложными вызовами в этой области.

Таблица 21: Индекс верховенства закона в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Бруней	63.6	58.9	73.9	69.2	70.2
Вьетнам	41.6	45.9	34.6	39.3	44.7
Индонезия	28.7	25.4	31.8	36.5	41.8
Камбоджа	18.7	11.0	12.8	16.1	17.3
Лаосская Народно-Демократическая Республика	20.6	13.4	19.4	25.6	26.9
Малайзия	60.8	65.6	65.9	64.9	75.0
Мьянма	9.6	2.4	2.8	10.9	8.7
Сингапур	87.6	95.7	92.9	95.3	95.2
Таиланд	65.1	55.0	49.3	51.7	51.4
Филиппины	38.3	42.1	33.7	41.7	43.3
Южная Корея	73.7	70.5	81.5	78.7	80.8

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления (2015)*

<sup>132</sup> Индонезия заняла 88 место из 168 стран/территорий, исследованных в рамках Индекса восприятия коррупции Transparency International 2015 года (TI, 2015).

Реформы государственного сектора Брунея включали в себя внедрение стратегического планирования в министерствах, а также сосредоточение усилий на улучшении оказания госуслуг и внедрение электронного правительства (Jones, 2011). В стратегическом плане определяются долгосрочные задачи, общая цель и конкретная роль каждого министерства. Это приводит их в соответствие с национальным видением или Хартией граждан, как было отмечено в последовавшем Национальном плане развития. Принятие Клиентских хартий предоставляет гражданам более четкое руководство относительно услуг, которые они получают, благодаря учету потребностей граждан. Также были внедрены более эффективные бюрократические процедуры для сокращения бюрократической волокиты, с которой приходится иметь дело инвесторам.

Согласно данным организации Transparency International, Лаос по-прежнему остается одной из самых коррумпированных стран мира<sup>133</sup>. Лаос в настоящее время проходит такой этап своего развития, на котором стратегическое внимание к административной деятельности имеет ключевое значение. Эффективная и высоко результативная государственная служба, в которой уровень оплаты труда и кадровая политика позволяют привлекать и мотивировать высококвалифицированные кадры, крайне важна для устойчивого развития страны. В Лаосе реформа государственного сектора была включена в Программу реформирования системы госуправления и государственной администрации под руководством Комитета высокого уровня (Viphongxay & Balakrishnan, 2011). Целью данной реформы стало совершенствование механизмов государственного управления. Она включала [a] реформы системы финансового управления; [b] реформы кадрового управления; [c] реформы центрального правительства; [d] реформы местного правительства; [e] правовые реформы в государственном секторе; и [f] другие реформы, касающиеся роли государства.

Таблица 22: Индекс качества законодательства в странах АСЕАН (2000-2014 гг.)

Страна	2000	2005	2010	2013	2014
Бруней	80.9	76.0	82.8	82.3	79.8
Вьетнам	22.1	28.4	28.2	20.5	30.3
Индонезия	41.7	31.4	37.3	46.4	49.0
Камбоджа	43.1	35.3	35.9	39.2	37.0
Лаосская Народно-Демократическая Республика	6.9	9.3	17.2	22.5	21.2
Малайзия	68.1	68.6	70.8	72.7	76.0
Мьянма	2.9	1.5	1.0	5.3	6.3
Сингапур	100.0	99.5	98.1	100.0	100.0
Таиланд	67.2	64.7	56.5	57.9	62.0
Филиппины	56.9	51.5	45.0	51.7	51.9
Южная Корея	70.1	72.6	79.0	79.9	83.7

Источник: Всемирный банк: *Всемирные показатели государственного управления* (2015 г.)

<sup>133</sup> Лаосская НДР заняла 139 место из 168 стран / территорий, исследованных в рамках Индекса восприятия коррупции Transparency International 2015 года (TI, 2015).

С момента принятия в 1983 году программы «Malaysia Incorporated» и последующего провозглашения в 1991 году «Перспективы 2020 года», в системе государственной службы страны были реализованы многочисленные инициативы с целью обеспечения основы для успешного внедрения и реализации долгосрочных национальных задач экономического развития. Основное внимание административной реформы было направлено на повышение производительности, эффективности и прозрачности результатов и услуг в государственном секторе в целях удовлетворения требований граждан и заинтересованных лиц<sup>134</sup>. В этой связи, в 2003 году Малайзия реализовала программу реформ, целью которой стало повышение прозрачности и подотчетности государственного сектора. Правительство Малайзии напряженно работает для развития государства, ясно обозначая свою роль и повышая эффективность государственного сектора.

Результатом экономической политики «the Look Policy», направленной на обеспечение тесного взаимодействия между госсектором и частным бизнесом, стала программа приватизации (Abdullah, 2011). Основная идея состоит в том, что роль правительства заключается в обеспечении благоприятных условий, а частный сектор должен стать двигателем роста государства. Наряду с этим, правительством была внедрена система ИКТ и электронного правительства, а также Программа трансформации правительства. Для того, чтобы предвидеть вызовы, которые несут с собой глобализация и либерализация экономики, государственная служба должна быть более эффективной и действенной. Одним из методов достижения этой цели является предоставление государственным служащим Малайзии более эффективных программ обучения и подготовки, вне зависимости от их расовой, религиозной или этнической принадлежности (Tjiproherijanto, 2012).

В то время как другие страны региона сосредотачивают усилия на модернизации государственного сектора, Мьянмой была принята система, ориентированная на рынок, с целью оказания воздействия на экономику, а также государственную структуру (Lwin, 2010). Государственный сектор рассматривается в качестве механизма, стимулирующего экономическое развитие и создающего благоприятствующие росту условия. Для выполнения этой роли, Государственным советом по восстановлению правопорядка была проведена программа экономических реформ, которая включала в себя секторальные реформы сельского хозяйства, животноводства и рыбного хозяйства, добывающей, энергетической, перерабатывающей и обрабатывающей промышленности, а также предусматривала развитие денежной и фискальной политики. Такие социальные сферы как образование и здравоохранение также подверглись изменениям с целью повышения эффективности граждан.

Государственная служба Филиппин столкнулась с серьезными проблемами, вызванными процессами глобализации, усиливающейся тенденцией к участию гражданского общества и частного сектора в управлении государственными делами, а также сменой парадигмы в понимании роли правительства от контроля к содействию и гибкости. Целью реформы децентрализации власти было предоставление местным органам власти возможности полного развития в качестве самостоятельных общин. *Государственный закон № 7160 о программе реформирования* наделяет местные органы власти ответственностью за управление жизнью местной общины (Brillanes & Flores, 2011). Улучшение потенциала госслужащих было таким же важным, как и децентрализация, для обеспечения выполнения задач эффективным образом местными органами власти.

<sup>134</sup> Малайзия заняла 54 место из 168 стран/территорий в Индексе восприятия коррупции Transparency International 2015 года (TI, 2015).

Программа реформирования также предусматривала реформы системы финансового управления и системы регулирования. Заинтересованные лица все больше осознают и принимают, что правительство не может осуществлять свои полномочия, если оно действует изолированно. Положительная тенденция к усилению существующих институтов будет способствовать сотрудничеству в государственном секторе между правительственными органами и гражданским обществом, а также между правительственными органами и негосударственным сектором. В этом контексте, для институциональной реформы необходимы стратегии укрепления потенциала, которые способствовали бы эффективному госуправлению не только в качестве конечной цели самой по себе, но и в качестве инструмента повышения эффективности государственных услуг.

В Сингапуре программа государственной реформы отличалась от других тем, что она была направлена на определенные области с учетом потребностей (Quah, 2011). Уровень коррупции в Сингапуре, по общему признанию, является низким<sup>135</sup>. Расследованием случаев, в основном, занимается Бюро по расследованию случаев коррупции (БРСК)<sup>136</sup>. Закон о борьбе с коррупцией Сингапура наделяет БРСК обширными полномочиями по расследованию проявлений коррупции. Такие полномочия включают: [1] право проводить расследование не только в отношении подозреваемого, но также в отношении его семьи и/или доверенных лиц, а также изучать финансовую и другую документацию [2] право затребовать присутствия свидетеля для опроса; и [3] право расследовать любые другие правонарушения, которые могут быть обнаружены в ходе какого-либо расследования.

Действующие реформы несли с собой целенаправленные решения для конкретных социально-политических проблем. Для Сингапура актуальными являлись вопросы обеспечения жилья и трудоустройства. С этой целью были созданы Совет по жилищному строительству и благоустройству и Совет экономического развития, задачами которых являлось обеспечение недорогим жильем и привлечение иностранных инвестиций для создания рабочих мест. Более того, путем создания Комиссии по делам образования и Комиссии по делам полиции и обороны, Сингапuru удалось сократить нагрузку на такие учреждения как Комиссия по делам государственной службы.

Смена режима в Таиланде стала основной причиной проведения реформ в государственном секторе. Программа реформ реализуется в рамках развития государственного сектора и имеет целью повышение административной эффективности и действенности в структурах и программах государства. С этой целью тайским правительством был разработан и реализован Стратегический план по развитию государственного сектора. В нем объединены различные инструменты современного менеджмента (Pathranarakul, 2011). В ответ на изменения в мире, правительство Таиланда уделило особое внимание реформированию государственной службы для повышения конкурентоспособности страны и осуществления необходимых перемен. Правительство намерено провести новый раунд реформ в государственном секторе наряду с другими направлениями национальной программы реформы. Прают Чан-Оча, занимающий пост Премьер-министра, предложил комплекс из пяти принципов для повышения качества управления государственным сектором.

<sup>135</sup> Сингапур занял 8 место из 168 стран/территорий в Индексе восприятия коррупции Transparency International 2015 года (TI, 2015).

<sup>136</sup> БРСК, независимое агентство, несет ответственность за расследование и предотвращение проявлений коррупции в Сингапуре. Оно является одним из наиболее старых антикоррупционных агентств в мире, основанным Британским колониальным правительством в 1952 году: <https://www.cpiib.gov.sg>. Бюро, действующее при кабинете Премьер-министра, возглавляет директор, который непосредственно подотчетен Премьер-министру и действует независимо от полиции Сингапура и других правительственных учреждений, что позволяет предотвратить необоснованное вмешательство.

Эти пять принципов направлены на сокращение количества процедур, сокращение сроков оказания услуг, упрощения доступа к услугам, внедрение информационных технологий для максимального использования и предоставление стимулов для госслужащих, которые бы сделали их нацеленными на оказание услуг (Thai Public Relations Department, 2014). Данная программа реформ включает в себя такие задачи как ориентированное на результаты управление, изучение поставленных задач, эффективность и рентабельность в административной сфере, сокращение ненужных рабочих этапов, обзор целевых показателей для реагирования на меняющиеся условия и установление приоритетов и регулярная оценка. Чтобы обеспечить предоставление высококачественных государственных услуг для бизнеса, Правительство заставило государственные учреждения сократить сроки предоставления услуг, оптимизировать процессы, снизить бремя расходов и улучшить деловой климат.

Вьетнам находится в процессе коренной перестройки и перемен. Этому способствовал переход от командной экономики к принятию стратегии «*doi moi*» (реновация)<sup>137</sup>. Таким образом, вьетнамское правительство приступило к осуществлению масштабной программы реформы государственной службы. В ответ на заявленные обязательства, ряд донорских агентств, такие как Программа развития ООН (ПРООН) и Азиатский банк развития (АБР), оказали помощь центральным государственным учреждениям в разработке стратегии реализации и ее внедрению.

Программа реформ во Вьетнаме также проводилась путем непрерывной волны мер. По сути, в их основе лежит Генеральный план реформы государственного управления (РГУ) на период 2001-2010 годов с целью создания демократичной, профессиональной, эффективной и действенной системы государственной службы, действующей в соответствии с принципами социалистического правового государства. Таким образом, в стране была реализована инновационная программа по использованию принципа “одного окна” (ОО), целью которой было предоставление гражданам централизованных госуслуг. В ходе второй волны реформ страна приступила к реализации плана по упрощению административных процедур. Государству это удалось, несмотря на высказывавшиеся мнения о том, что это, в свою очередь, привело к созданию дополнительных процедур, что в конечном итоге мало повлияло на повышение эффективности (Acuna-Alfaro & Huyen, 2011).

### **3.3 Системы и реформы государственной службы**

#### **1. Размер и структура**

Государственные служащие являются главными агентами в оказании услуг и реализации политических программ. Ряд государственных должностей не только указывает на охват государственных полномочий, но и структуру власти страны. Самое низкое соотношение количества государственных служащих к общей численности населения – во Вьетнаме (0,5%), самое высокое – в Брунее (11,5%). В Индонезии, Филиппинах, Камбодже, Мьянме и Лаосе это соотношение составляет меньше 2%.

В большинстве стран АСЕАН отмечается достижение впечатляющего гендерного равноправия, при этом доля женщин составляет от 40% и более. Исключением являются Вьетнам и Камбоджа. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) продолжает оказывать со-

<sup>137</sup> Doi Moi (реновация) – общее название экономических реформ, начатых во Вьетнаме в 1986 году. Реформы Doi Moi способствовали развитию системы, которую принято называть социально-ориентированной рыночной экономикой. Такая экономическая либерализация трансформировала застойную аграрную экономику в ориентированную на рынок капиталистическую экономическую систему.

действие улучшению положения женщин. Она принимает активное участие в региональных и международных инициативах, направленных на улучшение положения женщин. Комитетом АСЕАН по делам женщин были организованы многочисленные региональные семинары, обучающие сессии и консультативные встречи. Они стали площадкой для государственных чиновников, организаций гражданского общества, профессионалов и других заинтересованных лиц для обмена мнениями, опытом и принятия обязательств, а также достижения общего понимания по различным гендерным вопросам.

Среди стран АСЕАН Филиппины являются одними из лидеров по сокращению гендерного разрыва (World Economic Forum, 2014)<sup>138</sup>. Филиппины – единственная страна в регионе, которая входит в десятку стран мира с наивысшими показателям участия в экономической деятельности и равенства заработной платы. Эта страна имеет самый высокий процент фирм с участием женщин в качестве владельцев (69%). Сингапур занимает 18-ое место среди стран по показателю равенства участия в экономической деятельности и связанных с этим возможностей. Страна имеет самый низкий показатель рождаемости. Лаосская НДР занимает пятое место в мире по равенству участия на рынке труда и 13-ое по равенству возможностей и участия в экономической деятельности. Таиланду удалось сократить гендерный разрыв по таким показателям как здоровье и выживаемость, при этом страна занимает четвертое место в мире по равенству заработной платы. Вьетнам является вторым среди стран с самым низким показателем гендерного баланса при рождении, хотя это в какой-то мере компенсируется большей ожидаемой продолжительностью жизни женщин (World Economic Forum, 2014).

## **2. Системы отбора**

Необходимым условием трудоустройства на государственную службу в большинстве стран АСЕАН является сдача вступительного и квалификационного экзамена. В некоторых случаях министерство, объявившее конкурс, является органом, ответственным за проведение экзамена и интервью. В Индонезии, Мьянме и Филиппинах действует вступительный экзамен с одним или двумя этапами, состоящий из письменного задания и собеседования. В Брунее, Камбодже, Малайзии и Таиланде также действует вступительный экзамен, тогда как в Лаосе и Вьетнаме он проводится на основе потребностей соответствующих министерств. В большинстве стран госслужащий обязан пройти испытательный срок, который может длиться от трех месяцев до одного года. В Южной Корее отбор государственных служащих осуществляется на основе открытого конкурса путем прохождения экзаменов. Целью вступительного экзамена является предоставление возможностей широкому кругу талантливых людей и, в то же время обеспечение равных возможностей для каждого гражданина вне зависимости от возраста, пола, образования или опыта работы.

## **3. Системы классификации должностей и оплаты труда**

Системы классификации должностей на государственной службе во всех странах АСЕАН схожи между собой. Почти во всех странах в государственной службе действует структура должностей, варьирующихся от 33 категорий окладов в Филиппинах до четырех широких категорий в Камбодже. Однако, в них действуют различные структуры классификации должностей. В некоторых государствах они строгие, основанные на профессиональной

<sup>138</sup> Всемирный экономический форум (ВЭФ) измеряет количественные показатели масштаба гендерного неравенства и отслеживает их динамику в своем докладе, в котором приводится рейтинг 142 стран по способности преодоления гендерного разрыва – обеспечения того, что женщины не ущемляются в правах и возможностях – в четырех ключевых областях: экономическое участие и связанные с этим возможности, образование, здоровье и выживание, политические права и возможности. Доклад можно найти на сайте: <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2014/>.

специализации и опыте работы, в то время как в других существует одна обширная категория для всех государственных служащих<sup>139</sup>, но при этом во всех странах принята общая модель, согласно которой более высокие классы присваиваются руководителям департаментов или высокопоставленным должностным лицам, а более низкие классы – канцелярским работникам и техническому персоналу. Значения класса также отличается в каждой стране. В Брунее 1 категория присваивается высокопоставленным должностям, в то же время в Индонезии, Лаосе, Мьянме и Филиппинах 1 категория означает низший класс (Kim, 2009; 2010).

Структура оплаты труда на государственной службе Кореи состоит из базового оклада, надбавок и компенсаций. Базовый оклад представляет собой стандартную сумму, которая выплачивается согласно классу и ступени оплаты внутри класса, а также степени ответственности, сложности работы и стажу. Базовый оклад составляет примерно две трети от общего размера месячной заработной платы. Надбавки выплачиваются в дополнение к окладу в зависимости от должности и условий жизни служащих<sup>140</sup>. Также действует ряд неденежных выплат, в том числе, компенсация расходов по питанию, транспортных расходов, расходов, связанных с традиционными праздниками, поддержкой на рабочем месте и другие выплаты, не связанные с отпуском (Kim, 2003).

#### **4. Система оценки деятельности**

Почти во всех странах АСЕАН действует система оценки служебной деятельности. Главный упор в ней делается на индивидуальную результативность, а также эффективность коллективной работы, что в некоторых странах стало одним из факторов при продвижении по службе. Оценка деятельности может проводиться один раз или дважды в год, как, например в Камбодже. Она проводится на основе оценочного опросника и оценки компетенций с использованием показателей эффективности. Процессом оценки деятельности руководит Департамент инспекции.

В Южной Корее существуют два уровня управления деятельностью на государственной службе – деятельность на уровне организации и на индивидуальном уровне. В части организационной деятельности, общая деятельность каждого учреждения оценивается в разрезе реализации основных политик, финансовых результатов и других ключевых аспектов, например, кадровой политики, организации и внедрения электронного правительства<sup>141</sup>. Оценка организационной деятельности проводится канцелярией премьер-министра в сотрудничестве с несколькими агентствами в сфере финансов, персонала, организации, аудита и электронного правительства. На индивидуальном уровне для оценки используются три разных методики: [a] система соглашений о служебной деятельности для служащих 4 класса (уровень директора) или выше; [b] система оценки служебной деятельности для служащих 5 класса или ниже; и [c] оценка «360 градусов» в качестве дополнительного метода оценки для всех категорий служащих. Оценка индивидуальной деятельности проводится кадровой службой каждого учреждения.

<sup>139</sup> Бруней – пять категорий; Мьянма – двенадцать категорий; Корея – девять категорий; и Лаос – шесть категорий.

<sup>140</sup> На госслужбе Кореи действует развитая система льгот и надбавок: [1] прибавка за усердие и достигнутые результаты и надбавка за исполнение обязанностей; [2] поддержка семьи, образование иждивенцев, жилищная поддержка, пособие к родительским отпускам; [3] надбавка за несение службы на островах, отдаленных территориях и за границей; [4] надбавки, связанные со сложностью работы, высоким риском, специальными заданиями; и [5] надбавки за дополнительную работу, такие как переработка, работа в позднее время, во время праздников и дополнительные надбавки для руководящих должностей.

<sup>141</sup> Главным инструментом для оценки организационной деятельности является сбалансированная карта оценок наряду с некоторыми другими методами.

## **5. Системы карьерного развития и подготовки**

В большинстве систем служебного продвижения уделяется внимание результатам оценки служебной деятельности, квалификации, стажу и результатам экзаменов. В Индонезии и Малайзии служебное повышение зависит от результатов предыдущей ежегодной оценки служебной деятельности, при этом также учитываются опыт (выслуга лет), подготовка и квалификации служащих. В Таиланде, на Филиппинах, в Камбодже и Мьянме повышение происходит в основном по результатам ежегодной оценки служебной деятельности служащего, тогда как во Вьетнаме и Лаосе повышение происходит после экзамена или аттестации. Продвижение по службе в Брунее основывается на меритократических принципах и проводится Комиссией по государственной службе в соответствии с общими приказами.

В Южной Корее решение о назначении на более высокий пост принимается Комитетом по продвижению по службе, чья роль заключается в отборе кандидатов на основе результатов деятельности, навыков, специализации, карьерной истории и оценок. Количество кандидатов, включенных в резерв, как правило, в 2-3 раза превышает количество вакантных должностей<sup>142</sup>.

### **3.4 Основные реформы государственной службы в странах АСЕАН**

Реформы государственной службы являются совокупностью действий, специально направленных на повышение эффективности государственных служащих, хотя это и не конечная цель. Основной целью является повышение эффективности и действенности, профессионализма и качества оказания государственных услуг, и, таким образом, повышения уровня жизни и благополучия граждан (Satish, 2014). В последние несколько лет почти во всех странах АСЕАН были отмечены коренные преобразования в системах государственной службы, обусловленные принятием мер по созданию системы эффективного оказания госуслуг. Реформы варьировались от пересмотра и введения шкалы оплаты до модернизации системы государственной службы посредством внедрения информационных технологий или электронного правительства. Большинство реформ стали результатом регулярного пересмотра существующих оперативных и административных структур, процессов и процедур. Несмотря на то, что это привело к изменениям практически во всех странах АСЕАН, достижение консенсуса относительно оценки результатов реформ и их последствий остается трудной задачей.

Бруней и Лаос внедрились систему стратегического менеджмента и качества оказания услуг посредством упора на развитие человеческих ресурсов. Такой подход включал в себя также укрепление систем оценки служебной деятельности. Целью реформы государственной службы в Брунее было предоставление необходимой подготовки и обучения для обеспечения эффективности государственной службы и развития профессиональных и технических навыков (Jones, 2010). Наряду с Малайзией, все три страны значительно усовершенствовали свои системы посредством внедрения электронного правительства и ИКТ в системе государственной службы. В процессе внедрения электронного правительства в этих государствах внимание уделялось, в первую очередь, развитию инфраструктуры и оборудования, например, информационных центров, аппаратного и программного обеспечения.

<sup>142</sup> Право на внеочередное продвижение по службе имеет государственный служащий, который продемонстрировал безупречную службу с точки зрения неподкупности, результативности и разработки политики, или гражданский служащий, которому предстоит добровольный выход на пенсию и который имеет выдающиеся заслуги.

Данные процессы были поддержаны принятием стратегического Плана по развитию электронного правительства и созданием Национального центра электронного правительства. Этому способствовала реализация стратегического плана в Брунее, предусматривающего создание онлайн-системы для распространения информации и проведения транзакций с государственным и частным секторами<sup>143</sup>. В дополнение к этому, было установлено тесное партнерство между государственным и частным секторами в сферах, связанных с разведкой нефти и газа, нефтехимическим и сельскохозяйственным производством. Также достижениями этих реформ стали Программы просвещения по вопросам предотвращения коррупции наряду с принятием Клиентской хартии.

В Лаосе идет процесс экономической либерализации и реформирования. Процесс направлен на преобразование социалистической командной экономики с помощью переходного этапа, который будет способствовать постепенному развитию внутренних рыночных сил и привлечению прямых иностранных инвестиций. Всемирный банк, Азиатский банк развития и другие организации-доноры оказывали поддержку в этом процессе в виде информации и содействия в разработке новых законов, а также финансирования. Реформы в Лаосе способствовали повышению качества оказания госуслуг, при этом упор был сделан на управление и развитие человеческих ресурсов. Для поддержки этого процесса была разработана концепция подготовки и развития человеческих ресурсов Лаоса, принят кодекс поведения государственных служащих и создан центр подготовки (Virphongxay & Balakrishnan, 2010). В дополнение к этому, были приняты меры по стимулированию государственных служащих, работающих в отдаленных и сложных местах, внедрены карточки сообщений граждан и завершён процесс оценки потенциала. Руководители правительства Лаоса намерены создать условия для улучшения жизни населения и развития экономики. Быстрый экономический рост соседних стран является побуждающим к действию фактором и примером для подражания. Они являются серьезным стимулом для продолжения реформы экономики, однако, не за счет отказа от верховенства Партии.

Основной целью проводимых реформ в Индонезии было укрепление эффективного государственного управления<sup>144</sup>. Реформа государственной службы также является ключевой задачей в национальном среднесрочном плане развития на 2009-2014 годы. Достижение поставленных целей по нескольким показателям – борьба с коррупцией, неподкупность государственной службы, легкость ведения бизнеса, эффективность работы правительства и подотчетность государственных организаций – позволят Индонезии оказывать высококачественные услуги населению, привлечь иностранный капитал, создать дополнительные рабочие места и минимизировать коррупцию.

Принятие основного закона для регулирования деятельности государственной службы обеспечило прочную законодательно-правовую базу. Страна смогла обеспечить развитие нейтральной и профессиональной государственной службы в децентрализованной системе. Также была введена система оплаты труда, контроля соблюдения этических норм, управления конфликтом интересов, финансового управления и продвижения по службе на основе результатов работы в министерстве финансов. Несмотря на то, что комплексная оценка результатов проведенных реформ не была проведена, одним из достижений ста-

<sup>143</sup> Согласно рейтингу развития электронного правительства ООН (2012 г.), Бруней находится среди самых быстро развивающихся стран в регионе АСЕАН.

<sup>144</sup> [Индонезийское] Министерство реформы административной системы и государственной службы (PAN Kemeneg), является органом, ответственным за правительственные вопросы в Индонезии, включая реформы государственного аппарата и государственной службы. Глава PAN оказывает помощь Президенту в разработке политики, координации реализации политики, управлении государственными активами, надзоре, борьбе с бедностью, разработке предложений и рекомендаций, связанных с PAN и реформой государственной службы.

ло внедрение пилотного проекта в области оплаты труда, который был реализован в пяти министерствах и способствовал положительным переменам на государственной службе (Prasojo, 2010).

В Таиланде был внедрен подход к распределению власти вместе с передачей полномочий и обязанностей от центральной администрации к местным органам власти путем усовершенствования и дополнения правовой основы реформы государственной службы<sup>145</sup>. Результатами этих усилий стали разработка Стратегического плана развития государственной службы в соответствии с Законом о Государственной службе 2008 года, пересмотр ролей и миссии в целях повышения эффективности государственной службы, разработка руководства по профессиональной этике, охватывающего 131 правительственное агентство, и повышение компетенций государственных служащих посредством организации программ подготовки, семинаров и рабочих совещаний для государственных служащих среднего и высшего звена.

Наем и отбор на государственную службу в Таиланде разработаны с учетом децентрализации найма персонала правительственными учреждениями. Принимая во внимание недавно созданную систему, характеризующуюся наличием кодекса правил найма и трудовых соглашений, отбором на основе компетенций, различными методами найма и оценки, внедрением информационных технологий и систем мониторинга, государственные учреждения могут воспользоваться преимуществами выбора наилучших кандидатов на имеющиеся у них вакантные должности благодаря более гибким правилам отбора<sup>146</sup>. Помимо этого, задачи реформы включали борьбу с коррупцией и укрепление этических принципов и управления на государственной службе.

С введением административного кодекса в 1987 году, Комиссия государственной службы (КГС) Филиппин конституционально наделена полномочиями по поддержанию морального духа, эффективности, неподкупности, гибкости, ответственности и вежливости государственных служащих. В центре реформ государственной службы Филиппин были такие задачи как достижение оперативной эффективности с внедрением «оперативных показателей», пересмотр эффективности и действенности секторов, внедрение новой системы бухгалтерского учета в правительстве, рационализация и реорганизация бюрократического аппарата, профессионализация высшего звена государственной службы и выработка антикоррупционных стратегий. Цель реформы заключалась в повышении эффективности государственной службы, неподкупности, морального духа и общего развития государственной службы.

Среди основных достижений реформы было принятие третьего Закона о стандартизации уровней окладов, разработка Хартии граждан, службы поддержки и приема жалоб граждан, а также принятие ряда различных постановлений, касающихся проведения стратегического пересмотра операций и организаций исполнительных органов, министерства внутренних дел и местных органов власти. Помимо этого, результатом реформ стало повышение участия граждан и использования информационных технологий (Pathranarakul, 2010). На протяжении ряда лет ситуация с соблюдением политической беспристрастности в Филиппинах вызывает сомнения. Государственные служащие при исполнении своих обязанностей обязаны действовать политически нейтрально, то есть беспристрастно и в

<sup>145</sup> Комиссия государственной службы (КГС) создана в соответствии с Законом о государственной службе, в котором излагаются обязанности, возложенные на Комиссию по обеспечению назначения на государственные должности в сфере ее компетенции вне зависимости от расы, религии или происхождения.

<sup>146</sup> Более подробную информацию можно найти на сайте <http://www.ocse.go.th/ocsc/en>

полной мере исполнять политику правительства. Так, государственные служащие по закону обязаны соблюдать политическую нейтральность при исполнении своих официальных обязанностей даже в ходе выборов. Это положение, тем не менее, не запрещает государственному служащему выражать свое мнение по текущим политическим вопросам или упоминать имена кандидатов, которых он или она поддерживает. Это предусмотрено соответствующей статьей Административного кодекса 1987 года<sup>147</sup>.

Правительством Камбоджи был учрежден Совет по административной реформе (САР) для управления процессом реформирования системы государственной службы. Действуя под общим руководством Верховного Совета по государственной реформе под председательством Премьер-министра, САР, в первую очередь, должен быть катализатором и координатором этого процесса. Советом по административной реформе была осуществлена амбициозная программа, включающая разработку политических рамок и применение инновационных инструментов для повышения эффективности и подотчетности. В этом же ключе, в 2004 году правительство Камбоджи приступило к реализации национальной реформы системы государственной службы. Целью реформы являлось улучшение качества оказания госуслуг, системы оплаты труда и отбора, укрепление потенциала, а также внедрение ИКТ. Помимо этого, реформой предусмотрено введение более высоких уровней оплаты труда государственных служащих, чтобы содействовать изменению их отношения к работе, превратив их из администраторов в провайдеров госуслуг (Netra & Bandeth, 2010). Это привело к внедрению различных пакетов по стимулированию различных категорий или должностей, как например, схема «АА» для высокопоставленных служащих, ежемесячные надбавки для «группы приоритетной миссии», надбавки, связанные с риском, надбавки за мобильность и семейные пособия, а также внедрение компьютеризованных систем. Помимо этого, были выпущены идентификационные карты, и по результатам оценки численности работников государственной службы в 1995 году из платежных ведомостей были исключены несуществующие сотрудники. Для достижения этой задачи, Камбоджа сделала упор на развитие человеческих ресурсов страны посредством образования и здравоохранения.

Программа реформирования административной системы во Вьетнаме была официально начата в январе 1995 года. Основное внимание уделялось реформам административных процедур, институтов и государственного аппарата, а также разработке программ подготовки государственных служащих. Несмотря на сложный и конфликтный характер процессов административной реформы во Вьетнаме, 13 ноября 2008 года Национальной Ассамблеей был принят закон о должностных лицах и государственных служащих. В каком-то смысле новый закон заменяет Постановления от 1998 года. Это стало одним из наиболее важных достижений после подписания Постановления от 1998 года о должностных лицах и государственных служащих, которое вместе с рядом подзаконных актов было направлено на создание системы государственной службы, в которой работают высококвалифицированные, профессиональные и компетентные служащие (Acuna-Alfaro & Huyen, 2010). Новый закон действует в отношении сектора государственной службы. Закон не распространяется на государственные профессиональные учреждения и государственные услуги. Закон основан на меритократических принципах и элементах должностной и карьерной систем.

<sup>147</sup> 26 марта 2016 года Председатель Комиссии по делам государственной службы Филиппин Алисия де ла Роза-Бала отметила, что «ни один служащий или работник государственной службы, как и военнослужащий, не может участвовать напрямую или косвенно в избирательном процессе или партийной политической деятельности, за исключением голосования». Более подробную информацию можно найти на сайте <http://www.csc.gov.ph>.

Новым этапом является систематический пересмотр требований, необходимых для разработки программ реформирования, координации процесса реализации и мониторинга результатов. Пересмотр должен определить, какой потенциал необходимо создать и развивать, кто будет за это отвечать, когда это необходимо сделать и какие ресурсы необходимы для этого. Данный процесс важно тщательно отслеживать и согласовывать с другими направлениями реформы государственной службы в стране, включающие институциональные, организационные и финансовые структуры, а также борьбу с коррупцией.

Мьянма постепенно начала процесс демократических и экономических реформ. Перед бюрократическим аппаратом, который определен в качестве движущей силы реформы, стоит трудная задача по трансформации действующих структур с целью оптимального проведения этих реформ. Необходимы существенные изменения для трансформации этих структур в проводников дальнейшего развития. Для эффективной реализации необходимо укреплять потенциал. Недавняя реформа государственной службы в Мьянме привела к повышению уровней окладов в государственной службе, а также внедрению различных программ подготовки, направленных на укрепление потенциала (Prakash, 2013). Некоторые из этих программ подготовки были направлены на служащих среднего звена. Также была предусмотрена программа по подготовке инструкторов и создание ресурсного центра АСЕАН для подготовки инструкторов в Мьянме (Lwin, 2010). Помимо этого, правительство поощрило отличную работу госслужащих медалями, пропагандируя продуктивность и повышение качества. Переход Мьянмы от военного порядка к демократии еще не завершен, и достигнутые на сегодняшний день успехи неустойчивы. Однако, если сравнить с периодом хронической инертности, вызванной изоляцией в предыдущие 50 лет, с 2011 года отмечаются значительные улучшения. Тем не менее, предстоит еще многое сделать, чтобы укрепить демократию, повысить качество госуправления и обеспечить стабильность.

Правительством Кореи был реализован ряд инициатив по реформированию традиционно закрытой системы государственной службы, чтобы сделать ее более открытой, конкурентоспособной и основанной на результатах (Kim 2000, 2002). Центральное кадровое агентство в сотрудничестве с Канцелярией Президента сыграло важнейшую роль в продвижении данных инициатив по реформированию. Согласно заявлению Администрации, государственные учреждения должны сделать доступными для конкурсного отбора некоторые из руководящих должностей и наладить обмен ключевыми позициями среди учреждений для расширения сотрудничества и обеспечения более прозрачного управления. Наряду с административной реформой, правительством Кореи наиболее активно продвигались реформы, связанные с внедрением открытого отбора на конкурсной основе для высокопоставленных должностных лиц.

Государственная служба Сингапура широко признается как одна из наиболее эффективных и свободных от коррупции бюрократических систем в *мире*. В ней действуют высокие стандарты дисциплины и подотчетности. Управление государственной службы (УГС) работает со всеми работодателями в сфере государственной службы Сингапура с целью привлечения, удержания, развития и мотивации государственных служащих для достижения национальной стратегии и миссии. В настоящее время численность государственных служащих составляет 141000 человек<sup>148</sup>. Правительством Сингапура был проведен пересмотр системы найма и внедрены стимулирующие функции на основе меритократического принципа.

<sup>148</sup> <http://psd.gov.sg>

Таблица 23: Краткий обзор систем государственной службы в странах АСЕАН

Категория	Бруней	Вьетнам	Индонезия	Каюбджа	Лаос	Малайзия	Мьянма	Сингапур	Таиланд	Филиппины
Классификация должностей	5 категорий I-V	17 категорий	4 категории	6 категорий и 25 индексов	6 категорий	12 категорий	5 основных схем	Кластеры и категории	33 категорий окладов	
Нормативно-правовая основа	Закон о должностях лиц и государственных служащих	Национальный Закон о государственной службе	Закон о государственных служащих	82/ Постановление министра о государственной службе (2003)	Статьи Конституции 132 / 135	21 закон и постановления	Закон и комиссии по делам государственной службы	Закон о государственной службе 2551 (2008 г.)	Конституция и административный кодекс	
Агентство государственной службы	Министерство внутренних дел	Национальное агентство государственной службы	Совет министров	Управление по государственной службе	Кадровая служба	Центральный институт государственной службы	Министерство по человеческим ресурсам	Бюро по реформе государственной службы	Комиссия государственной службы	
Центральное агентство по подготовке	Национальная академия политики и государственного управления	Агентство государственного управления	Центр подготовки государственных служащих	Центр подготовки государственных служащих	Национальный институт государственного управления	Комиссия государственной службы по отбору и подготовке	Кадровая служба и Институт государственной службы	Институт развития государственной службы	Академия развития	
Вступительный экзамен	Вступительный экзамен	4-этапный экзамен	Один вступительный экзамен	Процесс отбора зависит в большей степени от учреждения, объявившего вакансию	Да	Двухуровневый вступительный экзамен	Процесс отбора зависит в большей степени от учреждения, объявившего вакансию	Общий профессиональный тест и экзамен агентства по делам государственной службы	Экзамен для профессиональных служащих и руководителей	
Возраст выхода на пенсию	60 для мужчин и 55 для женщин	56 за исключением нескольких должностей	55 / 58 в зависимости от образования	60 для мужчин и 55 для женщин	58	60	62	60	65	
Оценка деятельности	Ежегодная самооценка и коллективная оценка	Оценка деятельности всех государственных служащих	Проводится каждые два года	Ежегодная оценка служебной деятельности	Оценка компетенций	Система оценки и индивидуальной квалификации	Система отчетности и балльная система оценки деятельности	Оценка стратегических достижений и компетенций	Управление деятельностью и система оценки	
Система продвижения	На основании экзаменов раз в три года	На основании стажа, опыта и подготовки	На основе ежегодной оценки служебной деятельности	Квалификации, стаж, экзамены и должность	Оценка служебной деятельности и оценка качеств	Оценка служебной деятельности, опыта и подготовки	Ежегодно на основе аттестации	На основе оценки служебной деятельности два раза в год	На основе системы рейтинга	

Источник: Пан Сук Ким (2010 г.)

Вопреки стремительному прогрессу, борьба с коррупцией оставалась одной из главных задач реформы государственной службы. Результатом принятия и пересмотра системы оценки служебной деятельности, разработанной компанией Shell, стала оценка деятельности государственных служащих с точки зрения результативности и эффективности. Колледж государственной службы предлагает широкий спектр соответствующих программ обучения и услуг. Его миссия, по всеобщему признанию, заключается в подготовке служащих для «первоклассной» государственной службы<sup>149</sup>.

В Сингапуре с самого начала основная проблема заключалась в образе мышления государственных служащих. Из-за длительного колониального периода они демонстрировали «колониальный менталитет». Для решения этой задачи Правительством был учрежден Центр политических исследований (ЦПИ), подготавливающий высокопоставленных госслужащих к их новой роли в правительстве. Это было необходимо для того, чтобы государственные служащие смогли эффективно выполнять свои функции и обязанности (Quah, 2010). Другой важной проблемой государственной службы была высокая нагрузка. В стремлении решить эту задачу Правительство провело переоценку системы найма и внедрило стимулирующие функции.

### **3.5 Электронное правительство и использование ИКТ**

Электронное правительство представляет собой использование правительством информационно-коммуникационных технологий для предоставления информации и государственных услуг населению. Электронное правительство и инновации могут обеспечить широкие возможности для трансформации государственного управления в инструмент устойчивого развития страны. Электронное правительство может способствовать повышению степени экологической ответственности правительства и продвижению эффективного использования природных ресурсов, а также стимулировать экономический рост и поощрять социальную интеграцию слоев населения, находящихся в неблагоприятном положении и уязвимых групп.

Реализация проектов по внедрению электронного правительства в государствах-членах АСЕАН, в основном, сфокусирована на расширении инфраструктуры, например, на создании центров данных и разработке программного и аппаратного обеспечения. Эти меры способствовали разработке и реализации стратегических планов по внедрению электронного правительства и созданию национальных центров электронного правительства, а также содействовали осуществлению стратегических планов в большинстве стран АСЕАН и созданию онлайн систем распространения информации и содействия транзакциям с государственным и частным секторами.

Сингапур по-прежнему сохраняет лидерство в сфере развития электронного правительства среди стран Юго-Восточной Азии. Высокий уровень распространения мобильной связи и смартфонов в Сингапуре делает возможным электронный доступ граждан к государственным услугам посредством приложения «m-Government», что обеспечивает более быстрое, легкое и удобное использование имеющихся онлайн ресурсов, в частности, по-

<sup>149</sup> Колледж государственной службы был создан как государственный совет при Управлении государственной службы Канцелярии Премьер-министра в октябре 2001 года. В качестве основного учреждения государственного сектора, ответственного за подготовку, обучение, исследование и развитие персонала, Колледж представляет должностным лицам из различных государственных учреждений возможности: [1] получать и обмениваться знаниями; [2] сотрудничать, вести диалог и обмениваться мнениями; и [3] развивать этику государственной службы и общие перспективы. Более подробную информацию можно найти на сайте: <https://www.cscollege.gov.sg>.

лучение форм и проведение транзакций на уровне «правительство-клиент» (G2C) и «правительство-бизнес» (G2B). Сингапур также разработал межведомственную программу, возглавляемую Министерством финансов. Она называется ACE (Альянс для корпоративного совершенствования) и объединяет в единую структуру системы и операционные среды в сфере управления человеческими ресурсами, финансами и закупками (UN, 2014).

Таблица 24: Индекс развития электронного правительства (ИРЭП) в странах АСЕАН

Страна	EGDI	2014 Rank
Бруней	0.5042	86
Вьетнам	0.4705	99
Индонезия	0.4487	106
Камбоджа	0.2999	139
Лаосская НДР	0.2959	152
Малайзия	0.6115	52
Мьянма	0.1869	175
Сингапур	0.9076	3
Таиланд	0.4631	102
Филиппины	0.4768	95

Источник: ООН (2015)

Согласно данным ООН, Европа продолжает занимать лидирующие позиции в мире, демонстрируя самый высокий региональный индекс развития электронного правительства (0,6936). За ней следуют Северная и Южная Америка (0,5074), Азия (0,4951), Океания (0,4086) и, наконец, Африка (0,2661)<sup>150</sup>. Азия является самой крупной и густонаселенной частью света. Самые большие государства Азии демонстрируют разный уровень онлайн присутствия и развития. В рейтинге 2014 года первое место в мире занимает Республика Корея. Другие же страны, например, Афганистан, Мьянма, Пакистан и Восточный Тимор, наоборот, продолжают оставаться в тридцатке государств, занимающих нижнюю часть рейтинга (UN, 2014).

Таблица 25: Индекс развития электронного правительства: десять ведущих стран (2014 г.)

Страна	Index
Австралия	0.9103
Нидерланды	0.8897
Новая Зеландия	0.8644
Сингапур	0.9076
Великобритания	0.8695
США	0.8748
Финляндия	0.8449
Франция	0.8938
Южная Корея	0.9462
Япония	0.8874

Источник: ООН (2015 г.)

<sup>150</sup> Обзор развития электронного правительства Организации Объединенных Наций составляется раз в два года Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам (UNDESA).

Таблица 26: Краткий обзор основных реформ государственной службы в странах АСЕАН

Страна	Реформы государственной службы за последние 5 лет	Основные результаты за последние 5 лет
<b>Бруней</b>	Стратегическое управление, электронное правительство, борьба с коррупцией, государственно-частное партнерство, управление человеческими ресурсами	Принятие стратегических планов и обучение в целях борьбы с коррупцией, Хартия граждан для создания большей ориентированности граждан, онлайн системы для распространения информации и упрощения транзакций
<b>Вьетнам</b>	Первый закон, регулирующий деятельность должностных лиц и государственных служащих, который был принят после ряда подзаконных актов	Отделение государственных служащих от структуры государственной службы с точки зрения нормативных положений, за исключением ключевых руководящих должностей в секторе оказания государственных услуг.
<b>Индонезия</b>	Системы оплаты труда, этический контроль, управление конфликтами интересов, финансовый менеджмент, назначения на основе результатов деятельности (в Министерстве финансов)	Пилотный проект по оплате труда был реализован в 5 министерствах, но комплексная оценка результатов реформирования еще не проведена
<b>Камбоджа</b>	Национальная реформа государственного сектора с целью улучшения оказания госуслуг гражданам по четырем направлениям: качество оказания услуг, оплата труда и трудоустройство, развитие потенциала, информационно-коммуникационные технологии	Вверение схемы оплаты труда для служащих высшего звена «АА», ежемесячные надбавки для определенных групп, выпуск идентификационных карт, надбавки для служащих, занятых в реализации реформы УГФ
<b>Лаос</b>	Стратегическое управление, управление деятельностью, ИКТ и электронное правительство, качество оказания услуг, обучение и развитие	Были разработаны Стратегия управления человеческими ресурсами, Кодекс этического поведения на государственной службе, подготовлена Концепция подготовки и развития в области человеческих ресурсов, создан Центр подготовки, разработаны стимулы для государственных служащих, работающих в отдаленных и труднодоступных районах, завершена разработка карт граждан
<b>Малайзия</b>	Управление качеством, система оказания услуг, ИКТ и электронное правительство, сокращение бюрократических систем	Управление качеством, система оказания услуг, ИКТ и электронное правительство, сокращение бюрократических систем
<b>Мьянма</b>	Шкала оплаты труда государственных служащих увеличена в два раза (2006 и 2009 гг.)	Внедрена программа подготовки служащих среднего звена, создан Ресурсный центр АСЕАН для подготовки инструкторов
<b>Сингапур</b>	Создание Центра политических исследований, Совета по жилищным вопросам и развитию, Совета по экономическому развитию, принятие Закона о борьбе с коррупцией	Создано Бюро по расследованию случаев коррупции, привлечение большего объема ПИИ, сокращение нагрузки на Комиссию по делам государственной службы, периодические повышения заработной платы
<b>Таиланд</b>	Совершенствование правовой основы для реформы государственной службы, передача полномочий и ответственности от центральных органов управления к местным, борьба с коррупцией, укрепление этических норм и управления	Разработка долгосрочного стратегического плана по развитию государственной службы, внедрение новой концепции управления человеческими ресурсами, разработка руководящих принципов в сфере этики и компетенции государственных служащих
<b>Филиппины</b>	Достижение оперативной эффективности, система показателей оперативной эффективности, обзор секторальной эффективности и действенности, новая государственная система бухучета, реорганизация бюрократического аппарата, борьба с коррупцией и продвижение профессионализации	Внедрение Закона о стандартизации уровней заработной платы III, учреждены Хартия граждан и Служба помощи и принятия жалоб граждан, Стратегический обзор операций и организаций исполнительных органов, МВД, местного правительства, использование ИКТ, децентрализация государственных услуг

### 3.6 Заключение

Процесс осуществления реформ сопровождался определенными проблемами. Многие страны столкнулись с существенными препятствиями при реализации реформ и оценке их воздействия. Одной из общих проблем стал размер государственного аппарата. Повышение качества государственных услуг и сокращение количества государственных служащих требует тщательного анализа, чему в большинстве реформ не было уделено должного внимания. Отсутствие потенциала государственной службы, необходимого для проведения реформ, слабо развитая инфраструктура, коррупция и низкий уровень профессионализма государственной службы представляют собой некоторые из наиболее распространенных проблем, с которыми пришлось столкнуться странам в достижении целей, провозглашенных данными реформами.

Помимо этих проблем, существовали и определенные недостатки. Одним из самых значительных является политическое вмешательство. К примеру, в таких странах как Индонезия,

#### **Приоритетные области в программах реформ**

- Сокращение численности государственных служащих;
- Повышение качества услуг;
- Развитие потенциала государственных служащих для проведения необходимых реформ;
- Повышение уровня профессионализма государственной службы;
- Борьба с повсеместной и широко масштабной коррупцией

являлось фактором продвижения по служебной лестнице. Отсутствие политической воли, поддержки реформ и политической стабильности были факторами, негативно влияющими на программы реформ в таких государствах как Мьянма и Таиланд. Амбициозные программы реформ, проводимые в условиях ограниченных ресурсов, низкоквалифицированного персонала и недостаточной технической помощи, негативно отразились на их результатах в Камбодже<sup>151</sup>. Другим ограничением стало отсутствие механизмов последующих действий и подотчетности с целью обеспечения осуществления реформ, как например, это было в Брунее<sup>152</sup>. Помимо этого, в таких странах как Индонезия, Малайзия, Филиппины, Таиланд и Вьетнам на процесс реформирования оказали

негативное влияние такие факторы как неудовлетворительная работа системы учета, внутреннее бюрократическое противодействие, боязнь рисков и отсутствие мотивации у государственных служащих.

Используя опыт предыдущих реформ в качестве краеугольного камня и осознавая необходимость будущих усовершенствований, в настоящее время большинство стран АСЕАН составляют планы на предстоящие пять или десять лет. Они включают в себя внедрение принципов эффективного госуправления, принятие новых законов и кодексов в сфере государственной службы, а также совершенствование и развитие человеческого капитала. В настоящее время Индонезия планирует провести реформы оплаты труда на государственной службе. В пятилетний план реформ Филиппин включены задачи по повышению прозрачности, подотчетности и эффективности государственной службы, и улучшению взаимодействия с гражданами при оказании госуслуг.

<sup>151</sup> Пост Премьер-министра Камбоджи на протяжении более 25 лет занимает Хун Сен, установивший практически полное влияние над ведущими средствами массовой информации.

<sup>152</sup> Султан Хассанал Болкиах занимает пост Премьер-министра, министра финансов и министра обороны Брунея; королевская семья по-прежнему высоко почитается в стране.

Реформа государственной службы в странах АСЕАН является одной из основных задач 21 века, как на национальном, так и местном уровнях. Были приняты законы о государственной службе: в 2008 году такой закон был введен во Вьетнаме. Законы о госслужбе призваны защищать государственных служащих от негативного политического влияния. Несмотря на то, что во всех странах АСЕАН были проведены реформы в сферах информационных технологий, человеческого развития, борьбы с коррупцией, электронного правительства и пересмотра шкал оплаты труда в системе государственной службы, им все еще предстоит долгий путь на пути развития эффективных, неподкупных, опытных, профессиональных, компетентных и мотивированных государственных служащих. Так, некоторые причины отставания могут быть связаны с отсутствием механизмов последующих действий и оценки, амбициозными планами реформ без проведения соответствующего анализа, недостатком поддерживающей инфраструктуры или необходимых навыков для проведения реформ. Следовательно, странам АСЕАН потребуется сильное и решительное руководство, настроенное добиться преобразующих изменений в государственном секторе (Kim, 2010).

В последнее десятилетие регион АСЕАН демонстрирует положительную динамику в плане экономического развития и изменения систем управления. Такой рост стал возможен благодаря проведению различных программ реформ и приверженности правительства к повышению уровня жизни всего населения. Хотя достижения воодушевляют, сам процесс осуществления программ реформ является трудным. Он требует готовности от государственных служащих и общих согласованных действий. Он также занимает много времени и сопровождается многочисленными проблемами.

Как было отмечено, Сингапур является лидером во многих областях процесса преобразований и управления. Также обнадеживают показатели Брунея и Малайзии, но интеграция внутри системы госслужбы в целях повышения эффективности работы правительства остается здесь сложной задачей. В Таиланде и Лаосе в последнее время отмечается тенденция к ухудшению положения по сравнению с тем, что было ранее. Это должно послужить для этих стран тревожным звонком, способствующим сосредоточению усилий на преодолении этого отката назад и улучшении своих показателей. Так, результаты, наблюдаемые во Вьетнаме и Индонезии, свидетельствуют об отсутствии активных усилий по повышению качества управления. На Филиппинах и в Камбодже наблюдались схожие тенденции: обнадеживающее повышение эффективности правительства и вместе с тем плохие результаты в сфере сдерживания коррупции. Несмотря на быстрые темпы развития в этой области, Мьянма по-прежнему занимает последние места по всем показателям, в том числе, по внедрению электронного правительства.

#### ***Запланированные реформы государственной службы***

- *Укрепление принципов эффективного госуправления в государственной службе;*
- *Принятие новых законов о государственной службе;*
- *Усиление политической нейтральности государственных служащих;*
- *Внедрение новых шкал оплаты труда в государственной службе с целью сокращения коррупции*

В конечном итоге, результаты деятельности этих государств в основном зависят от государственного и гражданского сектора в отношении оказания госуслуг и участия граждан. Именно поэтому все страны-члены осуществили программы реформ государственной службы для повышения эффективности и результативности оказания государственных услуг. При этом, такие реформы неизменно сопровождались проблемами. Осуществление программ реформирования в государственном секторе и на государственной службе – нелегкий и многоэтапный процесс. Достижение цели реформы требует ресурсов и компетентного человеческого капитала.

Двумя из основных вызовов являются сопротивление переменам и неэффективный процесс мониторинга при реализации реформ. Большинство программ реформирования весьма амбициозно, но при этом они в должной степени не рассматривают имеющееся состояние системы государственной службы, человеческий и технический потенциал, готовность госслужащих участвовать в процессе перемен и определенную нехватку стремления к переменам. Более того, принимая во внимание то, что государственные служащие играют основную роль в осуществлении реформ, необходимо укреплять коммуникацию и понимание ими целей реформ, а также обеспечить участие граждан и гражданского общества в этом процессе.

Проведение сопоставительного анализа стран АСЕАН представляет собой трудную задачу, учитывая их различные исторические и политические контексты. Тем не менее, существует возможность извлечь уроки из успешных примеров реформ и опыта ведущих стран региона путем их стратегической адаптации к потребностям конкретного государства. Один из наиболее важных уроков, который можно извлечь из имеющегося опыта, заключается в том, что приверженность политического руководства имеет решающее значение для успеха программ реформирования. Проведение поэтапных реформ также является необходимым условием для обеспечения процесса оценки и изменения направления в соответствии с текущими обстоятельствами. К тому же, наличие механизма обратной связи с гражданами и гражданским обществом может увеличить их участие и понимание целей реформ.

Будучи центральным элементом правительственной структуры, государственная служба должна обеспечить эффективное и результативное функционирование государственных учреждений в соответствии с принципом верховенства закона, чтобы способствовать экономическому и социальному развитию. Но во многих развивающихся странах государственная служба зачастую испытывает недостаток потенциала для выполнения этих задач. Ее штат слишком раздут, госслужащие получают низкие заработные платы, и государственная служба не способна функционировать эффективно. Более того, большинство действий в рамках реформы государственной службы было сфокусировано на краткосрочном сокращении расходов. Возможно, необходимо делать больший упор на достижение долгосрочных задач в сфере госуправления. Соответственно, по-прежнему важно уделять внимание разработке сбалансированной и всеобъемлющей стратегии реформы государственной службы.



## VI. ЭТИКА, НЕПОДКУПНОСТЬ, ПРОФЕССИОНАЛИЗМ И БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ КОРРУПЦИЯ

Людам свойственно уделять повышенное внимание ненадлежащим действиям и поведению. Именно по этой причине коррупция остается актуальной темой на протяжении многих столетий. Уходящая корнями во времена античности и все еще живая, сопровождающаяся многочисленными негативными последствиями, эта проблема, разумеется, привлекает повышенное внимание средств массовой информации. Всем нравится обсуждать и выражать мнение о ней до тех пор, пока коррупция касается других. Такие противоречивые взаимоотношения имеют определенные практические, хотя, в основном, нежелательные последствия.

В словарях даются следующие определения «этики»: «моральные принципы, которые контролируют или оказывают влияние на поведение человека»<sup>153</sup>; а также «целостности/неподкупности» (integrity): «честность и наличие сильных моральных принципов»<sup>154</sup>. «Профессионализм» определяется как «наличие высоких стандартов, которых ожидают от человека, подготовленного для выполнения определенной работы»<sup>155</sup>. Можно сделать вывод, что коррупция представляет собой совершенно противоположное явление: «нечестное или противозаконное поведение, особенно, должностных лиц»<sup>156</sup>. Когда говорят об этике, целостности или профессионализме, говорят о честном и добросовестном поведении; когда говорят о коррупции, имеют в виду бесчестное, безнравственное и корыстное поведение. Именно поэтому никто не хочет, чтобы его имя упоминали в связи с коррупционными проявлениями.

Существует еще одна проблема, связанная с понятием коррупции. Люди воспринимают ее как нечто неприятное, но затрудняются дать ей определение в нормативно-правовом выражении. Существуют несколько социологических определений коррупции, но наиболее известно и распространено определение, данное международной неправительственной организации «Transparency International»: «**коррупция – это злоупотребление властными полномочиями в целях личной выгоды**»<sup>157</sup>. Тем не менее, ни в одном из международных правовых актов содержательного определения этому феномену не дается.

В понимании населения коррупция всегда ассоциируется с непорядочностью, злоупотреблением властью и алчностью. Несомненно, она вызывает защитную реакцию у тех, кто чувствует себя объектом этого явления. Многим неприятно само это понятие и их очень трудно мотивировать участвовать в любой деятельности, направленной на борьбу с коррупцией. Именно поэтому в последние годы такая терминология, как «противодействие коррупции», «борьба с коррупцией» или «коррупционные риски» уступила место более жизнеутверждающим выражениям и была заменена на такие понятия как «повышение целостности» или «развитие этики», подчеркивая таким образом положительные моменты.

<sup>153</sup> Словарь Oxford Advanced Learner's Dictionary, переиздание 6 издания, 2000 г., Оксфорд, стр. 427.

<sup>154</sup> Там же, стр. 676.

<sup>155</sup> Там же, стр. 1010.

<sup>156</sup> Там же, р. 281.

<sup>157</sup> <http://www.transparency.org/what-is-corruption>

Очевидно, что любая стратегия, направленная на установление стандартов этики, целостности и профессионализма в любом государственном учреждении имеет больше шансов на успех, если в ней избегают негативного оттенка антикоррупционных стратегий (De Vries & Kim, 2011).

## 1. Ситуация с коррупцией в мире

В настоящее время имеется ряд исследований, посвященных состоянию коррупции в мире. Наиболее авторитетными являются: [1] **Мировые индикаторы госуправления** Всемирного банка<sup>158</sup>; [2] Доклад Всемирного банка и ЕБРР «Обзор состояния деловой среды и показателей работы предприятий»<sup>159</sup>; [3] Отчет ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц<sup>160</sup>; и [4] три исследования Transparency International: Индекс восприятия коррупции<sup>161</sup>, «Барометр глобальной коррупции»<sup>162</sup> и «Индекс взяточдателей»<sup>163</sup>. Не вдаваясь в детали, по результатам всех этих исследований можно сделать следующие выводы:

- Ни один регион или страна в мире полностью не застрахованы от коррупции;
- За исключением сферы международной торговли, антикоррупционные стратегии стран и международных организаций начинают постепенно приносить результаты;
- В общих чертах, Европа и Северная Америка достигли наилучших результатов в борьбе с коррупцией;
- Африка и Центральная Азия являются регионами, наиболее подверженными коррупции в государственном и частном секторах, хотя взаимоотношения между этими двумя секторами становятся менее коррумпированными;
- Высоко коррумпированными считаются традиционные государственные учреждения (полиция, судебная система, государственные служащие), особенно в Африке, Восточной Европе и Центральной Азии;
- В развитом мире политические партии считаются наиболее коррумпированной частью общества.

## 2. Современные тенденции по укреплению этики, неподкупности и профессионализма в государственной службе

Оказывая помощь странам в достижении Целей устойчивого развития, международные организации должны заниматься не только борьбой с коррупцией. Несмотря на признание ими того факта, что коррупция, бесспорно, является серьезным препятствием на пути прогресса в любой области, они также понимают, что государства не достигнут желаемого уровня развития лишь путем сдерживания коррупции. Другие меры, предпринимаемые в области достижения эффективного госуправления, неподкупности и профессионализма,

<sup>158</sup> Последние доклады можно найти на сайте <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>. См. также Приложение 3.

<sup>159</sup> Описание «Обследования состояния деловой среды и показателей работы предприятий» ЕБРР можно найти на сайте <http://ebrd-beeps.com/about/>. См. также Приложение 3.

<sup>160</sup> <http://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm>. См. также Приложение 3.

<sup>161</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic#compare>, См. также Приложение 3.

<sup>162</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013>, См. также Приложение 3.

<sup>163</sup> [http://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?e=2496456/2293452#search](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?e=2496456/2293452#search). См. также Приложение 3.

могут принести более значительные результаты по сравнению с узконаправленной борьбой с коррупцией. Это не означает, что борьбу с коррупцией можно отодвинуть на второй план. Проще говоря, она должна стать одним из усилий, дополняющих другие.

Существует немало мнений о том, какие меры необходимо предпринять государствам, в частности, в сфере госуправления, для ускорения процессов развития и обеспечения положительных изменений. В большинстве случаев, эти идеи не включают в себя «коррупцию» и «борьбу с коррупцией», несмотря на тот факт, что все предлагаемые меры, как правило, ведут к уменьшению подверженности коррупции различных элементов государства и его администрации.

Экспертное сообщество предложило ряд идей того, каким образом страны, находящиеся в переходном периоде, могут повысить неподкупность государственной службы без упоминания «борьбы с коррупцией». Аналогичные тенденции по сокращению масштабов коррупции путем принятия мер в более широких областях госуправления можно наблюдать в работе международных мониторинговых структур. В ходе третьего раунда оценки Группа государств против коррупции Совета Европы (GRECO)<sup>164</sup> рассмотрела вопросы прозрачности политического финансирования<sup>165</sup> в государствах-членах. В рамках четвертого раунда, она обратила внимание на стандарты неподкупности в парламенте и судебной власти. Управление ООН по наркотикам и преступности<sup>166</sup> готовится приступить ко второму циклу механизма обзора по реализации Конвенции ООН против коррупции, в котором будут проанализированы усилия стран, в том числе по таким вопросам как политика и деятельность агентств по предупреждению коррупции, этические государственные услуги, кодексы поведения для государственных служащих, управление государственными финансами, государственная отчетность, этическая судебная система и участие гражданского общества. Если проанализировать проделанную работу, то можно найти самые перспективные механизмы повышения этических стандартов, неподкупности и профессионализма государственной службы.

### 3. Антикоррупционная политика

Государства, действуя в том числе в соответствии с требованиями Конвенции ООН против коррупции, должны тщательно планировать мероприятия по противодействию коррупции, являющиеся ключевой активностью в борьбе с наиболее серьезной угрозой современного общества. Некоторые страны приступили к разработке и принятию<sup>167</sup> программных документов, обеспечивающих долгосрочное и последовательное применение антикоррупционных мер. Несмотря на различия в политических, экономических, социальных и правовых традициях стран, можно обозначить следующие общие компоненты таких политик: введение, основные принци-

#### **Антикоррупционный план Великобритании**

*В декабре 2014 года правительство, Великобритания приняло «Антикоррупционный План Соединенного Королевства». Он является одной из наиболее современных антикоррупционных политик в мире и представляет собой огромный шаг вперед. В него входят тщательно запланированные и одобренные антикоррупционные меры в нескольких важных сферах, таких как система уголовного правосудия, пограничный контроль, центральное правительство, парламент, закупки, местное правительство, оборона, спорт и частный сектор.*

<sup>164</sup> [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

<sup>165</sup> Финансирование политических партий и избирательных кампаний.

<sup>166</sup> [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

<sup>167</sup> Парламентами или правительствами. См. также Приложение 4.

пы, цели, причины для принятия<sup>168</sup>, антикоррупционные меры<sup>169</sup> и порядок осуществления. В последние годы стало очевидным, что само по себе наличие таких программных документов недостаточно для изменения ситуации. В них также содержатся ясные правила процесса реализации и ответственность за неисполнение. Не менее интересен тот факт, что развивающиеся страны первыми приняли и реализовали эти политики. Только недавно к ним присоединились некоторые развитые страны<sup>170</sup> – хорошим примером такой политики может быть «Антикоррупционный план Соединенного Королевства»<sup>171</sup>.

#### 4. Правила по урегулированию конфликта интересов

Поскольку правительства обычно стремятся сохранить доверие к своим системам государственного управления, предотвращение конфликта интересов является основополагающим принципом и, в этой связи, применяется во многих странах. Так, согласно правилам, государственные служащие обязаны: избегать потенциального или фактически существующего конфликта интересов, сообщать о наличии такого конфликта, обращаться за советом, следовать данному совету, не злоупотреблять служебными полномочиями при поиске трудоустройства или возвращаться к занятию бизнесом незамедлительно после ухода со службы. В большинстве стран государственным служащим также запрещено заниматься коммерческой деятельностью<sup>172</sup>.

В частности, необходимо отметить, что в большинстве стран выработаны правила принятия подарков государственными служащими. Это наиболее важный инструмент профилактики конфликта интересов. Однако, даже когда эти правила соблюдаются, государственные служащие не всегда ясно понимают, в каких случаях они могут принимать подарки, а в каких – нет. В этой связи, Организацией Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР) была разработана очень простая памятка для государственных служащих<sup>173</sup>. Памятка состоит из нескольких вопросов, складывающихся в запоминающуюся аббревиатуру “GIFT” («подарок»):

- **Искренний (Genuine):** является ли этот подарок искренним признанием того, что я сделал в качестве государственного служащего, а не был получен по моей просьбе?
- **Независимый (Independent):** если я приму этот подарок, могут ли возникнуть сомнения в том, что я буду независим в выполнении своей работы в будущем, особенно, если человек, вручающий подарок, участвует в официальном решении, которое я могу принять, или зависит от него?
- **Свободный (Free):** если я приму этот подарок, буду ли я чувствовать себя свободным от обязательства сделать что-либо в обмен для дарителя или его/ее семьи или друзей/коллег?
- **Прозрачный (Transparent):** готов ли я указать источник получения подарка в моей организации и среди моих клиентов, коллег по службе, СМИ и общественности?

<sup>168</sup> Уровень коррупции в стране, причины ее возникновения и последствия.

<sup>169</sup> Эти меры могут быть запланированы не только в отношении самых подверженных секторов, но для всех сфер жизни общества. См. также Приложение 4.

<sup>170</sup> Соединенное Королевство, например.

<sup>171</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf)

<sup>172</sup> Либо как владельцы компаний, либо как их сотрудники, включая менеджерские должности.

<sup>173</sup> ОЭСР (2005), Управление конфликтом интересов в государственном секторе: Руководство, OECD Publishing, Париж, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264018242-en>

### ***Закон о предотвращении конфликта интересов: пример Косово***

*Одним из последних специальных законов о предотвращении конфликта интересов является «Закон о предотвращении конфликта интересов при исполнении государственных функций», который был принят в Косово в 2011 году. В дополнение к этому закону также действует положение о специальном уголовном правонарушении в Статье 424 Уголовного кодекса Косово:*

- Если должностное лицо принимает личное участие в каком-либо государственном деле, в котором он или она, член его семьи или связанное юридическое лицо имеют финансовый интерес, то госслужащий понесет наказание в виде штрафа или лишения свободы сроком до трех (3) лет;*
- Если госслужащий имеет личный интерес в закупочном мероприятии или государственном аукционе, то он или она понесет наказание в виде лишения свободы на срок от одного до пяти лет;*
- В данной статье «участвует» означает осуществление государственных полномочий путем принятия решения, одобрения, рекомендации, консультации, расследования или другого способа оказания влияния на вопрос официального характера;*
- В данной статье «вопрос официального характера» означает судебную или официальную процедуру; заявление, запрос на вынесение постановления или другого официального решения; контракт или жалоба; публичные торги или другие процедуры закупок; или другие вопросы официального характера, затрагивающие финансовые аспекты;*
- В данной статье «связанное лицо» означает лицо, с которым должностное лицо или член его семьи имеет финансовые взаимоотношения, включая отношения в качестве руководителя или сотрудника.*

*Развитие системы предотвращения конфликта интересов привело к созданию Агентства по противодействию коррупции, призванного осуществлять контроль над соблюдением отдельных пунктов законов в этой сфере (статья 424 Уголовного кодекса).*

Государственные руководители или внутренние департаменты по обеспечению неподкупности или внешние агентства по борьбе с коррупцией должны обеспечить строгий мониторинг соблюдения правил по урегулированию конфликта интересов. Нарушения этих правил должны преследоваться строго и без исключений.

## **5. Предоставление сведений об активах и доходах для определенных категорий государственных служащих**

Предоставление сведений об активах, находящихся в распоряжении государственных служащих и их доходах преследует две цели: уведомить компетентные органы о благосостоянии должностных лиц и помочь им в определении потенциального и фактического конфликта интересов, который может иметь отношение к должностным лицам, предоставляющим сведения. Цель такого декларирования заключается в том, чтобы провести разграничение между законными и правомерными действиями, трудоустройством, инвестициями и активами государственных служащих и действиями, которые не могут рассматриваться в качестве таковых. Другими словами, предоставление сведений об активах и доходах должностного лица позволяет провести границу между законными интересами с одной стороны, и незаконными или нелегитимными с другой.

### **Перечень данных для декларирования: пример Словении**

*Перечень данных для декларирования, разработанный Словенией, является хорошим примером того, что может быть в него включено, так как в нем охвачены более или менее все аспекты:*

- *полное имя; личный идентификационный код; адрес постоянного проживания; налоговый идентификационный номер;*
- *информация о должности или работе; информация о работе, исполняемой непосредственно до назначения на должность; любые другие занимаемые должности или выполняемая работа;*
- *информация о владении или долях, акциях, правах управления в компании, частном учреждении, или ином виде частной деятельности с описанием этой деятельности и указанием зарегистрированного названия или названия организации;*
- *информация о доли, акциях и правах, которые организации, перечисленные в предыдущем пункте, имеют в другой компании, учреждении или частной деятельности с указанием (непрямое владение);*
- *информация о налогооблагаемом доходе в соответствии с подоходным налогообложением физических лиц, которые не освобождены от уплаты подоходного налога;*
- *информация о недвижимом имуществе с указанием всех записей в земельном реестре о земельных участках;*
- *денежные активы, размещенные в банках, сберегательных учреждениях, кредитных и ссудных обязательствах, общая сумма которых на индивидуальном счете превышает 10000 евро;*
- *общая стоимость наличных активов, если она превышает 10000 евро;*
- *виды и стоимость ценных бумаг, если на момент составления декларации их общая стоимость превышает 10000 евро;*
- *долги, обязательства и принятые на себя гарантий выданных займов, стоимость которых превышает 10000 евро;*
- *движимое имущество, стоимость которого превышает 10000 евро; и*
- *любая другая информация, связанная с активами, которую пожелает представить должностное лицо.*

*Из закона Республики Словении о неподкупности и борьбе с коррупцией, Статья 42, [http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Slovenia\\_Integrity%20and%20the%20Prevention%20of%20Corruption%20Act\\_2010\\_en.pdf](http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Slovenia_Integrity%20and%20the%20Prevention%20of%20Corruption%20Act_2010_en.pdf).*

В случае, если какие-либо активы останутся незадекларированными, отправной точкой для проведения проверки в этой связи должно стать предположение, что незадекларированная деятельность, трудоустройство, инвестиции и активы были осуществлены или приобретены с нарушением действующего законодательства и этических принципов, что может являться достаточным основанием для расследования возможного уголовного преступления в целях незаконного обогащения<sup>174</sup>. Принимая во внимание отсутствие каких-либо содержательных международных руководящих принципов, определяющих порядок предоставления государственными служащими сведений о своих активах и доходах, были разработаны весьма разные системы предоставления сведений и отслеживания активов, доходов и деловых интересов государственных служащих. Тем не менее, все они предназначены для того, чтобы дать ответы на одни и те же основные вопросы:

<sup>174</sup> Тем не менее, такое инкриминирование не является обязательным согласно Конвенции против коррупции.

- Какие категории государственных служащих должны предоставлять сведения о своих активах?
- Кому?
- Как часто?
- Каким образом?
- О какой собственности и «интересах» необходимо сообщать?
- Каковы возможные наказания за нарушения в этой сфере?
- Должны ли разглашаться представленные данные?

Два вопроса оказались наиболее трудными: должны ли сведения предоставляться и публиковаться, и сведения какого характера должны быть предоставлены в первую очередь. Поскольку абсолютного стандарта в отношении декларирования таких данных нет, ответы на эти вопросы зависят от общего уровня прозрачности в конкретной стране. Также имеется несколько вариантов решения вопроса о категориях активов, доходов и интересов, подлежащих декларированию. В некоторых странах были реализованы решения с разной степенью успеха, при этом в системах декларирования активов государственных служащих они старались придерживаться принципов управляемости, прозрачности и эффективной проверки сведений. Очевидно, что внедрение системы не имеет смысла без обеспечения критической массы информации, без поддающегося управлению числа государственных служащих, своевременно и в полной мере декларирующих свои активы, а также без возможности проверять задекларированные активы на регулярной основе уполномоченными органами.

## 6. Инструменты оценки коррупционных рисков и управления

Государственные учреждения, в дополнение к принятию предупредительных мер в других областях<sup>175</sup>, пытаются выявить и управлять коррупционными рисками, которые могут возникнуть в их деятельности. Инструменты оценки и управления коррупционными рисками известны под разными названиями: в некоторых странах<sup>176</sup> мира они известны как оценка уязвимости перед коррупцией; в других<sup>177</sup> – планы по обеспечению неподкупности. Они не особо отличаются друг от друга, поскольку все они содержат информацию об угрозах, которые могут привести к нарушению этических принципов и неподкупности. Далее определяется приоритетность таких угроз, исходя из их потенциальной частоты и ущерба – материального или морального – для государственного учреждения, затем разрабатывается план контрмер и назначается лицо или подразделение в организации, ответственной за реализацию этого плана.

В использовании этих инструментов существуют различия, но конечная цель является общей: определение факторов, способствующих снижению уровня неподкупности в государственных учреждениях и недопущение этого. Поскольку эти мероприятия могут быть довольно масштабными, а также трудоемкими, было разработано несколько программных продуктов, сокращающих нагрузку и затраты на управление, что делает их привлекательными средствами для поддержания высокого уровня неподкупности в государственном управлении<sup>178</sup> благодаря удобному для пользователей формату.

<sup>175</sup> Такие как пожарная безопасность, безопасность на рабочем месте и т.д.

<sup>176</sup> В основном в США.

<sup>177</sup> В основном в Восточной Европе.

<sup>178</sup> Эти инструменты работают еще эффективнее в частном секторе.

Рисунок 2: Пятиэтапный план по обеспечению целостности<sup>179</sup>

## ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПЛАН-ГРАФИК

### Основные мероприятия/функции

- Процесс оценки коррупционных рисков будет состоять из 5 этапов



## 7. Кодексы поведения

Кодексы поведения представляют собой перечни этических принципов, разработанных, одобренных и внедряемых для соблюдения в профессиональной деятельности. Как таковые, они рассматриваются в качестве эффективного средства для достижения необходимого уровня этики, особенно, если в них учтены следующие практические указания:

- Они должны быть составлены самими представителями государственной службы, а не политическими ведомствами<sup>180</sup>;
- Они должны быть приняты государственной службой, а не правительством<sup>181</sup>;

<sup>179</sup> Составление такого плана стало обязательным для государственных учреждений в ряде стран Центральной и Восточной Европы (Словении, Сербии, Черногории, Боснии и Герцеговине, и Молдове).

<sup>180</sup> Например, правительством.

<sup>181</sup> Некоторые страны приняли свои собственные «кодексы поведения» в государственной службе посредством обычной законодательной процедуры или в форме закона.

### Модель кодекса поведения: Совет Европы

Совет Европы также признает важность кодекса поведения на государственной службе. Им была разработана модель кодекса поведения для государственных служащих, которые должны соблюдаться национальными органами при составлении собственных кодексов поведения (Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R(2000) десяти государствам-участникам о кодексах поведения государственных служащих). Этот модельный кодекс поведения охватывает многие аспекты этического поведения и неподкупности в государственной службе, но служит исключительно в качестве рекомендации для стран, разрабатывающих свои собственные кодексы. Модельный кодекс доступен на сайте [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

- В принципе, кодекс поведения должен быть составлен не в запретительной, а в позитивной форме, т.е. в виде ряда желаемых и приветствуемых моделей поведения;
- Необходим контроль над соблюдением кодексов;
- Нарушения требований кодекса поведения должны наказываться<sup>182</sup>;
- Кодексы поведения должны периодически пересматриваться и меняться с учетом новых обстоятельств;
- Государственные служащие должны быть ознакомлены с содержанием соответствующих кодексов поведения и проходить регулярное обучение в ходе их внедрения;
- Государственные учреждения должны стремиться к разработке механизмов консультирования и менторства для своих служащих, чтобы обеспечить должное соблюдение действующих кодексов поведения.

Некоторые страны испытывают трудности, связанные с несоблюдением госслужащими каких-либо правил, будь то закрепленных в законодательных актах или в кодексах поведения. Тем не менее, даже этим странам необходимо прилагать усилия и в конечном итоге убедить своих госслужащих в том, что без соблюдения правовых и этических правил никакого прогресса достигнуто не будет – как в государственной службе, так и в обществе в целом.

## 8. Защита информаторов

Все чаще государства создают системы, предоставляющие возможность и защищающие тех, кто желает из лучших побуждений и при наличии достаточных оснований для этого, сообщить («придать огласке») о любых правонарушениях на государственной службе. Тем не менее, в настоящее время нет каких-либо положений, принятых на международном уровне, которые регулировали бы способы организации двух систем в этой сфере – системы информирования и системы защиты информаторов.

В этой связи страны применяют различные стратегии. Самые успешные из них имеют следующие характеристики:

- Потенциальные информаторы должны знать о том, что существует система, позволяющая им сообщать сведения;
- С технической точки зрения, системы информирования должны быть организованы таким образом, чтобы защитить личность информаторов;
- Должна существовать возможность анонимного информирования;

### ***Румыния: Закон о защите информаторов***

*Румыния сумела создать эффективную систему информирования и защиты информаторов. В этой стране был принят закон о защите сотрудников государственных органов, государственных ведомств и других учреждений, которые сообщают о правонарушениях в своих организациях.*

*Закон содержит достаточно широкие определения информирования и информаторов. Согласно данному закону, действия информаторов и всех государственных учреждений в стране регламентируются, по крайней мере, восемью принципами: правомерность, верховенство государственного интереса, ответственность, незлоупотребление мерами наказания, добросовестное управление, добросовестное руководство, устойчивость и честность намерений.*

<sup>182</sup> Нарушения кодекса поведения могут быть определены как нарушения трудового законодательства либо только как нарушения этического поведения.

- Руководство системами информирования должно осуществляться лицами или государственными учреждениями, которые пользуются доверием госслужащих и стремятся к защите их личности;
- Сообщения информаторов должны рассматриваться со всей серьезностью, и информаторы должны получать сведения о действиях, предпринятых на основе их информации<sup>183</sup>;
- Защита информаторов должна, в первую очередь, быть основана на защите их личности;
- Крайне важно, чтобы правительства делали все возможное для предотвращения преследования информаторов;
- От преследования должны быть защищены не только информаторы, но и их близкие;
- Если информаторам был причинен материальный или моральный ущерб в связи с информированием, они должны иметь право на получение компенсации и восстановление в своих должностях и правах;
- Правительство несет ответственность за оказание помощи информаторам в защите своих прав;
- В случае предоставления информатором ложной и необоснованной информации, потерпевшие стороны должны иметь доступ к правовой защите от информатора.

## 9. Отделы по обеспечению организационной целостности

Отдел по обеспечению организационной целостности<sup>184</sup> является подразделением в организации, уполномоченным принимать меры по повышению организационной целостности, управлению коррупционными рисками, предотвращению конфликта интересов, использованию и раскрытию конфиденциальных данных, повышению осведомленности, подготовке и консультированию по вопросам укрепления неподкупности, разработке программ защиты для сотрудников, сообщающих о правонарушениях, а также в других сферах, определенных руководством организации. Наиболее важными характеристиками отделов по обеспечению организационной целостности являются следующие пункты:

- Они должны специализироваться в том, что они делают;
- Они должны быть организованы с учетом размера, юридического статуса и деятельности, а также географических, юридических и других особенностей организации, в которой они работают;
- Они должны быть расположены рядом с руководящей структурой организации и наделены неограниченным и быстрым доступом к ней, обеспечивая целостность организации по принципу «сверху вниз» в качестве базового принципа деятельности организации;

<sup>183</sup> Если не было предпринято никаких действий или информаторы не знают о них, это может иметь пагубные последствия для системы информирования на государственной службе.

<sup>184</sup> Их также называют «подразделения по обеспечению соблюдения» (в Европе) и «бюро по вопросам этики» (в США).

- Основным направлением должно быть консультирование и поддержка руководства и других сотрудников, а не механизмы внутреннего контроля, аудита и наказания, хотя они также могут быть составной частью системы;
- Работники организации должны понимать, что эти отделы существуют для оказания помощи и не служат некой «внутренней полицией»;
- Как правило, в задачи отделов по организационной целостности входят:
  - a) Внедрение самых современных методов и стандартов в сфере этики;
  - b) Использование различных ресурсов для сбора информации и разных методов работы в процессе оценки рисков, разработка перечня показателей нарушения целостности и определение возможных коррупционных рисков и их последствий;
  - c) Обеспечение полноценности процедур по определению и предотвращению конфликта интересов и взяточничества, а также регулирование порядка принятия подарков, связанных с гостеприимством, деловыми поездками, взносами на политические цели, пожертвованиями и спонсорством;
  - d) информирование руководства организации о результатах, новых предложениях и рекомендациях для предотвращения рисков или правонарушений, а также создание механизмов систематического и независимого контроля над реализацией мер по управлению коррупционными рисками.

## 10. Заключение

В дополнение к механизмам, перечисленным выше, существуют и другие инструменты, которые можно использовать в развитии и повышении целостности государственной службы. Они способствуют достижению этой цели косвенным путем, в основном, благодаря существенному повышению прозрачности в деятельности государственных органов. К дополнительным инструментам можно отнести следующие<sup>185</sup>: обеспечение прозрачности политического финансирования, обнародование всех результатов парламентских голосований, проектов законов и парламентских дебатов, составление черных списков коррумпированных компаний, предоставление свободы средствам массовой информации, повышение прозрачности в сфере управления государственными финансами в центральных и местных бюджетах, раскрытие информации о собственниках и финансовом статусе банков.

Очевидно, что развитие принципов этики, целостности и профессионализма на государственной службе невозможно без искоренения коррупции. Тем не менее, это должно быть достигнуто не только путем привлечения к ответственности коррумпированных должностных лиц, но также, и даже больше, посредством огромного числа инициатив, известных как «меры по предотвращению коррупции», «добросовестное госуправление» или «повышение целостности», состоящих из различных комплексов мер, перечисленных выше. Они могут способствовать появлению совершенно иной культуры на государственной службе, делая ее эффективной службой для граждан, характеризующейся высоким уровнем этики,

<sup>185</sup> Даниель Кауфманн, «Назад к основам: 10 мифов об управлении и коррупции, финансах и развитии», сентябрь 2005 г, Том 42, № 3, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/2005/09/basics.htm>

## Борьба с коррупцией в полиции Грузии

Реализация ряда мер, в том числе превентивных, способствовала существенному сокращению коррупционных рисков в случае с полицией в Грузии. Достижение положительных результатов в целом было обусловлено двумя основными факторами: [a] введением строгих дисциплинарных мер в отношении нарушителей; и [b] угрозой потерять работу. Каким образом правительству удалось этого достичь? Ниже представлены некоторые из предпринятых правительством мер для достижения этой цели:

- **Существование сильной политической воли:** это стало ключевым элементом в борьбе с коррупцией в системе полиции Грузии, которая также получила сильную поддержку со стороны населения;
- **Четкое определение коррупции в законодательстве:** чтобы эффективно бороться и противодействовать коррупции на государственной службе, важно понять что это и каким образом ее охарактеризовать. В этой связи в законодательстве Грузии было введено четкое определение коррупции;
- **Принятие соответствующего законодательства:** принятие соответствующего законодательства было обязательным условием для решительных действий. В законе определялись способы и средства предотвращения, раскрытия и пресечения проявлений конфликта интересов и коррупции на государственной службе;
- **Политика нулевой терпимости:** правительство придерживалось строгого подхода к установлению правопорядка в стране, как имеющего важное значение для того, чтобы заставить людей мыслить по-другому, путем разрушения какого-либо уважения к преступному миру и постоянной демонстрации верховенства официальных законов и институтов над неформальными;
- **Создание доверия:** быстрое внедрение политики нулевой терпимости к проявлениям коррупционного поведения и демонстрация положительных результатов были важны для создания доверия и обеспечения возможностей для реализации среднесрочных и долгосрочных задач;
- **Наем новых сотрудников:** первоочередное значение приобрел вопрос дальнейшего профессионального развития работников. Тем не менее, создание новой, профессиональной и ориентированной на оказание услуг полицейской службы потребовало наличия большого числа людей, владеющих новыми навыками. В этой связи было осуществлен масштабный набор сотрудников с целью привлечения людей в более профессиональную и полностью свободную от коррупции службу;
- **Создание новой структуры подготовки:** в целях искоренения коррупции действующая Академия полиции была расформирована и заменена на совершенно новую структуру, чтобы обеспечить прозрачную и объективную систему экзаменов;
- **Обучение и введение кодекса этического поведения:** были разработаны программы обучения с целью решения проблемы коррупции, в том числе внедрение этических норм в деятельности полиции, включая кодекс поведения, который был распространен среди всех служащих министерства;
- **Развитие новой культуры государственной службы:** важным подходом к решению проблемы коррупции было достижение нового понимания того, каким образом должны оказываться госуслуги. В этой связи правительством были созданы центры предоставления услуг по принципу «одного окна», где каждый гражданин мог получить услуги путем взаимодействия с вежливым персоналом, предоставляющим необходимые услуги без задержек;
- **Укрепление систем внутреннего контроля:** были созданы системы внутреннего контроля, отслеживающие работу других государственных органов и ответственных за выявление нарушений этических и дисциплинарных норм в полиции Грузии, а также ненадлежащего исполнения обязанностей и других неправомерных действий.
- **Стратегическое использование коммуникаций:** в самом начале процесса реформирования политические и правительственные руководители эффективно использовали средства массовой информации. Была подготовлена общественная информационная кампания с целью повышения информированности населения о мерах и действиях для решения этой проблемы.

целостности и профессионализма, но не патронажем, nepoтизмом и партийной приверженностью. В этом контексте, такие действия как предотвращение конфликта интересов, выработка правил приема подарков, мониторинг активов госслужащих и системы оценки коррупционных рисков, в сочетании с такими антикоррупционными механизмами как стратегии борьбы с коррупцией, кодексы поведения, защита информаторов и отделы по обеспечению организационной целостности – все они доказали свою эффективность в тех странах, которые предпринимали усилия по повышению качества и целостности государственной службы.



## VII. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Восторжествовавшие в 90-х годах и все еще местами актуальные идеи рыночной модели госуправления и «Нового государственного управления» потрясли до самого основания системы правительств и ценности демократии. Источниками таких ценностей и принципов госуправления в значительной степени являются философские течения времен античности, возникшие в Восточной Азии, а затем и в греко-римском мире. Тем не менее, в своем современном виде они возникли в поворотный момент истории в XVIII веке, который именно поэтому называется эпохой Просвещения или «веком рационализма». Именно этой знаменательной эпохе мы обязаны появлением современных принципов, заключающихся в том, что правительства должны стремиться не только служить всем своим гражданам без каких-либо различий или исключений, но также действовать в соответствии с определенными стандартами. К этим стандартам можно отнести универсальность, последовательность, понятность, прозрачность и независимость госслужбы от требований тех, кто находится у власти в данный конкретный момент. Двумя связанными концепциями, лежащими в основе развития демократического госуправления, и в равной мере составляющими суть профессии государственного служащего, являются *верховенство закона и преемственность правления* и Государства.

Со временем эти условия привели к развитию *институтов*, задача которых заключалась в том, чтобы обеспечить выражение этих идей в деятельности правительств и гарантировать повсеместное применение принципов заслуг, непредвзятости, объективности, законности и здравого смысла при найме и управлении государственными служащими.

Нужно отметить, что в 80-х и 90-х годах двадцатого столетия возникла своего рода контркультура, направленная против этих фундаментальных принципов. Новый подход, обозначенный как «Новое государственное управление», поставил под сомнение идентичность и основы государственного управления и профессии государственного служащего. Понятие государственного администрирования было подорвано и сведено к «государственному менеджменту» – отрасли прикладной экономики. Государственная служба перестала рассматриваться в качестве отдельной профессии, и сама концепция «служения» была отвергнута как устаревшая и «патерналистская»; ее идеалы и ценности были подчинены идеалам и ценностям «государственного менеджмента» – фактически, менеджмента как такового.

Не была проведена грань между сущностью бизнеса и сутью госслужбы. Приравнивание задач государственных органов к структурам частного сектора позволило перенять такую практику как *аутсорсинг* и *контрактуализация*. Более того, оно предоставило правительствам возможность руководствоваться в деятельности исключительно критериями эффективности и действенности. Утилитарная логика, которая стала преобладать в сфере управления человеческими ресурсами, обусловила отказ от таких идей как предоставление гарантий пребывания в должности на протяжении карьеры, которую Новое государственное управление приравнивает к чиновничьему «протекционизму» и отвергает как идущую вразрез с рациональностью. Поставив *эффективность и действенность, гибкость и рациональность* во главу угла, государственное управление отказалось от таких традиционных

ценностей как *равенство и инклюзивность, верховенство закона и надлежащий процесс одобрения и выпуска стандартов*, которые лежат в основе демократического госуправления и административного государства, но при этом иногда могут противоречить экономической идеологии и критериям рентабельности. Более того, новое мышление включало понятие *институтов*, поскольку, по определению, они не ограничивались особенностями отдельных функций, исполняемых государственными учреждениями, а уделяли внимание долгосрочным целям, миссии и целесообразности общей схемы госуправления, как на национальном, так и международном уровнях.

Необходимо отметить, что государственное управление и профессия государственного служащего, как и любая другая область или организация, могут изменяться. При этом нужно подчеркнуть, что не все изменения являются линейными, неизбежными или полезными. В последние годы изменения, привнесенные концепцией Нового государственного управления, носили глубоко *идеологический* характер и были основаны на принципах менеджмента, что слишком часто было ошибочно, и не всегда соответствовало принципам демократического госуправления или общего блага. Теперь эти концептуальные изменения требуют пересмотра с учетом сравнительных преимуществ и исторической перспективы. Однако, при повторной оценке совокупного опыта стран и международной передовой практики необходимо их рассматривать в более широкой перспективе, чем это могут позволить критерии менеджмента. Демократия важна, но демократическое государственное управление представляет собой комплексную задачу и проект. Оно предъявляет требования к государству, которые выходят за рамки *«добросовестного госуправления»* или даже *«добросовестного хозяйствования»*. На кону этого проекта находятся не только будущее страны и ее граждан, но также ее сообществ и всего общества. Перспективы и прогресс в области реформирования государственной службы могут потенциально оказать серьезное воздействие на прогресс в регионе или мире.

Данная работа является результатом многосторонних и региональных усилий. Задача заключалась в том, чтобы изучить направление и охват реформ государственной службы, реализованных в регионе и мире за последние несколько десятилетий. Была предпринята попытка определить степень совпадения, другим словами, выявить существование общих трендов в разных странах в отношении стратегий, политик и программ, которые были разработаны и реализованы с целью реформирования и развития государственной службы.

Неудивительно, что одним из выводов этих коллективных усилий стало понимание отсутствия единой модели реформирования и развития государственной службы. В разных странах и регионах были отмечены существенные различия. Среди предпринятых инициатив по реформированию можно наблюдать широкий спектр мер, предпринятых государствами с целью модернизации своих систем государственной службы, и исполнявшихся с разной скоростью и тщательностью. Частично это объясняется тем, что модернизация определяется контекстом и зависит от него. Исторические и культурные характеристики страны, институциональные особенности, административные традиции, а также этапы развития – все эти факторы оказывали влияние на ход реформ, разработанных и реализованных разными правительствами. В свою очередь, их выбор обусловил структуру и функции правительств, а также потенциал развития госаппарата.

Результатом стало возникновение различных реформ и инициатив развития, что усложнило процесс определения конкретных трендов. При этом, тем не менее, можно выделить груп-

пы стран, которые последовали одной или двум основным траекториям изменений. Первая группа представлена реформаторами, предпочитающими проводить модернизацию в рамках государственных традиций, довольно закрытых и обладающих устойчивостью к внешнему давлению. Вторая группа более уязвима к внешнему давлению и открыта для новых концепций менеджмента и госуправления. Используя формулировку и обоснование, представленное экспертами (Pollitt and Bouckaert (2002)), мы можем рассматривать первую группу стран как последователей *Нового вебериянского государства*, а вторую группу – как приверженцев *Нового государственного управления* (Argyriades & Timsit, 2013). Приверженцы *Новой вебериянской модели* уделяют первоочередное внимание обновлению вебериянской традиции, тогда как сторонники *Нового государственного управления*, по большому счету, отвергают эту традицию и пропагандируют подходы, используемые в частном секторе.

В обоих случаях результаты реформ были разными. Они обеспечили нам богатый опыт, как негативный, так и положительный. Мир был свидетелем как успехов, так и провалов программ, направленных на реформирование государственной службы. Такой опыт может служить хорошим ориентиром в разработке и планировании будущих инициатив по реформированию. Наиболее успешным примером может служить безупречная работа государственного аппарата Сингапура после его реформирования (Haque, 2004). Это стало возможным благодаря постоянным усилиям и программам реформирования, способствовавшим возникновению эффективной системы госуправления, а также политического руководства, характеризующегося низким уровнем коррупции и высоким уровнем подотчетности.

Конечно, адаптация и воспроизведение уроков, полученных в одной культуре или в одном политическом устройстве, к другому контексту, является сложной задачей. Тем не менее, некоторые страны предпринимают попытки внедрить успешные практики путем их систематического и стратегического преобразования и с учетом конкретного контекста своей страны. Таким образом эти государства сокращают расходы и время, совершенствуя работу государственного сектора путем применения проверенных программ.

Несмотря на неоднозначные результаты, реформы государственного управления и государственной службы, по-прежнему, рассматриваются в качестве ключевых усилий в деле повышения эффективности, действенности, результативности и профессионализма государственной службы. Это, в свою очередь, является обязательным условием для того, чтобы быть готовым к местным, национальным, региональным и глобальным вызовам, которые могут оказывать влияние на само выживание многих обществ в быстро меняющемся мире.

Такая ситуация требует появления нового типа государственного служащего – способного быть инициативным в различных политических сферах и вопросах и действовать в среде, в которой информационные технологии трансформировали методы деятельности госаппарата. Во всех случаях государственные служащие должны действовать в системе, которая в полной мере защищает ценности государственного сектора и обеспечивает необходимый баланс между равенством, законностью, правомерностью и эффективностью. В связи с этим, правительства предпринимают усилия по обучению и подготовке государственных служащих, которые должны стать компетентными, преданными и профессиональными; государственные служащие, которые могут проявить должную осмотрительность при управлении государственными средствами и демонстрировать способность работать са-

мостоятельно или в команде в сложных условиях, когда от них ожидается полная приверженность общественному благу, ориентированность на клиентов и соблюдение законов о противодействии коррупции.

Данное исследование выявило тенденцию, указывающую на то, что традиционное различие между закрытыми «карьерными» моделями государственной службы – с централизованным наймом, продвижением и подготовкой – и открытыми «позиционными» системами – с децентрализованным управлением назначений, продвижением и подготовкой – утратило свою актуальность. В последние годы или десятилетия в таких странах как Бельгия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, США, Финляндия и Швейцария применялась позиционная модель, позволяющая поступление на госслужбу из других сфер. В отличие от них, системы Германии, Испании, Италии, Кореи, Мексики, Португалии, Франции и Японии более приближены к закрытой «карьерной» модели государственной службы. За последние два десятилетия Великобритания перешла от строгой карьерной модели к позиционной. Швеция, напротив, перешла от позиционной модели к системе «широких диапазонов», не предусматривающей должностных инструкций (UNPAN, 2000). В 1999 году в Корею была введена «система открытых должностей», целью которой являлось внедрение элемента конкуренции в государственном секторе. Замысел заключался в повышении эффективности и продуктивности государственного управления. Система была в дальнейшем разработана с целью привлечения на службу одаренных кандидатов и экспертов, как из государственного, так и частного сектора, путем диверсификации методов найма (Kim, 2000; 2001a).

В наши дни стратегии внешнего и внутреннего отбора на госслужбу все чаще применяются взаимозаменяемо с особым упором на заслуги и ожидаемую результативность. Также наблюдается переход к практике применения временного трудоустройства, при этом временные контракты зачастую включают ожидаемые показатели производительности или аттестации. Таким образом, найм и мобильность государственных служащих подверглись изменениям в связи с проблемой пребывания в должности. Заключение с руководителями высшего звена краткосрочных контрактов, предусматривающих вознаграждение по результатам деятельности, становится обычной практикой. Однако, такая тенденция скорее присуща таким государствам как Новая Зеландия или Великобритания, чем, например, Германии и скандинавским странам.

Таким образом, характер трудоустройства на государственную службу существенно изменился. Во многих странах условия отбора государственных служащих из-за изменения статуса и условий трудоустройства стали все больше напоминать порядки и условия, принятые в частном секторе.

Все большее распространение получает индивидуализированный подход к найму, подразумевающий внедрение контрактов и оплату труда по результатам. Однако, реализация этого подхода приводит к негативным результатам в сфере развития институциональной культуры. Очевидно, что первые реформаторы недооценивали сложность процесса внедрения методов частного сектора в деятельность государственной службы. Несмотря на это, в наши дни использование традиционных условий и порядков найма на государственной службе для большинства стран не всегда является осуществимым вариантом.

Например, безусловным трендом является сокращение различий между частным и государственным сектором. Кроме того, наблюдается тенденция к увеличению управленческой автономии, свободы действий и гибкости путем дерегулирования управления человеческими

ресурсами, делегирования полномочий и индивидуализации подотчетности и деятельности, в частности, среди стран-членов ОЭСР (ОЭСР, 2005а). Наконец, прослеживается тенденция к акцентированию внимания на качестве и эффективности деятельности государственных служащих и разработке инструментов оценки этой деятельности. Таким образом, вопросы эффективности, прозрачности, подотчетности, клиентоориентированности, целостности и гибкости приобретают первостепенное значение по всему миру.

Так, во всем мире правительства утверждают, что являются более прозрачными, доступными и открытыми для консультаций. Эта тенденция обусловила принятие нового законодательства и ряда политических мер. Примерами таких мер является разработка законов о свободе информации, а также по регулированию деятельности омбудсменов во многих странах. Уточним, что некоторые из них были созданы еще несколько десятилетий назад. Несомненно, правительства стали более ориентированными на результат. С другой стороны, правительства должны остерегаться переоценки эффективности подходов, ориентированных на результат, в изменении поведения и культуры на госслужбе или недооценки ограничений систем, ориентированных на результат. Эти подходы требуют повышенной управленческой гибкости, а также соответствующих инструментов. Более того, иногда трудно обеспечить оптимальное соотношение между гибкостью и контролем или интегрировать системы оценки деятельности в традиционные механизмы подотчетности в конкретной стране. Слишком большая степень гибкости может привести к злоупотреблениям, неэффективному госуправлению и недобросовестному администрированию, способствующему совершению коррупционных преступлений. Недостаток гибкости может нести в себе риски возникновения неэффективной государственной службы.

### **Глобальные тренды развития государственной службы в некоторых странах ЕС**

#### **Австрия:**

- Повышение количества госуслуг, оказываемых электронным правительством;
- Повышение эффективности, скорости и ориентированности на конечного пользователя при предоставлении государственных услуг;
- Децентрализация с целью повышения качества услуг;
- Реорганизация дополнительных функций правительственных агентств и продвижение модели общих услуг.

#### **Дания:**

- Повышение качества государственных услуг;
- Повышение эффективности;
- Децентрализация и передача полномочий.

#### **Нидерланды:**

- Продвижение модели общих услуг;
- Устранение межведомственных барьеров, повышение гибкости;
- Отделение оперативного руководства от основных политических процессов;
- Повышение качества услуг для граждан и бизнеса.

#### **Соединенное Королевство:**

- Привлечение наиболее талантливых людей на государственную службу;
- Повышение открытости и подотчетности государственных учреждений перед обществом и гражданами;
- Пересмотр численности и формы государственной службы и продвижение модели общих услуг.

#### **Швеция:**

- Продвижение модели общих услуг;
- Повышение роли электронного правительства;
- Слияние государственных органов.

В то же время происходит рост ожиданий и требований со стороны граждан, чему способствуют и социальные сети. Во многих странах граждане требуют открытости, более высокого качества оказания госуслуг и эффективных решений в вопросах управления. Реформы, реализованные в государственном секторе за последние 20 лет в целом способствовали повышению эффективности. Однако правительства, в частности, в странах ОЭСР, теперь столкнулись с серьезной проблемой, связанной с поиском эффективных решений, которые позволили бы им обеспечить финансовую поддержку растущих потребностей. В предстоящие 20 лет правительствам предстоит решить сложную задачу по удовлетворению растущих потребностей. Эти потребности требуют появления новых систем управления, а также новых государственных служащих, наделенных большими административными, техническими, управленческими навыками и политическими возможностями, которые коллективно думают и составляют планы, и могут эффективно работать с другими заинтересованными лицами из разных областей.

Большинство правительств осознают необходимость привлечения и удержания талантливых людей в государственных организациях. По этой причине некоторые из них разработали ряд схем по управлению талантами. Эти схемы имеют разные названия и формы, но направлены на решение схожих задач: каким образом привлечь и удержать лучших профессионалов на государственной службе и таким образом справиться с постоянными изменениями. В разных странах наблюдается тенденция к развитию управленческого потенциала. Внедрение принципов управления, ориентированного на результат, развитие руководящих навыков и управление изменениями составляют неотъемлемую часть таких схем управления талантами. Такой тренд прослеживается как в «карьерных», так и «позиционных» моделях государственной службы. Новые схемы не всегда были успешными во всех странах. Часто их критиковали как пристрастные и несправедливые, даже контрпродуктивные, несмотря на заявленные благие намерения. Нет нужды говорить о том, что они внедрялись на фоне дефицита квалифицированных работников и в условиях роста давления на бюрократические системы.

В целом, в мире было использовано множество различных подходов к реформированию госслужбы с целью повышения ее продуктивности и эффективности, а также гибкости и подотчетности. Тем не менее, остается нерешенным важнейший вопрос: как организовать государственный аппарат таким образом, чтобы он мог адаптироваться к меняющимся потребностям общества, не теряя при этом своей последовательности, общего видения и преемственности ценностей. Некоторые амбициозные программы реформ не в полной мере учитывают ограничивающие факторы, связанные с имеющимся человеческим и материальным потенциалом, бюджетными ограничениями или готовностью государственных служащих участвовать в процессе перемен. Программы реформ должны уделять внимание как достижению общественных благ, так и индивидуальной мотивации и ценностям. Они должны предусматривать ресурсы для обеспечения человеческим капиталом, необходимым для достижения целей реформ.

Предоставление госслужащим возможности понять и принять цели административной реформы остается одной из ключевых предпосылок для успешного ее осуществления. Иначе существует риск создания деморализованной государственной службы, которая станет серьезным препятствием в реализации целей развития международного сообщества и отдельных стран. Таким образом, реформирование государственной службы имеет критическое значение в адаптации роли государства и его отношений с гражданами. В слу-

чае успеха, положительные результаты будут приводить к улучшениям в других сферах. В этой связи, необходимо достичь роста мотивации госслужащих. Без этических принципов и должной мотивации государственная служба может легко стать средством удовлетворения личных корыстных интересов и устремлений узких кругов (Baimenov & Everest-Philipps, 2016).

Именно поэтому современные попытки подорвать мотивацию и моральный дух должностных лиц указывают на тревожную тенденцию. Так, в некоторых странах, факты свидетельствуют о снижении или подрыве качества государственной службы, вызванных рядом факторов: [1] идеологические – некоторые считают, что государственная служба по своей природе является некомпетентной, медлительной и невосприимчивой; [2] интеллектуальные – доктрина Нового государственного управления продвигала идею о том, что государственная служба, по сути, является апатичной и нуждается в стимулах, чтобы работать эффективно; [3] политические – политические лидеры, пытаясь увернуться от критики своих собственных провалов, винят в неудачах государственную службу; [4] финансовые – уровень оплаты труда работников государственной службы отстают от уровня частного сектора, что приводит к дефициту кадров; [5] институциональные – стратегии профсоюзов и беспомощность «чиновников уличного уровня» приводят к ухудшению положительно-го имиджа госслужащего; и [6] организационные – избранные лидеры и высокопоставленные государственные управленцы пользуются выгодами «перманентной революции» – нескончаемых реформ и реорганизаций государственной службы. Несмотря на негативные результаты определенных инициатив, имеется стремление со стороны «политиков-реформаторов» использовать реформы для того, чтобы встряхнуть якобы ленивых и некомпетентных чиновников. Это усугубляется тем фактом, что в некоторых случаях старшим руководителям самим не хватает знаний и навыков, а иногда и желания использовать ресурсы эффективным образом (Baimenov & Everest-Philipps, 2016).

Решение всех этих проблем является важным в создании беспристрастной государственной службы, основанной на принципах меритократии, столь необходимой развивающимся странам.

Государственное управление имеет важнейшее значение не только для решения широкого спектра задач, но также в обеспечении преемственности, а общественное доверие является важной составляющей легитимности госуправления в целом. В настоящее время нет заслуживающей доверия теории изменений, которая смогла бы объяснить, каким образом возникает *«беспристрастная, этическая, справедливая и основанная на меритократии государственная служба»*, и каким образом можно поддерживать и стимулировать этот процесс. Является ли совершенствование государственной службы результатом усилий, направленных на то, чтобы сделать правительство более подотчетным и гибким, более приближенным к гражданам или более эффективным?

В сфере реформ государственной службы, как и в некоторых других областях, риторика может быть обманчивой. Учитывая, что консультанты по вопросам госуправления из развитых стран играют основную роль в осуществлении текущих реформ и «продают» свою «передовую практику», все более важное значение приобретает изучение реформ государственной службы, как в мире, так и в наших соседних странах, а также совершенствование обучения по принципу «равный – равному» и обмена знаниями. Эти усилия будут способствовать созданию необходимых условий для развития государственной службы с помощью оптимальных решений, а не на основе «передовой практики».



## БИБЛИОГРАФИЯ

- Abdullah, Nik Rosnah Wan. 2011. "Public Sector Reform in Malaysia. In *Public Sector Reform in ASEAN Member States and Korea*, pp. 160-187. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwsa Publishing Co.
- Acuna-Alfaro, Jairo and Huyen, Do Thanh. 2010. "Reforming the Public Sector in Vietnam: Differentiation, Merit, Incentives and Challenges. In *Civil Service System and Civil Service Reform in ASEAN member countries and Korea*, pp. 319-357. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwsa Publishing Co.
- Advisory Group on Reform of Australian Government Administration. 2010. "*Ahead of the Game, Blueprint for the reform of Australian Government Administration*". Canberra.
- Alter, Ralf, Christian Bason, et al. 2014. *Delivering Public Service for the Future: How Europe Can Lead Public-Sector Transformation*. Brussels: European Centre for Government Transformation and the Lisbon Council.
- Anderson, James, Gary Reid, and Randi Ryterman. 2003. "Understanding Public Sector Performance in Transition Countries – An Empirical Contribution" Report. New York: World Bank.
- Argyriades, D. 2013. "Mater Asia". *Public Administration Review*, 73 (1), pp 206-211.
- Argyriades, D. 2013. "Greek Exit from the Crisis – A Pressing and Much-Needed Public Sector Reform". *Social Sciences*, Social Sciences, 2013, 2: 78-90.
- Argyriades, D. 2002. "Human Resources Development towards sustainable growth". New York: UNDESA.
- Argyriades, D. 1996. "Neutrality and Professionalism in the Public Service". In, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. H.K. Asmerom and E.P. Reis (Eds.). London: Macmillan Press Ltd.
- Argyriades, D. and G. Timsit (Eds.). 2013. *Moving Beyond the Crisis: reclaiming and reaffirming our common administrative space*. Brussels: Bruylant/IIAS.
- ASEAN Secretariat. 2008. *ASEAN Statistical Yearbook*. Jakarta, Indonesia: ASEAN Secretariat.
- Asmerom, H.K., and Elisa P. Reis (Eds.). 1996. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Basingstoke, Hants.: Macmillan.
- Aucoin, P. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Байменов, Алихан. 2000. Государственная служба, Международный опыт. Казахская модель. Астана: Фолиант Пресс.
- Baimenov, Alikhan, and Max Everest-Phillips. 2016. "A Shared Perspective on Public Administration and International Development". *Public Administration Review*, Vol. 76, Issue 3, pp. 389-390.
- Beblavy, M. 2002b. "Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries". *OECD Journal of Budgeting*. Vol. 2, No 1, pp. 121-139.
- Bekke, H.A.G.M., and F.M. Van der Meer. 2000. *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bezes, P., and P. Le Lidec. 2007. "French Top Civil Servants Within Changing Configurations: From Monopolisation to Challenged Places and Roles?". In *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, pp. 121-63. Eds. E. C. Page and V. Wright. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, G., and J. Halligan. 2006. "Performance: Its Measurement, Management, and Policy". In *Handbook on Public Policy*. Eds. B. G. Peters and J. Pierre. London: Sage.
- Bourgon, Jocelyne. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21<sup>st</sup> Century*. Queen's Policy Studies.
- Bourgon, Jocelyne. 2009. *New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis*. Public lecture hosted by the Australian Department of the Prime Minister and Cabinet. Canberra, Australia, 24 February.
- Bourguignon, F. 2016. "Inequality and Globalization: How the Rich Get Rich as the Poor Catch Up". *Foreign Affairs*, Vol. 95 (I), pp. 11-15.
- Bovaird, Tony, and Ken Russell. 2007. "Civil Service Reform in the UK, 1995-2005: Revolutionary failure or evolutionary success?" *Public Administration*, Vol. 85, No. 2, 301-328.
- Boyne, G.A. 2002. "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*, 39: 97-122.
- Brewer, G., Choi, Yujin, and Walker R. 2007. Accountability, corruption and government effectiveness in Asia: An exploration of World Bank governance indicators. *International Public Management Review* 8 (2): 200-219.
- Brillanes, Jr. Alex, and Flores P. Herisadel. 2011. "Public Sector Reform in Philippines. In *Public Sector Reform in ASEAN member countries and Korea*, pp. 228-267. Ed. Pan S. Kim, Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Byanyima, Winnie. 2015. "How can we eradicate poverty by 2030?". World Economic Forum.
- Caiden, G. 2015. "Combatting Corruption and Poverty: Perspectives from Welfare Democracies". In Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades (Eds.) *Democratic Governance, Public Administration: Thematic Discourse and Geographical Cases*. Brussels: Bruylant/IIAS.
- Caiden, G. 2012. Culture and corruption. *Public Administration and Policy*, 15(2), pp. 93-128.
- Caiden, G. 2006. "The Administrative State in a Globalising World: Some Trends and Challenges". In *Comparative Public Administration: The Essential Readings, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 15, pp. 515-42. Eds. E. Otenyo and N. Lind. Amsterdam: Elsevier.
- Caiden, G., and Caiden, N. 2002. *The Erosion of Public Service*, Keynote Address at the 63<sup>rd</sup> National Conference of the American Society of Public Administration (ASPA), Phoenix, AZ, March 2002.
- Campbell, Alan K. 1980. "Civil Service Reform as Remedy for Bureaucratic Ills." In *Making Bureaucracies Work*, Ed. Carol Weiss and Allen Barton. Beverly Hills, Sage: 153-66.
- Campbell, Alan K. 1978a. "Can Reorganisation Reorganise the Low Prestige of Public Service?" *Public Management* 60: 8-10.
- Central Intelligence Agency (CIA). 2015. *The World Fact Book*. Retrieval from: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/mi.html>
- Christensen, Tom and Per Laegreid. 2008. "Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations". Working Paper 7. Oslo: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

- Clark, Helen. 2015. *Achieving the Post-2015 Sustainable Development Agenda: The Role of Public Service*. 2015 Manion Lecture, 26 May.
- Coombes, David and Tony Verheijen. 1997. *Public Management Reform: Comparative Experience from East and West*. Brussels: European Commission.
- Demmke, Christoph. 2010. *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of Civil Service*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
- Demmke, Christoph. 2004. *European Civil Services Between Tradition and Reform*. Maastricht: European Institute of Public Administration (EIPA).
- De Vries, Michel and Kim, Pan Suk. (eds.). 2011. *Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Drechsler, W. 2005. "The re-emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European perspective". *Halduskultuur Administrative Culture*. Vol. 6, pp. 94-108.
- Dror, Y. 2001. *Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome*. London: Frank Cass.
- Dwivedi, O.P., Renu Khator, and Jorge Neff. 2007. *Managing Development in a Global Context*. Basingstoke, Hants.: Palgrave Macmillan.
- Elling, R. and L. Thompson. 2006. "Human Resources Problems and State Management Performance across Two Decades: The Implications for Civil Service Reform". *Review of Public Personnel Administration*, 26: 302-334.
- Everest-Phillips, Max. 2015. *The Power of "New Public Passion"*. The Strait Times, 5 November.
- Farazmand, A. (Ed.). 2001. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Second Edition, Revised and Expanded. New York: Marcel Dekker.
- Ferlie, Ewan, Lawrence Lynn Jr. and Christopher Pollitt (Eds.). 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedman, M. 1993. *Why Government is the Problem*. Palo Alto, CA: Hoover Institution Press.
- Fukuyama, F. 2014. "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction". *Foreign Affairs*, Vol. 93(5), pp. 5-26.
- Gill, D. 2002. "Making Sense of the Zoo – From Agencification to Principal Choice of Government Organisational Form". An unpublished draft manuscript. Paris: OECD.
- Goetz, K.H. 2001. "Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernisation, Europeanisation or Latinisation?". *Journal of European Public Policy* 5:1032-51.
- Goetz, K. H., and Wollmann H. 2001. "Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison". *Journal of European Public Policy*. Vol. 8, No 6, pp. 864-887.
- Goetz, K. H. 1997. "Acquiring political craft: Training grounds for top officials in the German core executive". *Public Administration*. Vol. 75, No 4, pp.753-775.
- Hamel, G. 2012. *What Matters now: How to Win in a World of Relentless Changer, Ferocious Competition and Unstoppable Innovation*. New York: Jossey-Bass.
- Haque, M. Shamsul. 2004. Governance and Bureaucracy in Singapore: Contemporary Reforms and Implications. *International Political Science Review* 25 (25): 227-240.

- Heady, Ferrell. 1996. *Public Administration – A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Hesse, J. J. 1998. "Rebuilding the State: Administrative Reform in Central and Eastern Europe". In *Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA Papers No: 23*, pp 168-177. Paris: SIGMA/OECD.
- Helgason, Sv. Kristinn. 2016. "The 2030 Agenda for Sustainable Development: Recharging Multi-lateral Cooperation for the Post-2015 Era". *Global Policy*, Volume 7, Issue 3, pp. 431-440.
- Hogwood, B.W. 1993. "Restructuring Central Government: The Next Steps Initiative". In *Managing Public Organisation*, pp. 207-223. Ed. J. Kooiman. London: Sage.
- Hongly, Ngo and Benicy, Alain. 2011. "Reforming the Public Sector in Cambodia". In *Public Sector Reform in ASEAN member countries and Korea*, Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Hood, C.C. and Dixon. 2015. *A Government that Worked Better and Cost Less: Three Decades of Reform and Changes in UK Central Government*. London: Oxford University Press.
- Hood, C. C. Scott, O. James, G. Jones and T. Travers. 1999. *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze Busters*. New York: Oxford University Press.
- Hood, C. 1991. "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Inglehart, R. 2016. "Inequality and Modernization: Why Equality is Likely to Make a Comeback". *Foreign Affairs*, Vol. 95 (I), pp. 2-10.
- Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W. and David H. Rosenbloom (Eds.). 1993. *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. University of Pittsburgh.
- International Institute of Administrative Sciences. 2002. Proceedings of the XXV International Congress of Administrative Sciences (July 2001): General Report, pp. 31-64.
- Jones, David. 2011. "Reforming the Public Sector in Brunei: Progress and challenge". In *Public Sector Reform in ASEAN member countries and Korea*. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Kaufman, F. X (Ed.) 1991. *The Public Sector: Challenges for Coordination and Learning*. Berlin: de Gruyter.
- Kaufman, Herbert. 1978. "Reflections on Administrative Reorganisation." In *Current Issues in Public Administration*, ed. Frederick S. Lane. New York: St. Martin's.
- Kellough, J. Edward and Sally Coleman Selden. 1997. "Pay-for-Performance Systems in State Government: Perceptions of State Agency Personnel Managers". *Review of Public Personnel Administration*, 17(1): 5-21.
- Kim, S. Pan and Argyriades, D. (Eds.). 2015. *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*. Brussels: Bruylant and IIAS.
- Kim, S. Pan (Ed.). 2011. *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Kim, S. Pan (Ed.). 2010. *Civil Service System and Civil Service Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.

- Kim, S. Pan. 2000. "Human Resources Management Reform in the Korean Civil Service". *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 22, No. 2, 326-344.
- Kohn, Alfie. 1993. *Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive Plans, A's, Praise, and other Bribes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Kotchegura, Alexander. 2008. *Civil Service Reform in Post-Communist Countries: the case of the Russian Federation and the Czech Republic*. Leiden: Leiden University Press.
- Krygier, Martin. 2014. "Rule of Law (and *Rechtsstaat*)". In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State*, chapter 4. Eds. J. R. Silkenat et al. Bern: Springer International Publishing.
- Lane, J. 1995. *The Public Sector: Concepts, Models, and Approaches* (2<sup>nd</sup> edition). London: Sage.
- Langrod, G. 1966. (Ed.) *Traite de Science Administrative*, Paris : Mouton & Co.
- Langrod, G. 1963. *La Fonction Publique Internationale*. Legolas: A.W. Synthroff.
- Lewis, Gregory and Sue Frank. 2002. "Who Wants to Work for Government?". *Public Administration Review*. 62(4): 395-411.
- Liebert, Saltanat, Stephen E. Condrey and Dmitry Goncharov (Eds.). 2013. *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia*. Boca Raton: CRC Press.
- Light, Paul. 2006. "The tide of reform revisited: patterns in making government work 1945-2002". *Public Administration Review*. 61:6-19.
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lwin, Htay. 2010. "Civil Service System and Civil Service Reform in Myanmar". In *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*, pp. 185-210. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Co.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1983. "Organising Political Life: What Administrative Reorganisation tells us About Governing." *American Political Science Review*. 77:281-96.
- Mazower, M. 2012. *Governing the World: The History of an Idea*. New York: The Penguin Press.
- McGrath, R. J. 2013. "The rise and fall of radical civil service reform in the USA". *Public Administration Reform Review*. 3: 638-655
- Megginson, W. L. 2005. *The Financial Economics of Privatisation*. New York: Oxford University Press.
- Meyer-Sahling, J. H. 2009. "Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after accession". *Sigma Papers*, No 44. Paris: OECD Publishing.
- Mohal, Hussain M. 1996. "Civil Service Reform and training (Pakistan experience)". Paper presented at the United Nations Conference, Manila. 18-20 March 1996.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Moynihan, D.P. and Ingraham, P.W. 2010. "The Suspect Handmaiden: The Evolution of Politics and Administration in the American State". *Public Administration Review*, Suppl. Vol. 70, pp. 522-537.
- Nabatchi, T. 2010. "The (Re)discovery of the Public in Public Administration". *Public Administration Review*, Suppl. Vol. 70, pp. S309-S311.

- Netherlands i-strategy. 2012. Ministry of Interior of the Netherlands.
- Netra, Eng and Bandeth, Ros. 2010. "Cambodian Civil Service: Transforming from an Administrator into a Service Provider". In *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*, pp. 56-88. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Co.
- Newland, C. A. 2015. "From Trust to Doubt: The Federal Government's Tough Challenges". In *Public Administration Evolving: From Foundations to the Future*, pp. 39-64. Eds. Mary E. Guy, Marilyn M. Rubin. New York: Routledge.
- Newland, C.A. 2015. "Balancing Tested Poverty Alleviation Means Amidst Epochal Governance Challenges". *Democratic Governance, Public Administration and Poverty Alleviation: Thematic Discourse and Geographical Cases*. Eds. Pan Suk Kim and Demetrios Argyriades. Brussels: Bruylant, pp. 111-144.
- Newland, C. A. 1996. "Transformational challenges in Central and Eastern Europe and schools of public administration". *Public Administration Review*. 56(4): 382-389.
- New Zealand Government. 2016. *Snapshot of Progress on Better Public Services Results*. February 2016. <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Snapshot-March2016.pdf>
- New Zealand Government. 2011. *Better Public Services Advisory Group Report*. November 2011. [https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/bps-report-nov2011\\_0.pdf](https://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/bps-report-nov2011_0.pdf)
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. 2015. *Government at a Glance 2015*. Paris: OECD.
- OECD. 2014. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India*. Paris: OECD.
- OECD. 2005b. *Modernising Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- OECD. 2005a. *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. Paris: OECD.
- OECD. 2004b. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD countries. An analysis of the results of the OECD survey on strategic management resources management, GOV/PGC/HMR*. Paris: OECD.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD/SIGMA. 2015. *The Principles of Public Administration Report*. Paris: OECD/SIGMA.
- OECD/SIGMA. 2010. *Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5<sup>th</sup> Enlargement and Future Policy Orientations*" Working Paper. Paris: OECD/SIGMA.
- Olsen, Joseph P. and B. Guy Peters (Eds.). 1996. *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Boston, Scandinavian University Press.
- Osborne, D. and T. Gaebler, 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Osborne, Stephen P. 2010. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Page, E. and V. Wouters. 1995. "The Europeanisation of the national bureaucracies?". In *Bureaucracy in the Modern State*, pp. 185-204. Ed. J. Pierre. Aldershot: Edward Elgar.
- Page, E. and V. Wright (Eds.). 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: Oxford University Press.

- Pathranarakul, Pairote. 2010. "Civil Service Reform in Thailand: A perspective in Transition". In *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*, pp. 253-286. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Pearce, Jone L., William B. Stevenson and James L. Perry. 1985. "Managerial Competition Based on Organisational Performance: A Time Series Analysis of the Impact of Merit Pay". *Academy of Management Journal*, 28(2): 261-78.
- Perry, James L., Annie Hondeghem and Lois R. Wise. 2010. "Revisiting the Motivational Bases of Public Service Motivation: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future". *Public Administration Review*, 70(5): 681-90.
- Perry, James L. 1996. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1/1996, 6(1).
- Perry, James L. and R. S. Wise. 1990. "The Motivational Bases of Public Service". *Public Administration Review*, 50: 367-73.
- Peters, B. and J. Pierre (Eds.). 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre. 2000. *Governance, Politics, and the State*. New York: St Martin's Press.
- Peters, B.G, L. Vass and T. Verheijen (Eds.). 2005. *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*. Bratislava: NISPAcee.
- Pfeffer, Jeffrey. 1994. *Competitive Advantage through People: Unleashing the Power of the Work Force*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pink, D. H. 2009. *Drive: The Surprising Truth About What Motivates Us*. New York: Riverhead Books.
- Pollitt, C. 2001. "Convergence: The Useful Myth?". *Public Administration*, Vol. 79 (4): 933-947.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poochaoren, Orn and Celia Lee. 2013. "Talent Management in the Public Sector: A Comparative Study of Singapore, Malaysia and Thailand". Accepted papers series. Singapore: Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- Prakash, Anita. 2013. Effective Bureaucracy Can Facilitate Economic Reforms in Myanmar. *Policy Brief of the ERIA* (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia). 2013-02.
- Prasojo, Eko. 2010. "A Review of Civil Service System and Civil Service Reform in Indonesia". In *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*, pp. 89-126. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Pope Francis. 2015. *The Encyclical Letter "Laudato Si" on Care for Our Common Home*. Mahwah, N.J.: Paulist Press.
- Putsey, L. and A. Hondeghem. 2004. "Contractualisation of top civil servants" an international comparative research". Paper presented at the EGPA Conference, Ljubljana, 1-4 September 2004.
- Quah, Jon S.T. 2011. "Singapore style public sector reforms". In *Public Sector Reform in ASEAN member countries and Korea*, Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.

- Raadschelders, Jos C.N., Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer (Eds.). 2007. *The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century: Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Rabrenovic, A. and T. Verheijen. 2005. "Politicians and Top Level Officials in Former Yugoslav States, Back to Discarded Traditions?". In *Democratic Governance in the Central and European Countries: Challenges for the XXI century*, pp. 133-50. Eds. A. Rosenbaum and J. Nemec. Bratislava: NISPAcee.
- Rand, A. 1957. *Atlas Shrugged*. London: Penguin Books.
- Randma-Liiv, T. 2008. *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. Trans-European Dialogue 1: Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond. Tallinn.
- Randma-Liiv, T., Nakrosis, V. and Hajnal, G. 2011. "Public sector Organisations in Central and Eastern Europe: From Agencification to De-Agencification". *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special Issue, pp. 160-175.
- Reid, G. 2006. *Human Resource Management Issues in ECA Countries*. Background Paper for Eastern Europe and the Former Soviet Union Public Finance and Economic Growth: Lessons from Several High Growth Success Stories. Washington, D.C.: World Bank.
- Rosanvallon, P. 2016. "How to Create a Society of Equals: Overcoming Today's Crisis of Inequality". *Foreign Affairs*, Vol. 95 (I), pp. 16-22.
- Rousseau, J.J. 1762. *Du Contrat Social*, Paris, Editions de la Plecade tome III.
- Satish, M. 2004. *Civil Service Reform*. Hyderabad: Center for Good Governance.
- Scharpf, F.W. and V.A. Schmidt. 2000. *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Stewart, John. 2003. *Modernising British Local Government*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sturesson, Jan, Scott McIntyre, Paul Cleal and Nick C. Jones. 2013. *The Future of Government: Tomorrow's leading public body*. Price Waterhouse & Coopers, Public Sector Research Centre.
- Sundell, Anders. 2014. "Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries". *Public Administration* 92 (2): 440-457.
- Sundell, Anders. 2013. "The Conditional Relationship Between Traditional Civil Service Recruitment and Meritocracy". Paper presented at the American Political Science Association annual meeting, Chicago, 28 August – 1 September 2013.
- Thai Public Relations Department. 2014. *Public Sector Reform in Thailand*. Bangkok, Thailand: Public Relations Department.
- The New York Times* (2016) Friday, March 4, 2016, p. A7.
- Timsit, G. 1986. *Théorie de l'Administration*. Paris: Economica.
- Tummers, L.G., Weske, U., Bouwman, R. & Grimmelikhuijsen, S.G. 2015. "The impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study". *International Public Management Journal*.
- U.K. Government. 2012. *The Civil Service Reform Plan*. London: Cabinet Office.
- United Nations (UN). 2014. *UN E-Government Survey 2014*. New York: United Nations (UN).
- United Nations (UN). 2014. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1*. New York: United Nations.

- United Nations (UN). 2006. "Why the goals are important". UN Millennium Project.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2015. *Making the State Work: Lessons from 20 years of Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2015. *Human Development Reports 2000-2015*. New York: United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2009. *A User's Guide to Measuring Public Administration Performance*. Oslo, Norway: UNDP Oslo Governance Centre.
- United Nations Public Administration Network (UNPAN). 2000. *MDGD – Civil Service Reform Paper*. New York: UNPAN.
- Verheijen, T. (Ed.). 2001. *Politico-Administrative Relations, Who Rules?* Bratislava: NISPAcee.
- Verheijen, T. 2000. "Administrative Capacity Development". The Hague: WRR.
- Verheijen, T. 1999. *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Viphongxay, Khammoune and Balakrishnan, Suresh. 2011. "Public Sector Reform in Lao PDR". In *Public Sector Reform in ASEAN member countries and Korea*, pp. 129-160. Ed. Pan S. Kim. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Co.
- Wallas, Graham. 1948. *Human Nature in Politics*, Fourth Edition. London: Constable and Co.
- Wilson, W. 1887. "The Study of Public Administration". *Political Science Quarterly*, No. 2 June, pp. 197-222.
- Wise, L.R. 2003. "Representative Bureaucracy". In *International Handbook of Public Administration*, pp. 343-53. Eds. B.G. Peters and J. Pierre. London: Sage.
- Wiseman, E.M. and Wise C. R. 2009. "The centralisation/decentralisation paradox in civil service reform: how government structure affects democratic training of civil servants". *Public Administration Review*. 69(1): 116-127.
- Wollmann, H. 2004. "Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single Purpose Organisations, *Local Government Studies* 30: 639-65.
- World Bank. 2015. *The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project*. Retrieval from: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.
- World Economic Forum. 2014. *Global Gender Gap Report 2014*. Geneva: World Economic Forum.
- World Bank. 2005b. *Kazakhstan: Reforming the Public Sector Wage System*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2004b. *Ukraine, Civil Service Wage System Assessment*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2011a. *Public Sector Management*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2011b. *World Bank Approach to Public Sector Management 2011-2020. Better Results from Public Sector Institutions*. Public Sector and Governance Board. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 1998. *The Other Crisis*. Washington, D. C.: World Bank.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1:

### ЦУР в разбивке по проблемным областям государственной службы

В данном приложении представлены Цели устойчивого развития (ЦУР) и соответствующие задачи в разбивке по характеру вызовов в области их реализации, с которыми сталкивается государственная служба:

- **Структурные** – преодоление недостатков и проблем, связанных с институциональным потенциалом;
- **Процесс** – обеспечение надлежащего распределения ресурсов и соответствующей разработки программ и мероприятий;
- **Конечный результат** – упор на достижение поставленных целей.

Таблица 27: ЦУР в разбивке по проблемным областям государственной службы

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>1. Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах</b>		
<p><b>1.3</b> – Внедрить на национальном уровне надлежащие системы и меры социальной защиты для всех, включая установление минимальных уровней, и к 2030 году достичь существенного охвата бедных и уязвимых слоев населения.</p> <p><b>1.b</b> – Создать на национальном, региональном и международном уровнях надежные стратегические механизмы, в основе которых лежали бы стратегии развития, учитывающие интересы бедноты и гендерные аспекты, для содействия ускоренному инвестированию в мероприятия по ликвидации нищеты.</p>	<p><b>1.4</b> – К 2030 году обеспечить всех мужчин и женщин, особенно малоимущих и уязвимых, равными правами на экономические ресурсы, а также доступом к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование.</p> <p><b>1.a</b> – Обеспечить мобилизацию значительных ресурсов из самых разных источников, в том числе на основе активизации сотрудничества в целях развития, чтобы предоставить развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, достаточные и предсказуемые средства для осуществления программ и стратегий по ликвидации нищеты во всех ее формах.</p>	<p><b>1.1</b> – К 2030 году ликвидировать крайнюю нищету для всех людей во всем мире (в настоящее время крайняя нищета определяется как проживание на сумму менее чем 1,25 долл. США в день).</p> <p><b>1.2</b> – К 2030 году сократить долю мужчин, женщин и детей всех возрастов, живущих в нищете во всех ее проявлениях, согласно национальным определениям, по крайней мере, наполовину.</p> <p><b>1.5</b> – К 2030 году повысить жизнестойкость малоимущих и лиц, находящихся в уязвимом положении, и уменьшить их незащищенность и уязвимость перед вызванными изменением климата экстремальными явлениями и другими экономическими, социальными и экологическими потрясениями и бедствиями.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>2. Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности, улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства</b>		
<p><b>2.3</b> – К 2030 году удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия, в частности женщин, представителей коренных народов, фермерских семейных хозяйств, скотоводов и рыбаков, в том числе посредством обеспечения гарантированного и равного доступа к земле, другим производственным ресурсам и факторам сельскохозяйственного производства, знаниям, финансовым услугам, рынкам и возможностям для увеличения добавленной стоимости и занятости в несельскохозяйственных секторах.</p>	<p><b>2.4</b> – К 2030 году обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют повысить жизнестойкость и продуктивность и увеличить объемы производства, способствуют сохранению экосистем, укрепляют способность адаптироваться к изменению климата, экстремальным погодным явлениям, засухам, наводнениям и другим бедствиям и постепенно улучшают качество земель и почв.</p>	<p><b>2.1</b> – К 2030 году покончить с голодом и обеспечить всем, особенно малоимущим и уязвимым группам населения, включая младенцев, круглогодичный доступ к безопасной, питательной и достаточной пище.</p> <p><b>2.2</b> – К 2030 году покончить со всеми формами недоедания, в том числе достичь к 2025 году согласованных на международном уровне целевых показателей, касающихся борьбы с задержкой роста и истощением у детей в возрасте до пяти лет, и удовлетворять потребности в питании девочек подросткового возраста, беременных и кормящих женщин и пожилых людей.</p>
<p><b>2.b</b> – Устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции, в том числе посредством параллельной ликвидации всех форм субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия, в соответствии с мандатом Дохийского раунда переговоров по вопросам развития.</p>	<p><b>2.5</b> – К 2020 году обеспечить сохранение генетического разнообразия семян и культивируемых растений, а также сельскохозяйственных и домашних животных и их соответствующих диких видов, в том числе посредством надлежащего содержания разнообразных банков семян и растений на национальном, региональном и международном уровнях. Содействовать расширению доступа к генетическим ресурсам и связанным с ними традиционным знаниям и совместному использованию на справедливой и равной основе выгод от их применения на согласованных на международном уровне условиях.</p> <p><b>2.a</b> – Увеличить инвестирование, в том числе посредством активизации международного сотрудничества, в сельскую инфраструктуру, сельскохозяйственные исследования, развитие технологий и создание генетических банков растений и животных в целях укрепления потенциала развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в области сельскохозяйственного производства.</p>	

Структурные	Процесс	Конечный результат
	<p><b>2.c</b> – Принять меры для обеспечения надлежащего функционирования рынков продовольственных товаров и продукции их переработки и содействовать своевременному доступу к рыночной информации, в том числе о продовольственных резервах, с целью помочь ограничить чрезмерную волатильность цен на продовольствие.</p>	
<b>3. Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте</b>		
<p><b>3.5</b> – Улучшать профилактику и лечение зависимости от психоактивных веществ, в том числе злоупотребления наркотическими средствами и алкоголем.</p> <p><b>3.a</b> – Активизировать при необходимости осуществление Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака во всех странах.</p> <p><b>3.d</b> – Нарастивать потенциал всех стран, особенно развивающихся стран, в области раннего предупреждения, снижения рисков и регулирования национальных и глобальных рисков для здоровья</p>	<p><b>3.7</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи, информирование и просвещение, и учет вопросов охраны репродуктивного здоровья в национальных стратегиях и программах.</p> <p><b>3.8</b> – Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медико-санитарным услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам для всех.</p> <p><b>3.b</b> – Оказывать содействие исследованиям и разработкам вакцин и лекарственных препаратов для лечения инфекционных и неинфекционных болезней, которые, в первую очередь, затрагивают развивающиеся страны, обеспечивать доступность недорогих основных лекарственных средств и вакцин в соответствии с Дохийской декларацией «Соглашение по ТРИПС и общественное здравоохранение», в которой подтверждается право развивающихся стран в полном объеме использовать положения Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности в отношении проявления гибкости для целей охраны здоровья населения и, в частности, обеспечения доступа к лекарственным средствам для всех.</p>	<p><b>3.1</b> – К 2030 году снизить глобальный коэффициент материнской смертности до менее 70 случаев на 100 000 живорождений.</p> <p><b>3.2</b> – К 2030 году положить конец предотвратимой смертности новорожденных и детей в возрасте до 5 лет, при этом все страны должны стремиться уменьшить неонатальную смертность до не более 12 случаев на 1000 живорождений, а смертность в возрасте до 5 лет до не более 25 случаев на 1000 живорождений.</p> <p><b>3.3</b> – К 2030 году положить конец эпидемиям СПИДа, туберкулеза, малярии и тропических болезней, которым не уделяется должного внимания, и обеспечить борьбу с гепатитом, заболеваниями, передаваемыми через воду, и другими инфекционными заболеваниями.</p> <p><b>3.4</b> – К 2030 году уменьшить на треть преждевременную смертность от неинфекционных заболеваний посредством профилактики и лечения и поддержания психического здоровья и благополучия.</p> <p><b>3.6</b> – К 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий.</p> <p><b>3.9</b> – К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболеваний в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
	<p><b>3.с</b> – Существенно увеличить финансирование здравоохранения и набор, развитие, профессиональную подготовку и удержание медицинских кадров в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.</p>	
<p><b>4. Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех</b></p>		
<p><b>4.5</b> – К 2030 году ликвидировать гендерное неравенство в сфере образования и обеспечить равный доступ к образованию и профессионально-технической подготовке всех уровней для уязвимых групп населения, в том числе инвалидов, представителей коренных народов и детей, находящихся в уязвимом положении.</p> <p><b>4.а</b> – Создавать и совершенствовать учебные заведения, учитывающие интересы детей, особые нужды инвалидов и гендерные аспекты, и обеспечить безопасную, свободную от насилия и социальных барьеров и эффективную среду обучения для всех.</p> <p><b>4.с</b> – К 2030 году значительно увеличить число квалифицированных учителей, в том числе посредством международного сотрудничества в подготовке учителей в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах.</p>	<p><b>4.4</b> – К 2030 году существенно увеличить число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью.</p> <p><b>4.7</b> – К 2030 году обеспечить, чтобы все учащиеся приобретали знания и навыки, необходимые для содействия устойчивому развитию, в том числе посредством обучения по вопросам устойчивого развития и устойчивого образа жизни, прав человека, гендерного равенства, пропаганды культуры мира и ненасилия, гражданства мира и осознания ценности культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие.</p> <p><b>4.б</b> – К 2020 году значительно увеличить во всем мире количество стипендий, предоставляемых развивающимся странам, особенно наименее развитым странам, малым островным развивающимся государствам и африканским странам, для получения высшего образования, включая профессионально-техническое образование и обучение по вопросам информационно-коммуникационных технологий, технические, инженерные и научные программы, в развитых странах и других развивающихся странах.</p>	<p><b>4.1</b> – К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики получали бесплатное, равноправное и качественное начальное и среднее образования, позволяющее добиться востребованных и эффективных результатов обучения.</p> <p><b>4.2</b> – К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики имели доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, для того, чтобы они были готовы к получению начального образования.</p> <p><b>4.3</b> – К 2030 году обеспечить для всех женщин и мужчин равный доступ к недорогому и качественному профессионально-техническому и высшему образованию, в том числе университетскому образованию.</p> <p><b>4.6</b> – К 2030 году обеспечить, чтобы все молодые люди и значительная доля взрослого населения, как мужчин, так и женщин, умели читать, писать и считать.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек</b>		
<p><b>5.4</b> – Признавать и ценить неоплачиваемый труд по уходу и работу по ведению домашнего хозяйства, предоставляя коммунальные услуги, инфраструктуру и системы социальной защиты и поощряя принцип общей ответственности в ведении хозяйства и в семье, с учетом национальных условий.</p> <p><b>5.a</b> – Провести реформы в целях предоставления женщинам равных прав на экономические ресурсы, а также доступа к владению и распоряжению землей и другими формами собственности, финансовым услугам, наследуемому имуществу и природным ресурсам в соответствии с национальными законами.</p> <p><b>5.c</b> – Принимать и совершенствовать разумные стратегии и обязательные для соблюдения законы в целях поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек на всех уровнях.</p>	<p><b>5.5</b> – Обеспечить всестороннее и реальное участие женщин и равные для них возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни.</p> <p><b>5.6</b> – Обеспечить всеобщий доступ к услугам в области охраны сексуального и репродуктивного здоровья и к реализации репродуктивных прав в соответствии с Программой действий Международной конференции по народонаселению и развитию, Пекинской платформой действий и итоговыми документами конференций по рассмотрению хода их выполнения.</p> <p><b>5.b</b> – Активнее использовать высокоэффективные технологии, в частности, информационно-коммуникационные технологии, для содействия расширению прав и возможностей женщин.</p>	<p><b>5.1</b> – Повсеместно ликвидировать все формы дискриминации в отношении всех женщин и девочек.</p> <p><b>5.2</b> – Ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации.</p> <p><b>5.3</b> – Ликвидировать все вредные виды практики, такие как детские, ранние и принудительные браки и калечащие операции на женских половых органах.</p>
<b>6. Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех</b>		
<p><b>6.4</b> – К 2030 году существенно повысить эффективность водопользования во всех секторах и обеспечить устойчивый забор и подачу пресной воды для решения проблемы нехватки воды и значительного сокращения числа людей, страдающих от нехватки воды.</p> <p><b>6.5</b> – К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества.</p> <p><b>6.a</b> – К 2030 году расширить международное сотрудничество и поддержку в деле укрепления потенциала развивающихся стран в осуществлении деятельности и программ в области водоснабжения и санитарии, включая сбор поверхностного стока, опреснение воды, повышение эффективности водопользования, очистку сточных вод и применение технологий рециркуляции и повторного использования.</p>	<p><b>6.3</b> – К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире.</p> <p><b>6.b</b> – Поддерживать и укреплять участие местных общин в улучшении водного хозяйства и санитарии.</p>	<p><b>6.1</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к безопасной и недорогой питьевой воде для всех.</p> <p><b>6.2</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий и равноправный доступ к надлежащим санитарно-гигиеническим средствам и положить конец открытой дефекации, уделяя особое внимание потребностям женщин и девочек и лиц, находящихся в уязвимом положении.</p> <p><b>6.6</b> – К 2020 году обеспечить охрану и восстановление связанных с водой экосистем, в том числе гор, лесов, водно-болотных угодий, рек, водоносных слоев и озер.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>7. Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех</b>		
<p><b>7.2</b> – К 2030 году значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в мировом энергетическом балансе.</p> <p><b>7.a</b> – К 2030 году активизировать международное сотрудничество в целях облегчения доступа к исследованиям и технологиям в области экологически чистой энергетики, включая возобновляемую энергетику, повышение энергоэффективности и передовые и более чистые технологии использования ископаемого топлива, и поощрять инвестиции в энергетическую инфраструктуру и технологии экологически чистой энергетики.</p>	<p><b>7.3</b> – К 2030 году удвоить глобальный показатель повышения энергоэффективности.</p> <p><b>7.b</b> – К 2030 году расширить инфраструктуру и модернизировать технологии для современного и устойчивого энергоснабжения всех в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и развивающихся странах, не имеющих выхода к морю, с учетом их соответствующих программ поддержки.</p>	<p><b>7.1</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению.</p>
<b>8. Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех</b>		
<p><b>8.2</b> – Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем оказания особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам.</p> <p><b>8.3</b> – Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам.</p> <p><b>8.7</b> – Принять срочные и эффективные меры искоренения принудительного труда, современного рабства и торговли людьми, для запрета и ликвидации наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах.</p> <p><b>8.9</b> – К 2030 году обеспечить разработку и осуществление стратегий поощрения устойчивого туризма, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции.</p>	<p><b>8.4</b> – До конца 2030 года постепенно повышать глобальную эффективность использования ресурсов в системах потребления и производства и стремиться к тому, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды, как это предусматривается Десятилетней стратегией действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства, причем первыми этим должны заняться развитые страны.</p> <p><b>8.8</b> – Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости.</p> <p><b>8.10</b> – Укреплять способность национальных финансовых учреждений поощрять и расширять доступ к банковским, страховым и финансовым услугам для всех.</p> <p><b>8.a</b> – Увеличить оказываемую в рамках инициативы «Помощь в торговле» поддержку развивающихся стран, особенно наименее развитых, в том числе по линии Расширенной комплексной рамочной программы для оказания технической помощи в области торговли наименее развитым государствам.</p>	<p><b>8.1</b> – Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 процентов в год в наименее развитых странах.</p> <p><b>8.5</b> – К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности.</p> <p><b>8.6</b> – К 2020 году существенно сократить долю молодежи, которая не работает, не учится и не приобретает профессиональных навыков.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<p><b>8.b</b> – К 2020 году разработать и ввести в действие глобальную стратегию обеспечения занятости молодежи и осуществить Глобальный пакт о рабочих местах Международной организации труда.</p>		
<p><b>9. Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям</b></p>		
<p><b>9.1</b> – Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению приемлемого и равноправного доступа для всех.</p> <p><b>9.3</b> – Расширить доступ мелких промышленных и прочих предприятий, особенно в развивающихся странах, к финансовым услугам, в том числе к недорогим кредитам, и усилить их интеграцию в производственно-сбытовые цепочки и рынки.</p> <p><b>9.b</b> – Поддерживать разработки, исследования и инновации в сфере отечественных технологий в развивающихся странах, в том числе путем создания политического климата, благоприятствующего, в частности, диверсификации промышленности и увеличению добавленной стоимости в сырьевых отраслях.</p>	<p><b>9.4</b> – К 2030 году модернизировать инфраструктуру и переоборудовать промышленные предприятия, сделав их устойчивыми за счет повышения эффективности использования ресурсов и более широкого применения чистых и экологически безопасных технологий и промышленных процессов, с участием всех стран в соответствии с их индивидуальными возможностями.</p> <p><b>9.5</b> – Активизировать научные исследования, наращивать технологический потенциал промышленных секторов во всех странах, особенно в развивающихся, в том числе путем стимулирования к 2030 году инновационной деятельности и значительного увеличения числа работников в сфере НИОКР в расчете на 1 млн. человек, а также государственных и частных расходов на НИОКР.</p> <p><b>9.a</b> – Содействовать развитию экологически устойчивой и стойкой инфраструктуры в развивающихся странах за счет увеличения финансовой, технологической и технической поддержки африканских стран, наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств.</p>	<p><b>9.2</b> – Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и к 2030 году существенно повысить уровень занятости в промышленности и долю промышленного производства в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями и удвоить соответствующие показатели в наименее развитых странах.</p> <p><b>9.c</b> – Существенно расширить доступ к информационно-коммуникационным технологиям и стремиться к обеспечению всеобщего и недорогого доступа к Интернету в наименее развитых странах к 2020 году.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>10. Сокращение неравенства внутри стран и между ними</b>		
<p><b>10.4</b> – Принять соответствующую политику, особенно бюджетно-налоговую политику и политику в вопросах заработной платы и социальной защиты, и постепенно добиваться обеспечения большего равенства.</p>	<p><b>10.3</b> – Обеспечить равенство возможностей и уменьшить неравенство результатов, в том числе путем отмены дискриминационных законов, политики и практики, и содействия принятию соответствующего законодательства, политики и мер в этом направлении.</p>	<p><b>10.1</b> – К 2030 году постепенно достичь и поддерживать рост доходов наименее обеспеченных 40 процентов населения на уровне, превышающем средний по стране.</p>
<p><b>10.5</b> – Совершенствовать методы регулирования и мониторинга глобальных финансовых рынков и учреждений и более последовательно применять такие методы.</p> <p><b>10.6</b> – Обеспечить большую представленность и большее право голоса развивающихся стран в процессах принятия решений в глобальных международных экономических и финансовых учреждениях, с тем чтобы сделать эти учреждения более эффективными, авторитетными, подотчетными и легитимными.</p> <p><b>10.a</b> – Проводить в жизнь принцип особого и дифференцированного режима для развивающихся стран, особенно наименее развитых стран, в соответствии с соглашениями Всемирной торговой организации.</p>	<p><b>10.7</b> – Содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики.</p> <p><b>10.b</b> – Поощрять выделение официальной помощи в целях развития и направление финансовых потоков, в том числе прямых иностранных инвестиций в самые нуждающиеся государства, особенно в наименее развитые страны, африканские страны, малые островные развивающиеся государства и развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, в соответствии с их национальными планами и программами.</p>	<p><b>10.2</b> – К 2030 году поддержать законодательно и поощрять активное участие всех людей в социальной, экономической и политической жизни независимо от их возраста, пола, инвалидности, расы, этнической принадлежности, происхождения, религии и экономического или иного статуса.</p> <p><b>10.c</b> – К 2030 году сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3 процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5 процентов.</p>
<b>11. Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов</b>		
<p><b>11.2</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, недорогим, доступным и экологически устойчивым транспортным системам, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности, расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц.</p> <p><b>11.6</b> – К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством оказания особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов.</p>	<p><b>11.3</b> – К 2030 году расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления во всех странах.</p>	<p><b>11.1</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы.</p> <p><b>11.5</b> – К 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<p><b>11.a</b> – Поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития.</p> <p><b>11.c</b> – Оказывать наименее развитым странам содействие, в том числе посредством финансовой и технической помощи, в строительстве экологически устойчивых и прочных зданий с использованием местных материалов.</p>	<p><b>11.b</b> – К 2020 году значительно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить меры по комплексному управлению связанными с бедствиями и рисками на всех уровнях в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы.</p>	<p><b>11.7</b> – К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов.</p>
<b>12. Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства</b>		
<p><b>12.4</b> – К 2020 году добиться экологически рационального использования химических веществ и всех отходов на протяжении всего их жизненного цикла в соответствии с согласованными международными принципами и существенно сократить их попадание в воздух, воду и почву, чтобы свести к минимуму их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду.</p> <p><b>12.6</b> – Рекомендовать компаниям, особенно крупным и транснациональным, применять устойчивые методы производства и отражать информацию о рациональном использовании ресурсов в своих отчетах.</p> <p><b>12.8</b> – К 2030 году обеспечить, чтобы люди во всем мире располагали соответствующей информацией и сведениями об устойчивом развитии и образе жизни в гармонии с природой.</p> <p><b>12.a</b> – Оказывать развивающимся странам помощь в наращивании их научно-технического потенциала для перехода к более рациональным моделям потребления и производства.</p>	<p><b>12.5</b> – К 2030 году существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию.</p> <p><b>12.7</b> – Содействовать обеспечению устойчивой практики государственных закупок в соответствии с национальными стратегиями и приоритетами.</p> <p><b>12.b</b> – Разрабатывать и внедрять инструменты мониторинга влияния, оказываемого на устойчивое развитие устойчивым туризмом, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции.</p> <p><b>12.c</b> – Рационализировать неэффективное субсидирование использования ископаемого топлива, ведущее к его расточительному потреблению, посредством устранения рыночных диспропорций с учетом национальных условий, в том числе путем реорганизации налогообложения и постепенного отказа от вредных субсидий там, где они существуют, для учета их экологических последствий, в полной мере принимая во внимание особые потребности и условия развивающихся стран и сводя к минимуму возможные негативные последствия для их развития таким образом, чтобы защитить интересы нуждающихся и уязвимых групп населения.</p>	<p><b>12.1</b> – Осуществлять Десятилетнюю стратегию действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства с участием всех стран, причем первыми к ней должны приступить развитые государства, и с учетом развития и потенциала развивающихся стран.</p> <p><b>12.2</b> – К 2030 году добиться рационального освоения и эффективного использования природных ресурсов.</p> <p><b>12.3</b> – К 2030 году сократить вдвое в пересчете на душу населения общемировое количество пищевых отходов на розничном и потребительском уровнях и уменьшить потери продовольствия в производственно-сбытовых цепочках, в том числе послеуборочные потери.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>13. Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями</b>		
<p><b>13.1</b> – Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах.</p> <p><b>13.2</b> – Включить меры реагирования на изменение климата в политику, стратегии и планирование на национальном уровне.</p> <p><b>13.3</b> – Улучшить просвещение, распространение информации и возможности людей и учреждений по смягчению остроты и ослаблению последствий изменения климата, адаптации к ним и раннему предупреждению.</p>	<p><b>13.a</b> – Выполнить взятое на себя развитыми странами, являющимися участниками Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, обязательство достичь цели ежегодной мобилизации к 2020 году общими усилиями 100 млрд. долл. США из всех источников для удовлетворения потребностей развивающихся стран в контексте принятия конструктивных мер по смягчению остроты последствий изменения климата и обеспечения прозрачности их осуществления, а также обеспечить полномасштабное функционирование Зеленого климатического фонда путем его капитализации в кратчайшие возможные сроки.</p> <p><b>13.b</b> – Содействовать созданию механизмов по укреплению возможностей планирования и управления, связанных с изменением климата, в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, уделяя, в частности, повышенное внимание женщинам, молодежи, а также местным и маргинализированным общинам.</p>	
<b>14. Сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития</b>		
<p><b>14.3</b> – Минимизировать и ликвидировать последствия закисления океана, в том числе благодаря развитию научного сотрудничества на всех уровнях.</p> <p><b>14.4</b> – К 2020 году обеспечить эффективное регулирование добычи и положить конец перелову, незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу и губительной рыбопромысловой практике, а также выполнить научно обоснованные планы хозяйственной деятельности, для того чтобы восстановить рыбные запасы в кратчайшие возможные сроки, доведя их, по крайней мере, до таких уровней, которые способны обеспечивать максимальный экологически рациональный улов с учетом биологических характеристик этих запасов.</p>	<p><b>14.7</b> – К 2030 году повысить экономические выгоды, получаемые малыми островными развивающимися государствами и наименее развитыми странами от экологически рационального использования морских ресурсов, в том числе благодаря экологически рациональной организации рыбного хозяйства, аквакультуры и туризма.</p>	<p><b>14.1</b> – К 2025 году предотвратить и существенно сократить любое загрязнение морской среды, в том числе вследствие деятельности на суше, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами.</p> <p><b>14.2</b> – К 2020 году обеспечить рациональное использование и защиту морских и прибрежных экосистем для предотвращения значительного негативного воздействия, в том числе путем повышения стойкости этих экосистем, и принять меры по их восстановлению для обеспечения хорошего экологического состояния и продуктивности океанов.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<p><b>14.6</b> – К 2020 году запретить некоторые формы субсидий для рыбного промысла, содействующие созданию чрезмерных мощностей и перелову, отменить субсидии, содействующие незаконному, несообщаемому и нерегулируемому рыбному промыслу, и воздерживаться от введения новых таких субсидий, признавая, что надлежащее и эффективное применение особого и дифференцированного режима в отношении развивающихся и наименее развитых стран должно быть неотъемлемой частью переговоров по вопросу о субсидировании рыбного промысла, которые ведутся в рамках Всемирной торговой организации.</p> <p><b>14.с</b> – Улучшить работу по сохранению и рациональному использованию океанов и их ресурсов путем соблюдения норм международного права, закрепленных в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, в которой, как отмечено в пункте 158 документа «Будущее, которого мы хотим», закладывает юридическую базу для сохранения и рационального использования Мирового океана и его ресурсов.</p>	<p><b>14.а</b> – Увеличить объем научных знаний, расширить научные исследования и обеспечить передачу морских технологий, принимая во внимание Критерии и руководящие принципы в отношении передачи морских технологий, разработанные Межправительственной океанографической комиссией, чтобы улучшить экологическое состояние океанской среды и повысить вклад морского биоразнообразия в развитие развивающихся стран, особенно малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран.</p> <p><b>14.б</b> – Обеспечить доступ мелких хозяйств, занимающихся кустарным рыбным промыслом, к морским ресурсам и рынкам.</p>	<p><b>14.5</b> – К 2020 году охватить природоохранными мерами, по крайней мере, 10 процентов прибрежных и морских районов в соответствии с национальным законодательством и международным правом и на основе наилучшей имеющейся научной информации.</p>
<p><b>15. Защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия</b></p>		
<p><b>15.5</b> – Незамедлительно принять значимые меры по сдерживанию деградации природных сред обитания, остановить утрату биологического разнообразия и к 2020 году сохранить и предотвратить исчезновение видов, находящихся под угрозой вымирания.</p> <p><b>15.7</b> – Незамедлительно принять меры для того, чтобы положить конец браконьерству и контрабандной торговле охраняемыми видами флоры и фауны и решить проблемы, касающиеся как спроса на незаконные продукты живой природы, так и их предложения.</p>	<p><b>15.6</b> – Содействовать справедливому распределению благ от использования генетических ресурсов и способствовать обеспечению надлежащего доступа к таким ресурсам на согласованных на международном уровне условиях.</p> <p><b>15.9</b> – К 2020 году обеспечить учет ценности экосистем и биологического разнообразия в ходе общенационального и местного планирования и процессов развития, а также при разработке стратегий и планов сокращения масштабов бедности.</p>	<p><b>15.1</b> – К 2020 году обеспечить сохранение, восстановление и рациональное использование наземных и внутренних пресноводных экосистем и их ресурсов, в том числе лесов, водно-болотных угодий, гор и засушливых земель, в соответствии с обязательствами, вытекающими из международных соглашений.</p> <p><b>15.2</b> – К 2020 году содействовать внедрению методов рационального использования всех типов лесов, остановить обезлесение, восстановить деградировавшие леса и значительно расширить масштабы лесонасаждения и лесовосстановления во всем мире.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<p><b>15.8</b> – К 2020 году принять меры по предотвращению проникновения чужеродных инвазивных видов и по значительному уменьшению их воздействия на наземные и водные экосистемы, а также принять меры по предотвращению ограничения численности или уничтожения приоритетных видов.</p> <p><b>15.с</b> – Активизировать глобальные усилия по борьбе с браконьерством и контрабандной торговлей охраняемыми видами, в том числе путем расширения имеющихся у местного населения возможностей получать средства к существованию экологически безопасным образом.</p>	<p><b>15.a</b> – Мобилизовать и значительно увеличить финансовые ресурсы из всех источников в целях сохранения и рационального использования биологического разнообразия и экосистем.</p> <p><b>15.b</b> – Мобилизовать значительные ресурсы из всех источников и на всех уровнях для финансирования рационального лесопользования и дать развивающимся странам адекватные стимулы для применения таких методов управления, в том числе в целях сохранения и восстановления лесов.</p>	<p><b>15.3</b> – К 2030 году вести борьбу с опустыниванием, восстановить деградировавшие земли и почвы, включая земли, затронутые опустыниванием, засухами и наводнениями, и стремиться к тому, чтобы во всем мире не ухудшалось состояние земель.</p> <p><b>15.4</b> – К 2030 году обеспечить сохранение горных экосистем, в том числе их биоразнообразия, для того чтобы повысить их способность давать блага, необходимые для устойчивого развития.</p>
<p><b>16. Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях</b></p>		
<p><b>16.6</b> – Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях.</p> <p><b>16.7</b> – Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества.</p>	<p><b>16.3</b> – Содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию.</p> <p><b>16.8</b> – Расширить и активизировать участие развивающихся стран в деятельности органов глобального регулирования.</p> <p><b>16.9</b> – К 2030 году обеспечить наличие у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении.</p>	<p><b>16.1</b> – Значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире.</p> <p><b>16.2</b> – Положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей.</p> <p><b>16.4</b> – К 2030 году значительно уменьшить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, активизировать деятельность по обнаружению и возвращению похищенных активов и вести борьбу со всеми формами организованной преступности.</p> <p><b>16.5</b> – Значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах.</p>

Структурные	Процесс	Конечный результат
<b>17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития</b>		
<p><b>17.6</b> – Расширять сотрудничество по линии Север-Юг и Юг-Юг, а также трехстороннее региональное и международное сотрудничество в областях науки, техники и инноваций и доступ к соответствующим достижениям; активизировать обмен знаниями на взаимно согласованных условиях, в том числе благодаря улучшению координации между существующими механизмами, в частности на уровне Организации Объединенных Наций, а также с помощью глобального механизма содействия передаче технологий.</p> <p><b>17.7</b> – Содействовать разработке, передаче, распространению и освоению экологически безопасных технологий, так чтобы их получали развивающиеся страны на взаимно согласованных благоприятных условиях, в том числе на льготных и преференциальных условиях.</p> <p><b>17.8</b> – Обеспечить к 2017 году полномасштабное функционирование банка технологий и механизма развития науки, технологий и инноваций в интересах наименее развитых стран и расширить использование высокоэффективных технологий, в частности информационно-коммуникационных технологий.</p> <p><b>17.10</b> – Поощрять универсальную, основанную на правилах, открытую, недискриминационную и справедливую многостороннюю торговую систему в рамках Всемирной торговой организации, в том числе благодаря завершению переговоров по Дохийской повестке дня в области развития.</p> <p><b>17.11</b> – Значительно увеличить экспорт развивающихся стран, в частности в целях удвоения доли наименее развитых стран в мировом экспорте к 2020 году.</p>	<p><b>17.1</b> – Усилить мобилизацию ресурсов из внутренних источников, в том числе благодаря международной поддержке развивающихся стран, с тем, чтобы повысить национальные возможности по сбору налогов и других доходов.</p> <p><b>17.2</b> – Обеспечить, чтобы развитые страны полностью выполнили свои обязательства по оказанию официальной помощи в целях развития (ОПР), в том числе взятое многими развитыми странами обязательство достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР развивающимся странам на уровне 0,7 процента своего валового национального дохода (ВНД) и выделения ОПР наименее развитым странам на уровне 0,15–0,20 процента своего ВНД; государствам, предоставляющим ОПР, предлагается рассмотреть вопрос о том, чтобы поставить перед собой цель выделять не менее 0,20 процента своего ВНД по линии ОПР наименее развитым странам.</p> <p><b>17.3</b> – Мобилизовать дополнительные финансовые ресурсы из самых разных источников для развивающихся стран.</p> <p><b>17.4</b> – Оказывать развивающимся странам помощь в целях обеспечения долгосрочной приемлемости уровня их задолженности благодаря проведению скоординированной политики, направленной на поощрение, в зависимости от обстоятельств, финансирования за счет заемных средств, облегчения долгового бремени и реструктуризации задолженности, и решить проблему внешней задолженности бедных стран с крупной задолженностью, с тем чтобы облегчить их долговое бремя.</p>	

Структурные	Процесс	Конечный результат
<p><b>17.12</b> – Обеспечить своевременное предоставление всем наименее развитым странам на долгосрочной основе беспоплатного и неквотируемого доступа на рынки в соответствии с решениями Всемирной торговой организации, в том числе путем обеспечения того, чтобы преференциальные правила происхождения, применяемые в отношении товаров, импортируемых из наименее развитых стран, были прозрачными и простыми и содействовали облегчению доступа на рынки.</p> <p><b>17.13</b> – Повысить глобальную макроэкономическую стабильность, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики.</p> <p><b>17.14</b> – Сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития.</p>	<p><b>17.9</b> – Усилить международную поддержку эффективного и целенаправленного наращивания потенциала развивающихся стран для содействия реализации национальных планов достижения всех целей в области устойчивого развития, в том числе благодаря сотрудничеству по линии Север-Юг и Юг-Юг и трехстороннему сотрудничеству.</p> <p><b>17.5</b> – Принять и применять режимы поощрения инвестиций в интересах наименее развитых стран.</p> <p><b>17.16</b> – Укреплять Глобальное партнерство в интересах устойчивого развития, дополняемое партнерствами с участием многих заинтересованных сторон, которые мобилизуют и распространяют знания, опыт, технологии и финансовые ресурсы с тем, чтобы поддерживать достижение целей в области устойчивого развития во всех странах, особенно в развивающихся странах.</p> <p><b>17.17</b> – Стимулировать и поощрять эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров.</p>	

## Приложение 2: Страновые профили

### ***О страновых профилях: методологическая записка***

Данные страновые профили являются результатом совместных действий исследовательской группы Хаба и представителей государственных органов, ответственных за управление кадровыми ресурсами в каждой исследованной стране.

Члены исследовательской группы собирали информацию на основе обширных камеральных исследований юридических документов, страновых отчетов и международных публикаций. Также собранные сведения включали данные из национальной статистики и индексов государственного управления и человеческого развития. Такая информация была собрана и представлена с использованием разработанного для этих целей шаблона, обеспечивающего единообразие и облегчающего сравнения между странами.

Каждый страновой профиль включает в себя основные статистические данные по государству, т.е. площадь территории, численность населения, ВВП, ВНД на душу населения, ИЧР, ожидаемая продолжительность жизни и средняя продолжительность обучения. Профили также содержат показатели по качеству государственных услуг за последние пять лет согласно полученным индексам эффективности государственного управления, качества законодательства, верховенства закона и борьбы с коррупцией.

Каждый страновой профиль также включает сведения о политической и административной структуре государственной службы, ее нормативно-правовой базе и определение государственного служащего, применяемого в стране; а также последнюю информацию по характеристике государственных служащих, т.е. профиль государственного служащего, общую численность государственных служащих с разбивкой по полу и в некоторых случаях – по возрасту и месту службы, структуру оплаты труда.

Кроме того, каждый страновой профиль содержит информацию об органе, ответственном за политику в области управления кадровыми ресурсами и ее реализацию, а также о порядке отбора и привлечения на государственную службу, продвижения по службе, видах оценки деятельности госслужащих, возможностях обучения и развития на государственной службе.

Помимо этого, страновые профили содержат информацию о существующей политике в области этики, честности и борьбы с коррупцией, и об органах, ответственных за ее реализацию. В заключительной части представлены данные о проведенных, текущих и планируемых реформах в области государственной службы в каждом государстве.

Подготовленные профили были представлены представителям государственного органа, ответственного за политику по управлению кадровыми ресурсами в каждой соответствующей стране, в целях проверки и подтверждения точности содержания. После согласования страновые профили были опубликованы на веб-сайте Астанинского хаба. Они также включены в данную публикацию в Приложении 2.

Последние версии страновых профилей можно найти по ссылке:

<http://www.regionalhub.org/category/library/country-profiles>

# 1. АЗЕРБАЙДЖАН

## I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	86 600 км <sup>2</sup>
Численность населения:	9 590 000 чел. (июль 2015 г.)
ВВП:	34 млрд. долл. (2015 г.)
ВНД на душу населения:	3 564,3 долл. (2015 г.)
ИЧР:	0,751; 78 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	71,2 лет
Средняя продолжительность обучения:	11.2 года

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	13.2	28.8	23.9	38.3	42.3
Качество законодательства	16.7	30.9	39.7	34.9	43.8
Верховенство закона	14.4	28.7	23.2	29.9	30.8
Борьба с коррупцией	7.3	16.1	9.6	19.1	17.8

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

### б. Политическая и административная структура

Азербайджан является демократическим, правовым, светским, унитарным государством. В стране действует президентская система, в которой исполнительная власть осуществляет более широкие полномочия по сравнению с Парламентом; например, Президент может внести представления о назначении на должность судей, отменить решение Кабинета министров или распустить его.

Исполнительная власть представлена Президентом, Администрацией Президента, Премьер-министром и кабинетом министров. Законодательная власть в Азербайджане представлена Парламентом (*Милли Меджлис*). Парламент состоит из одной палаты, в которую избираются 125 депутатов сроком на пять лет. Последние парламентские выборы были проведены в 2015 г., на них Партия «Новый Азербайджан» (YAP, сокращение на азербайджанском языке), под председательством Президента Ильхама Алиева получила большинство голосов и в настоящее время занимает 69 мест в Парламенте<sup>186</sup>.

Судебная власть в Азербайджане состоит из Конституционного суда и Верховного суда, судьи которых назначаются Президентом. Также в состав судебной власти входят апелляционный суд, обычные и другие специализированные суды.

<sup>186</sup> Парламентские выборы в Азербайджане, отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей, <http://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/179216?download=true>

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Правовая основа государственной службы

Государственная служба в Азербайджане регулируется Конституцией и Законом о государственной службе (2000 г.)<sup>187</sup>; кроме того, имеется около 90 законов и подзаконных актов, которые регулируют государственную службу в различных сферах и отраслях.

Уже в Конституции (Статья 109) проводится разграничение между лицами, назначаемыми на политические должности, и гражданскими служащими. Президент республики назначает руководителей центрального аппарата (министерств, коллегияльных органов, служб, агентств и комиссий и пр.) и местных исполнительных органов.

Закон о государственной службе регулирует государственную службу, в то время как другие законы регулируют вопросы деятельности лиц, назначаемых на политические должности. В соответствии с Законом «О государственной службе» Республики Азербайджан, по своему статусу, иерархическому порядку и сфере полномочий государственные органы делятся на шесть категорий: верховные органы государственной власти и государственные органы с первой по пятую категорию.

Таблица 28. Классификация административных должностей на государственной службе Азербайджана

Категория	Государственные органы
Высшая	Парламент; Конституционный суд; Кабинет министров и Администрация Президента; Верховный суд Республики Азербайджан.
1-я	Парламент Нахичеванской Автономной Республики (НАР); Генеральная прокуратура; Счетная палата; Аппарат Судебно-правового совета; Аппарат Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики (Омбудсмена).
2-я	Верховный суд НАР; Кабинет министров НАР; Прокуратура НАР; Аппарат Уполномоченного по правам человека НАР (Омбудсмена); Военная прокуратура; апелляционные суды; Центральная избирательная комиссия; Секретариат Комиссии по борьбе с коррупцией; Аппарат Национального совета по телевидению и радио.
3-я	Государственные агентства и государственные службы, создаваемые при соответствующем органе исполнительной власти, региональные центры Аппарата Уполномоченного по правам человека Азербайджанской Республики (Омбудсмена), Аппарат Национального совета по телевидению и радио НАР; Военная прокуратура НАР.
4-я	Местные исполнительные органы; региональные подразделения центральных органов исполнительной власти; органы, в подчинении центральных органов исполнительной власти; районные (городские) суды; районные (городские) прокуратуры; военные прокуратуры.
5-я	Местные подразделения государственных агентств и государственных служб, создаваемых при соответствующих органах исполнительной власти, органы в подчинении соответствующих органов исполнительной власти.

Должности в государственных органах подразделяются на административные и вспомогательные в зависимости от содержания их функций, источника полномочий и способов занятия данных должностей. Административные должности – это должности руководителей аппаратов и подразделений государственных органов 1-5-й категорий, их заместителей, а

<sup>187</sup> Закон Республики Азербайджан «О государственной службе», <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/apcity/unpan039052.pdf>

также должности специалистов, занятых на государственной службе. Административные должности делятся на восемь категорий (высшая категория и категории 1-7). Вспомогательные должности – это должности государственных служащих, выполняющих технические работы в государственных органах от высшей до 7-й категории (делопроизводитель, машинистка, курьер, архивариус, лифтер, водитель и прочие). Вспомогательные должности подразделяются на четыре категории.

В соответствии с классификацией административных должностей устанавливаются квалификационные разряды. Квалификационный разряд государственного служащего указывает на его профессиональный уровень, дает ему право занимать административную должность и получать надбавку в дополнение к государственной заработной плате, а также меры социальной поддержки.

Лицу, впервые принятому на постоянную государственную службу, присваивается самый низкий квалификационный разряд, установленный для административной классификации занимаемой им должности. Государственный служащий лишается своего квалификационного разряда только в случае отказа от гражданства Азербайджанской Республики.

### ***b. Определение государственного служащего***

В соответствии с Законом «О государственной службе», *«государственный служащий является гражданином Азербайджанской Республики, занимающим в установленном настоящим Законом порядке оплачиваемую должность государственной службы (заработная плата может выплачиваться только из средств государственного бюджета) и присягающим на верность Азербайджанской Республике при приеме на государственную службу по административной должности»*. Депутаты и судьи не считаются государственными служащими.

### ***c. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

Право приема на государственную службу имеют граждане Азербайджанской Республики, достигшие возраста 16 лет, независимо от расы, национальности, религии, языка, пола, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным и другим объединениям, обладающие профессиональной подготовкой, отвечающей требованиям соответствующей должности.

#### ***Общая численность государственных служащих***

Общая численность государственных служащих в Азербайджане составляла 30108 человек в 2014 г., 1147 из которых были государственными служащими от высшей до третьей классификации административных должностей и 23017 – государственными служащими от четвертой до седьмой классификации.

#### ***Удельный вес государственных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения***

В 2014 г. государственные служащие составляли 0,314% от общей численности населения и 0,628% от экономически активного населения.

### **Распределение государственных служащих по полу и возрасту**

На государственной службе Азербайджана мужчин больше, чем женщин. Из 30 108 государственных служащих в стране женщин – 8 580 (28,5%), мужчин – 21 528 (71,5%).

В 2014 г. 16,7% (5 019 чел.) от общей численности государственных служащих были в возрасте до 30 лет, 14,5% (4 354 чел.) – в возрасте 30-34 года, 22,3% (6 731 чел.) – в возрасте 35-44 года, 25,8% (7 766 чел.) – в возрасте 45-54 лет, 16,9% (5 085 чел.) – в возрасте 55-62 лет, 2,6% (781 чел.) – в возрасте 63-64 лет и 1,2% (372 чел.) были старше 65 лет.

### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Средняя заработная плата по стране составляет 617,6 манат (около 484 долл. США), в то время как средняя заработная плата государственных служащих на высших административных должностях составляет 760,3 манат (около 596 долл. США). Государственная заработная плата состоит из должностного оклада, премий и надбавок к должностному окладу (надбавок за квалификационный разряд, стаж службы государственного служащего и т.д.).

Оклад государственного служащего по 7-й квалификации административных должностей приравнивается к минимальному должностному окладу, установленному для административных должностей законодательством Азербайджанской Республики. Оклад государственного служащего по 7-й квалификации вспомогательных должностей приравнивается к минимальному должностному окладу, установленному для вспомогательных должностей законодательством Азербайджанской Республики. Должностные оклады для государственных служащих устанавливаются в соответствии с классификацией должностей государственной службы.

## **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Основным органом, ответственным за вопросы государственной службы, является Государственная комиссия по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики<sup>188</sup>, созданная в соответствии с Указом Президента 2005 г. Комиссия является центральным органом исполнительной власти, непосредственно подчиняющейся Президенту Республики. В комиссии работает 45 человек (2015 г.).

Комиссия несет ответственность за:

- Подготовку проектов нормативно-правовых актов, принятие нормативных актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы в рамках своей компетенции и мониторинг исполнения законодательства;
- Организацию подготовки и разработки должностных инструкций для должностей государственной службы;
- Организацию и проведение централизованного приема на государственную службу путем проведения конкурсов и собеседований;

<sup>188</sup> www.csc.gov.az

- Контроль этического поведения государственных служащих;
- Формирование и усовершенствование централизованной информационной базы данных «Реестр государственных служащих»;
- Анализ потребностей в обучении государственных служащих, разработку стратегий обучения, организацию краткосрочного обучения и т.д.

#### ***а. Организация отбора и найма на государственную службу***

Процесс отбора и найма регулируется Законом «О государственной службе» и Правилами приема на государственную службу в государственные органы путем проведения конкурсов, принятыми в июне 2009 г.

Данные правила применяются к государственной службе в целом. Должности в специализированной государственной службе<sup>189</sup> имеют собственные системы приема и продвижения, однако они основываются на подобных правилах проведения конкурса. Согласно Правилам, конкурс для приема на государственную службу по вакантным должностям, соответствующим, согласно законодательству Азербайджанской Республики, пятой – седьмой классификациям административных должностей в государственных органах, объявляется Комиссией по вопросам государственной службы при Президенте Азербайджанской Республики. Конкурс проводится в виде тестирования и собеседования. Тестирование проводится Государственной комиссией по вопросам государственной службы. На собеседование приглашаются кандидаты, успешно прошедшие тестирование.

Собеседование проводится комиссией по интервью, создаваемой Комиссией по вопросам государственной службы. В комиссию по интервью включаются представители соответствующих государственных органов, Комиссии, а также независимые эксперты. Кандидаты, успешно прошедшие тестирование и собеседование, представляются руководителю государственного органа для назначения на вакантную должность. Руководитель государственного органа принимает окончательное решение и информирует Комиссию о своем решении<sup>190</sup>. Другие кандидаты, прошедшие конкурс, но не назначенные на вакантную должность, в течение двух лет сохраняются в Комиссии и государственном органе в качестве резервных кадров. Результаты конкурса и принятые решения о назначениях публикуются на веб-сайте Комиссии. Кандидаты, не согласные с результатами тестового экзамена или конкурса, могут обжаловать данные результаты в апелляционную комиссию, созданную Комиссией, и/или в суде.

#### ***б. Служебное продвижение на государственной службе***

В системе государственной службы Азербайджана продвижение государственных служащих с пятой по седьмую категории основывается на принципах меритократии. Продвижение осуществляется путем повышения по службе, конкурса или собеседования (внутреннего или внешнего). В ходе конкурса или собеседования оценивается уровень знаний, профессиональной подготовки и логическое мышление кандидатов, а также наличие качеств, необходимых для конкретной должности в государственном органе. Помимо этого, в ходе

<sup>189</sup> Включая Министерства юстиции, внутренних дел, налогов и иностранных дел; Государственный таможенный комитет; прокуратуру и судебные органы

<sup>190</sup> Это также предусмотрено в Законе о государственной службе.

собеседования учитываются следующие показатели<sup>191</sup>: уровень специализации, результаты аттестации, результаты оценки служебной деятельности и дополнительно полученное образование, совпадающие с требованиями вакантной должности. Однако продвижение государственных служащих, занимающих должности соответствующие первой-четвертой классификациям, не осуществляется на основе учета заслуг.

Также практикуется горизонтальное перемещение, однако специальный нормативный акт, регулирующий такое перемещение, отсутствует. В настоящее время проводятся попытки реформирования с целью повышения открытости и конкурентности процесса продвижения по службе путем эффективного использования результатов оценки деятельности государственных служащих (которая недавно была внедрена) и соответствующего положения в кодексе государственной службы<sup>192</sup>.

### **с. Оценка деятельности, обучение и карьерный рост**

Оценка деятельности:

В соответствии со Статьей 30-1 Закона о государственной службе служебная деятельность государственных служащих, занимающих административные должности, оценивается в конце каждого календарного года непосредственным руководителем. Результаты оценки служебной деятельности государственных служащих документируются с использованием формы оценки служебной деятельности служащих. Деятельность государственных служащих оценивается на основе перечня критериев. Также к форме оценки деятельности могут быть приложены комментарии и мнение самого государственного служащего, чья деятельность оценивается.

Государственные служащие, как на административных, так и вспомогательных должностях, каждые пять лет проходят аттестацию. Аттестация проводится совместной аттестационной комиссией, состоящей из представителей соответствующего государственного органа и независимых экспертов. В ходе аттестации оцениваются профессиональные знания и этические стандарты, а также отношение к служебным обязанностям.

Обучение:

Государственные служащие в Азербайджане имеют право получать образование и отпуск, связанный с образованием, за счет государства (Закон о государственной службе, Статья 19). В Статье 22 детально описываются обстоятельства, при которых государственные служащие могут получать дополнительное обучение. Однако в законодательстве не указаны какие-либо обязанности государственных служащих в отношении обучения, т.е. как часто и в каком объеме государственный служащий должен проходить обучение.

Одной из основных функций Комиссии по вопросам государственной службы является обучение и профессиональное развитие государственных служащих. Эта функция состоит из анализа текущего положения дел, подготовки предложений, проведения обучения в определенных сферах и участие в проведении дополнительной образовательной деятельности.

<sup>191</sup> Применимо только к кандидатам, уже занимающим должность на государственной службе.

<sup>192</sup> Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине. Ноябрь 2014 г., <http://www.sigmaxweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>

Комиссия обычно проводит курсы по управлению, правилам этического поведения, вопросам борьбы с коррупцией, законодательству в сфере государственной службы и другим связанным учебным модулям. Обучение проводится как в столице, так и в регионах. Государственные органы удовлетворяют собственные потребности в обучении и некоторые из них имеют собственные учебные центры. Также профессиональное обучение для государственных служащих организует Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики<sup>193</sup>.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В соответствии с Законом о Правилах этического поведения государственных служащих, принятым в 2007 г., основным органом, ответственным за соблюдением правил этического поведения, является Комиссия по вопросам государственной службы.

В качестве контрольного органа Комиссия по вопросам государственной службы выполняет следующие функции:

- Получает от государственных служащих и иных лиц жалобы и сведения о нарушении закона;
- Вносит предложения, рекомендации и представления по решению вопросов, вытекающих из поступивших жалоб и сведений;
- Готовит ежегодные отчеты об этическом поведении;
- Готовит предложения по совершенствованию законодательства, связанного с вопросами этического поведения государственных служащих;
- Сотрудничает с неправительственными организациями, средствами массовой информации и независимыми экспертами в вопросах этического поведения государственных служащих.

Помимо Комиссии по вопросам государственной службы, в соответствии с предусмотренным в Статье 22 Закона о Правилах этического поведения каждый государственный орган должен назначить уполномоченное лицо, которое будет нести ответственность за контроль над соблюдением правил этического поведения. На практике такими уполномоченными лицами являются представители кадровых служб или внутреннего аудита, либо они являются руководителями государственного органа. Большинство таких уполномоченных лиц по вопросам этического поведения являются высокопоставленными лицами. В некоторых случаях они назначаются из числа экспертов<sup>194</sup>.

Комиссия по борьбе с коррупцией при Кабинете министров является координирующим органом по реализации стратегии по борьбе с коррупцией. Это некоммерческий, прочно установившийся орган.

<sup>193</sup> Там же.

<sup>194</sup> Проект Восточного партнерства и Фонда Совета Европы «Добросовестное государственное управление и борьба с коррупцией». Технический документ по оценке странового риска в Азербайджане «Этика в государственной службе», [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service\\_Final.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service_Final.pdf)

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Проведенные реформы

#### *Борьба с коррупцией*

Реализована Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 гг., направленная на повышение эффективности деятельности государственных институтов в соответствии с современными стандартами. В качестве базы при подготовке этого стратегического документа был проведен анализ нынешнего уровня и тенденций, касающихся коррупции.

Правительством был реализован ряд программ и мероприятий по повышению информированности в вопросах коррупции; в частности, по правовым вопросам и отчетности среди государственных служащих и работников правоохранительных органов.

#### *Электронные услуги*

В 2010 г. была принята вторая программа «Электронный Азербайджан». Президент подписал Указ «О мерах по организации электронных услуг» (23 мая 2011 г.). В соответствии с данным указом государственные институты обязаны включать электронные услуги в сферу своей деятельности. В связи с этим был запущен портал «egov.az», направленный на оказание электронных услуг по принципу одного окна.

#### *Принцип «одного окна»*

Административные процедуры, связанные с предпринимательской деятельностью, осуществляются по принципу «одного окна» с 2008 г.<sup>195</sup>

Административные процедуры по регистрации физических лиц, желающих заниматься предпринимательской деятельностью, были начаты 1 июня 2011 г., а по открытию других юридических лиц – в феврале 2012 г.

Принцип «одного окна» также был внедрен при пограничной проверке перевозимых товаров и транспортных средств – в 2008 г., в иммиграционных процедурах в 2009 г. и при регистрации ввозимых транспортных средств – в 2011 г.

В июле 2012 г. было создано Государственное агентство по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте, а также Сеть упрощенного доступа к государственным услугам (ASAN), обеспечивающая доступность всех услуг в одном месте, с более высоким качеством и удобством. В 2015 г. служба ASAN получила премию за вклад в развитие государственной службы ООН<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> В то же время количество административных процедур, необходимых для учреждения коммерческого юридического лица, сократилось с тринадцати до трех, при этом срок на завершение процесса сократился с 53 дней до трех дней. Кроме того, число документов, требующихся к представлению, сократилось в пять раз. Благодаря этому, в отчете Всемирного банка «Doing Business» за 2009 г. Азербайджан был назван «государством-реформатором».

<sup>196</sup> Премия ООН за вклад в развитие государственной службы является самой престижной международной премией за выдающийся вклад в развитие государственной службы. Она присуждается за творческие достижения и вклад государственных учреждений в формирование более эффективной и оперативной системы государственного управления в странах во всем мире.

### ***б. Текущие реформы***

Указом Президента 11 апреля 2016 года был создан Государственный экзаменационный центр, ликвидирующий собой ранее действовавшие Комиссию по вопросам госслужбы и Государственную комиссию по приему студентов Азербайджана. Помимо осуществления государственной политики в сфере госслужбы, новый уполномоченный орган, управляемый Советом директоров, нацелен на обеспечение кадрового отбора госслужащих, оценку и проведение централизованных экзаменов в учебные заведения всех уровней, включая магистратуру Национальной академии наук Азербайджана.

### ***с. Планируемые реформы***

Планируемые реформы представлены в концепции «Азербайджан 2020: Взгляд в будущее», принятой в 2012 г. Одним из основных приоритетов является усовершенствование законодательства и укрепление институционального потенциала. Укрепление институционального потенциала включает три основных направления: [1] развитие управления кадрами в государственном секторе; [2] расширение электронного правительства; [3] продолжение институциональных реформ.

Кроме того, будут продолжены следующие программные меры: укрепление системы социальной защиты и социального обеспечения государственных служащих; усиление борьбы с коррупцией; укрепление потенциала муниципалитетов; проведение специализированного обучения персонала муниципальных властей; принятие мер в поддержку деятельности неправительственных организаций, особенно в регионах.

Особое внимание будет уделяться доступу граждан к информации, имеющейся в государственных органах, и передача полномочий по оказанию государственных услуг частному сектору.

В соответствии с этой концепцией, для усовершенствования методов и механизмов управления и обеспечения возможности получения гражданами и организациями гражданского общества государственных услуг простым и удобным образом, будут реализованы комплексные меры. Это предполагает, что в ближайшем будущем увеличится число электронных государственных услуг.

**Ссылки:**

Закон Республики Азербайджан «О государственной службе», 2004 г. Доступен в Интернете [http://www.commission-anticorruption.gov.az/upload/file/CivilServiceLaw%20\\_eng\\_.pdf](http://www.commission-anticorruption.gov.az/upload/file/CivilServiceLaw%20_eng_.pdf).

Закон Республики Азербайджан «О правилах этичного поведения государственных служащих», принятый 31 мая 2007 г. Доступен в Интернете <http://ictfund.gov.az/wp-content/uploads/2013/11/Law-of-the-Republic-of-Azerbaijan-On-Rules-of-Ethics-Conduct-of-Civil-Servants.pdf>.

Конституция Республики Азербайджан, 1995. Доступна в Интернете <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan039052.pdf>.

Концепция развития «Азербайджан 2020: Взгляд в будущее», 2012 г. Доступна в Интернете [http://www.president.az/files/future\\_en.pdf](http://www.president.az/files/future_en.pdf)

Национальная стратегия по повышению прозрачности и борьбе с коррупцией на 2007-2011 годы: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Azerbaijan%202007-2011Strategy%20Expl%20Note-Eng.pdf>.

Парламентские выборы в Азербайджане, отчет миссии ОБСЕ/БДИПЧ по оценке потребностей. Доступна в Интернете <http://www.osce.org/odihr/elections/Азербайджан/179216?download=true>

Положение о видах и правилах вознаграждения государственных служащих, август 2002 г. Доступно в Интернете <http://www.csc.gov.az/index.php/home/page/593>

Порядок приема на государственную службу в государственные органы по конкурсу, утвержденный в июне 2009 г. Доступен в Интернете [http://www.economy.gov.az/index.php?option=com\\_content&view=article&id=341:civil-service&catid=50&Itemid=263&lang=en](http://www.economy.gov.az/index.php?option=com_content&view=article&id=341:civil-service&catid=50&Itemid=263&lang=en)

Проект Восточного партнерства и Фонда Совета Европы «Добросовестное государственное управление и борьба с коррупцией». Технический документ по оценке странового риска в Азербайджане «Этика в государственной службе». Доступен в Интернете [http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service\\_Final.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/EaP-CoE%20Facility/Technical%20Paper/2524-EaP-6%202012-AZ%20RA%20ethics%20in%20civil%20service_Final.pdf)

Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине. Ноябрь 2014 г., Доступна в Интернете <http://www.sigmaxweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>

## 2. АРМЕНИЯ

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	29 743 км <sup>2</sup>
Численность населения:	3,006 млн. (2014 г.)
ВВП:	11,64 млрд. долл. (2014 г.)
ВНД на душу населения:	8 124 долл. (2014 г.)
ИЧР:	0,733; 85 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	74,7 года (2014 г.)
Средняя продолжительность обучения:	10,9 лет

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	31.71	51.71	49.28	58.37	46.15
Качество законодательства	45.10	55.39	60.29	58.85	60.10
Верховенство закона	36.84	41.15	39.81	45.02	43.76
Борьба с коррупцией	30.24	32.20	30.48	39.23	40.38

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Республика Армения (РА) является демократическим государством с полупрезидентской системой управления. Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами, основывающимися на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Президент **Республики Армения** является Главой государства. Президент обеспечивает соблюдение Конституции и нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной власти. Он также является гарантом суверенитета, территориальной целостности и безопасности Республики Армения. Президент Республики избирается гражданами Республики Армения на срок до пяти лет.

**Законодательная власть.** Высшим законодательным органом является Национальное собрание, состоящее из одной палаты. Национальное собрание состоит из 131 депутата, 90 из которых избираются по пропорциональной системе, а 41 – по мажоритарной системе. Национальное собрание избирается посредством всенародных выборов на пятилетний срок.

**Исполнительная власть.** Исполнительная власть осуществляется Правительством. Правительство состоит из Премьер-Министра и министров. Президент на основе консультаций с депутатскими фракциями в Национальном собрании назначает премьер-министром лицо, номинированное парламентским большинством депутатов, а если это невозможно, то лицо, пользующееся доверием большего числа. Президент по предложению премьер-министра назначает и освобождает от должности членов правительства.

Политика Правительства в различных сферах разрабатывается и реализуется через республиканские государственные органы (18 министерств и шесть органов государственного управления при Правительстве), которые создаются, реорганизируются и упраздняются Указом Президента по рекомендации Премьер-министра.

Министерство является органом, стоящим над государственными органами и организациями, действующими в пределах системы. Министерство состоит из министра, вице-министров, советников, пресс-секретаря, ассистентов и помощников, персонала министерства, региональных подразделений, государственных органов, работающих в административной области министерств, а также подведомственных государственных некоммерческих организаций.

Орган государственного управления при Правительстве состоит из руководителя соответствующего органа, его заместителей, персонала, региональных подразделений, а также подведомственных государственных некоммерческих организаций.

Аппарат Правительства Республики Армения является государственным управленческим учреждением, обеспечивающим полноценное и эффективное осуществление полномочий, законодательно предоставленных Правительству Республики Армения. Аппараты республиканских исполнительных органов состоят из структурных подразделений (департаментов, отделов и секретариата) и самостоятельных подразделений (агентств, инспекций), чьи задачи определяются Правительством.

**Административно-территориальными единицами** Республики Армения являются области (*марз*) и общины. Территория страны делится на 10 областей. Губернаторы (*марзпеты*) назначаются и освобождаются от должности Правительством Республики Армения. *Марзпеты* наделены дискреционными полномочиями. Они подотчетны Правительству. *Марзпеты* осуществляют реализацию государственной региональной политики, координацию деятельности, связанной с региональными услугами исполнительных органов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством.

*Марзы* состоят из городских и сельских общин, где осуществляется местное самоуправление. В Армении 915 общин: 49 городских и 866 сельских. Столица Ереван также имеет статус «общины».

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Правовая основа государственной службы

Следует отметить, что практические меры по формированию государственной службы в республике были инициированы лишь десятилетие спустя после обретения независимости и распада Советского Союза в 1991 г. Лишь в 1998 г. был создан ряд рабочих групп для разработки проекта закона о государственной службе. Правительство республики поручило Комиссии по реформированию системы государственного управления провести реформы государственной службы, нацеленные на построение в стране новой системы государственной службы.

В результате проведенной работы в 2001 г. был принят Закон о гражданской службе, а в 2002 г. был создан Совет по гражданской службе. В 2011 г. был принят Закон о государственной службе в целях комплексного регулирования государственной службы.

Нормативно-правовая основа государственной службы в Армении включает в себя Конституцию, международные соглашения, подписанные Арменией, Закон о гражданской службе 2001 г., Закон о государственной службе 2011 г., нормативные акты Совета по гражданской службе и другие нормативно-правовые акты.

После создания в январе 2002 г., Советом по гражданской службе была инициирована разработка и принятие нормативно-правовых актов, предусмотренных законодательством: порядок проведения конкурса по замещению вакантной должности и аттестации, порядок проведения обучения, регламент принятия в резерв кадров гражданской службы и др.

Особые аспекты гражданской службы, такие как оплата труда государственных служащих, регулируются соответствующей нормативно-правовой базой (Закон об оплате труда лиц, занимающих государственные должности), тогда как в отношении вопросов занятости, которые напрямую не регулируются законодательством в области государственной службы, применяются общие положения трудового законодательства.

В частности, нормативно-правовая база в области государственной службы включает:

- Закон РА «О государственной службе» от 26 мая 2011 г.;
- Закон РА «О гражданской службе» от 4 декабря 2001 г.;
- Закон РА «Об оплате труда лиц, занимающих государственные должности» от 12 декабря 2013 г.;
- Решение №3 от 29 января 2002 г. Совета по гражданской службе Республики Армения «Об утверждении Положения Совета по гражданской службе Республики Армения»;
- Решение №17-N от 13 июня 2002 г. Совета по гражданской службе Республики Армения «Об установлении порядка проведения конкурса по замещению вакантной государственной должности»;
- Решение № 546-N от 26 июня 2006 г. Совета по гражданской службе Республики Армения «Об установлении порядка направления гражданских служащих для целей обучения, совершенствования профессиональных познаний и трудовых навыков»;

- Решение № 818–N от 12 октября 2010 г. Совета по гражданской службе Республики Армения «Об установлении порядка проведения тестирования для получения сертификатов государственными служащими, занимающими младшие должности гражданской службы и для занятия вакантной младшей должности гражданской службы»;
- Постановление Правительства РА №-1510- N от 20 октября 2011 г. «Об утверждении порядка разработки рабочих планов, доступа рабочих планов в систему электронного документооборота и их утверждения, оценки эффективности посредством системы и привязки оплаты к эффективности в органах государственного управления Республики Армения».

**Закон о гражданской службе 2001 г.** охватывает штатные должности в Аппарате Президента, министерствах, исполнительных органах республиканского и регионального уровня, других постоянно действующих органах, созданных в соответствии с законодательством (за исключением Центрального банка).

Закон о гражданской службе 2001 г. содержит девять глав, которые регулируют отношения, связанные с гражданской службой, а именно:

- Правила определения сферы действия закона (в разрезе государственных органов, должностей и лиц, занимающих должности);
- Основные принципы гражданской службы и определение применимого законодательства (включая вторичного применение Трудового кодекса к некоторым аспектам трудовых отношений и условий труда);
- Классификация должностей гражданской службы (11 уровней в четырех группах) и соответствующая система классов чинов гражданских служащих; регулирование номенклатуры должностей гражданской службы и паспорта должности гражданской службы как ключевых элементов системы гражданской службы<sup>197</sup>;
- Общие требования и условия для занятия должности гражданской службы и методы, применяемые для заполнения вакантных должностей гражданской службы, включенных в номенклатуры должностей гражданской службы (и правила назначения на соответствующие должности);
- Обязательная аттестация гражданских служащих;
- Правовое положение гражданских служащих (права, обязанности, ограничения, вознаграждение, дисциплинарный режим, предельный возраст пребывания в должности гражданской службы и т.д.); а также основания освобождения гражданского служащего от должности;
- Органы руководства и организации гражданской службы<sup>198</sup>.

<sup>197</sup> Закон устанавливает минимальные общие требования таким «паспортам» или должностным инструкциям касательно классов чинов и трудового стажа, необходимых для занятия таких должностей.

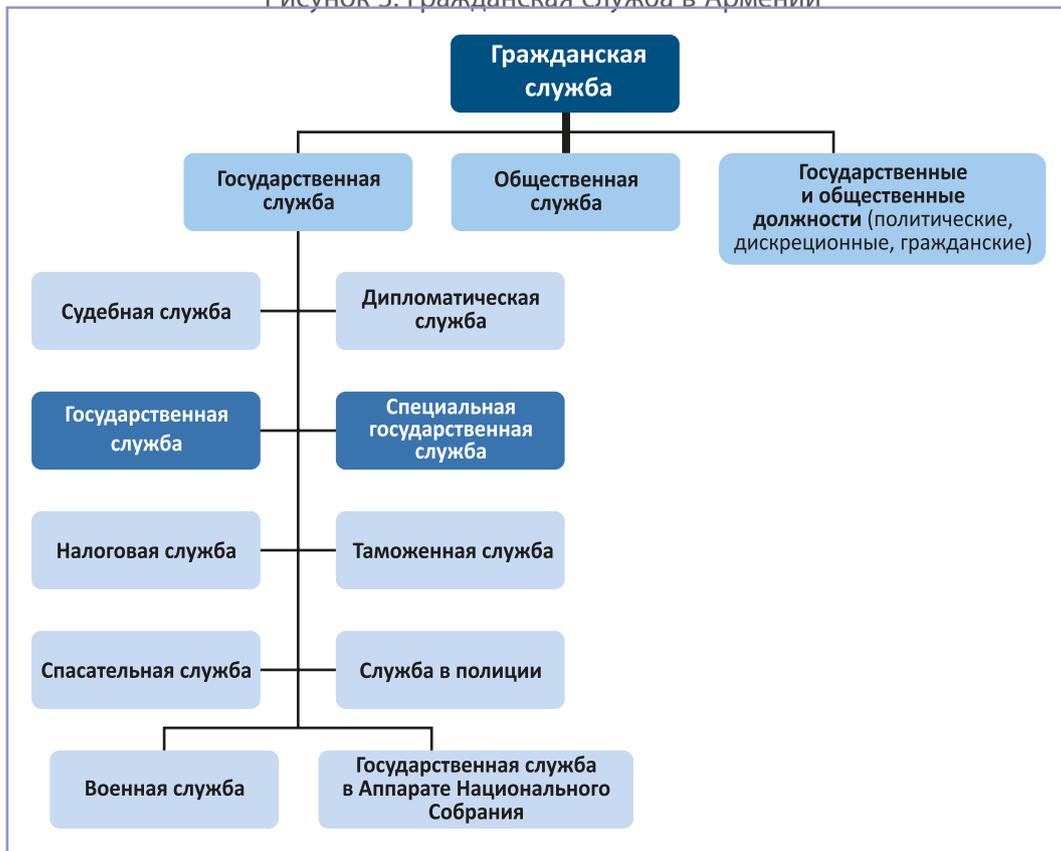
<sup>198</sup> OECD/ SIGMA. 2010. Оценка системы гражданской службы в Республике Армения.

### в. Определение государственного служащего

Закон о гражданской службе 2011 г. определяет гражданскую службу как «осуществление полномочий, отведенных государству Конституцией и законодательством РА, включающих в себя осуществление государственными органами и органами местного самоуправления политики, государственную службу, службу в органах местного самоуправления<sup>199</sup>, а также гражданскую работу в государственных органах и органах местного самоуправления».

В соответствии с Законом о гражданской службе 2001 г., государственная служба – это «профессиональная деятельность по осуществлению государственными органами задач и функций, отнесенных к их компетенции законодательством Республики Армения». Государственная служба включает в себя гражданскую службу, судебную систему, дипломатическую службу и специальную службу в республиканских исполнительных органах обороны, национальной безопасности, внутренних дел, налоговых, таможенных органах, органах по чрезвычайным ситуациям, а также дипломатическую и иную службу, предусмотренную законами<sup>200</sup>.

Рисунок 3: Гражданская служба в Армении



<sup>199</sup> Служба в органах местного самоуправления определяется как профессиональная деятельность по осуществлению органами местного самоуправления задач и функций, отнесенных к их компетенции Конституцией и законами Республики Армения.

<sup>200</sup> Особая служба соответственно в обороне, национальной безопасности, полиции, налоговой, таможенной и спасательной службах республиканских исполнительных органах; государственная служба в Аппарате Национального собрания Республики Армения, Национальном совете безопасности, Следственном комитете РА, Департаменте Следственного комитета РА, а также других службах, предусмотренных законодательством.

Тот же Закон определяет гражданскую службу как «профессиональную деятельность, которая, независимо от изменения соотношения политических сил, ведется в предусмотренных пунктом 1 статьи 4 Закона<sup>201</sup> правительственных органах с целью осуществления задач и функций, отнесенных к компетенции этих органов законодательством Республики Армения» (Статья 3, п. 1 а). Должность гражданской службы - должность, предусмотренная Номенклатурой должностей гражданской службы.

Гражданский служащий – «лицо, занимающее какую-либо должность (за исключением временно вакантных должностей, должность, занимаемую в соответствии с порядком, определенном в п. 1 Статьи 15,1 Закона о гражданской службе), предусмотренную Номенклатурой должностей гражданской службы, или находящееся в резерве кадров гражданской службы (Статья 3, п. 1 г)<sup>202</sup>.

Должности гражданской службы подразделяются на четыре группы: высшие должности, главные должности, ведущие должности и младшие должности, исходя из необходимого уровня ответственности, принятия решений, представительства, а также сложности задач и обязанностей занимающих должность лиц, за организацию работы и руководство ею; полномочий на вынесение решений; контактов и представительства; и из требования их творческого решения, а также познаний и навыков этих лиц (Статья 7 Закона о гражданской службе 2001 г.).

Группа высших должностей гражданской службы подразделяется на 1-ую и 2-ую подгруппы, а группы главных, ведущих и младших должностей гражданской службы подразделяются на 1-ую, 2-ую и 3-ую подгруппы (в группах должностей гражданской службы 1-ая подгруппа является высшей подгруппой данной группы). Гражданский служащий может получить более высокий классный чин без изменения должности не ранее чем через три года после получения классного чина, соответствующего его должности.

В Законе о гражданской службе также уточняется, что лица, занимающие политические и дискреционные должности, а также осуществляющие техническое обслуживание в органах, предусмотренных пунктом 1 Статьи 4 (см. примечание 192), не считаются гражданскими служащими.

В сентябре 2002 г. была утверждена Номенклатура должностей гражданской службы. По состоянию на 1 ноября 2002 г. лица, занимающие должности, включенные в Номенклатуру должностей, считались гражданскими служащими. Это означало переход к новой системе. Вновь сформированная система гражданской службы включала 41 государственное учреждение с 7 297 гражданскими служащими.

### ***с. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

Конституция Республики (принятая в 1995 г. и существенно пересмотренная в 2005 г.) признает и гарантирует «равный доступ (для всех граждан) к государственной службе» (Статья 30.2, п. 2).

<sup>201</sup> Таковыми органами являются: (а) Аппарат Президента РА; (b) Аппарат Правительства РА; (c) аппараты республиканских исполнительных органов РА; (с1) аппараты государственных органов, работающих в административной области министерств РА; (d) аппараты Марзпетаганов / областных администраций РА; (e) аппараты постоянно действующих органов, созданных в соответствии с законодательством РА, за исключением Центрального банка.

<sup>202</sup> За исключением временных вакантных должностей

Статья 11 Закона о гражданской службе 2001 г. предусматривает, что для поступления на гражданскую службу кандидат должен быть гражданином Республики Армения, отвечающим требованиям, предъявляемым паспортом данной должности гражданской службы, владеть армянским языком и достигнуть 18 лет.

### **Общая численность государственных служащих**

Общая численность государственных служащих в Армении составляла 6508 человек по состоянию на ноябрь 2014 г.<sup>203</sup>.

### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Оплата труда гражданских служащих регулируется Законом о гражданской службе 2001 г. и Законом об оплате труда лиц, занимающих государственные должности. В соответствии с законом оплата труда гражданских служащих включает основную заработную плату (или ставку должностного оклада), дополнительную заработную плату и премии. Основная заработная плата рассчитывается на основе базовой заработной платы, умноженной на коэффициент, установленный для каждой группы, подгруппы (классного чина) и продолжительности службы в соответствующей подгруппе. В свою очередь базовая заработная плата устанавливается на ежегодной основе в Законе о государственном бюджете<sup>204</sup>.

Дополнительная заработная плата включает дополнительные выплаты (такие как доплаты за внеурочную работу, выполнение тяжелых, вредных работ и т.д.) и надбавки (процентные надбавки, начисляемые к ставке должностного оклада за классный чин, трудовой стаж) и не должна превышать 30% от основной заработной платы<sup>205</sup>.

## **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Статья 36 Закона о гражданской службе предусматривает, что органами руководства и организации гражданской службы являются Совет по гражданской службе и руководители аппаратов.

Совет по гражданской службе является независимым государственным органом, ответственным за реализацию единой государственной политики в области гражданской службы. Деятельность Совета регулируется положениями Статьи 37 Закона о гражданской службе. Семь членов Совета назначаются Президентом РА по рекомендации Премьер-министра. Совет является независимым органом в части своей организации и бюджета.

Главные задачи Совета состоят [1] в обеспечении внедрения новой системы гражданской службы в Республике Армения; [2] в эффективном руководстве и организации его деятельности; [3] в дальнейшем усовершенствовании с обеспечением прозрачности системы гражданской службы.

<sup>203</sup> Совет по гражданской службе Республики Армения. Порядок отбора и найма гражданских служащих в Республике Армения, <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/armenia.pdf>.

<sup>204</sup> Так, например, в Законе о государственном бюджете на 2014 год базовая заработная плата лиц, занимающих государственные должности, на период с 1 июля по 31 декабря была установлена в размере 66 140 армянских драм в месяц (около 140 долларов).

<sup>205</sup> Например, по информации Совета по гражданской службе в 2015 г. заработная плата гражданского служащего, занимающего младшую должность и имеющего трудовой стаж четыре года, составляет порядка 90 000 драм (или 190-260 долларов) в месяц.

В частности, в функции Совета по гражданской службе входит:

- Разработка законов и подзаконных актов в области гражданской службы;
- Мониторинг реализации законодательства в области гражданской службы;
- Утверждение, обновление, внесение изменений в Номенклатуру должностей гражданской службы;
- Организация и проведение конкурсов на занятие вакантных должностей гражданской службы;
- Организация и проведение аттестации гражданских служащих;
- Организация обучения для гражданских служащих и направление их на повышение квалификации и навыков;
- Ведение долгосрочных и краткосрочных резервов;
- Рассмотрение жалоб по вопросам гражданской службы, а также мониторинг соблюдения Кодекса этики в гражданской службе.

Кроме того, Совет отвечает за методическое руководство по ведению работы по кадрам соответствующих органов и контроль за ней. При этом, в отчете SIGMA отмечается два важных упущения в компетенции Совета: во-первых, он не участвует в разработке плана по найму кадров в государственные органы, несмотря на то, что осуществляет руководство номенклатурой должностей; а во-вторых, Совет не имеет полномочий по работе с гражданскими служащими высшего уровня (Parrado, 2014). Кроме того, в отчете отмечается, что положение Совета ослаблено в связи с его «незначительной ролью в принятии политических решений», а также «недостаточной институционализацией его независимости»<sup>206</sup>.

Аппараты министерств также имеют свои кадровые службы, которые отвечают за работу с персоналом, расчет трудового стажа работников, проведение конкурсов и аттестацию, организацию обучения, заключение трудовых и срочных трудовых договоров (трудовых договоров на определенный период времени), контроль трудовой дисциплины работников, ведение личных дел, делопроизводство, ведение актов приема-передачи и т.д.

#### ***а. Организация отбора и на государственную службу***

Поступление на гражданскую службу регулируется Законом о гражданской службе 2001 г. и Решением Совета по гражданской службе № 17-N по «Определению порядка проведения конкурсов на занятие вакантной должности гражданской службы» от 13 июня 2002 г.

В соответствии со Статьей 12(1) Закона о гражданской службе 2001 г. вакантная должность гражданской службы замещается либо на чрезвычайной, внеконкурсной основе, либо посредством конкурса. Внеконкурсный порядок применяется в случае срочной необходимости замещения вакантной должности гражданской службы в течение недели или до объявления о проведении конкурса на занятие вакантной должности. В этом случае на эту должность может быть назначен гражданский служащий из соответствующего органа, отвечающий требованиям паспорта должности. Открытый конкурс проводится для заполнения

<sup>206</sup> OECD/ SIGMA, 2010. Оценка системы гражданской службы в Республике Армения.

новых вакантных должностей гражданской службы и должностей, которые не заполняются на внеконкурсной основе (пункт 1 Статьи 14 Закона о гражданской службе).

Процессом найма руководит Совет по гражданской службе совместно с ведомством, принимающим на работу, Совет обеспечивает их соответствующей методологической поддержкой и осуществляет мониторинг процесса найма. Он также может вмешаться в случае нарушения принципа меритократии.

Совет по гражданской службе публикует объявления о конкурсах на занятие вакантных высших и главных должностей гражданской службы, а соответствующие органы публикуют объявления о конкурсах на занятие ведущих и младших должностей гражданской службы за месяц до проведения конкурса в прессе и других средствах массовой информации, а также онлайн на официальном сайте Совета по гражданской службе.

Конкурсная комиссия формируется не ранее чем за сутки до проведения конкурса и состоит из представителей Совета по гражданской службе (одна треть), представителей органа, проводящего конкурс (одна треть) и экспертов из научно-исследовательских институтов соответствующей специализации (одна треть). Представители организаций гражданского общества могут принимать участие в качестве наблюдателей.

Конкурс состоит из двух этапов: тестирования и собеседования. Вопросы теста с несколькими вариантами ответов предназначены для проверки знания кандидатом соответствующего законодательства (включая Конституцию, законодательство о гражданской службе и законодательство, устанавливающее компетенцию нанимающего органа), а также для проверки способностей кандидата для работы на соответствующей должности (Статья 7 Закона о гражданской службе). Право на участие во втором этапе – собеседовании – приобретают участники, ответившие, по меньшей мере, на 90 процентов заданий тестирования.

Собеседование проводится Конкурсной комиссией с целью проверки профессиональных знаний, квалификации и практических навыков кандидатов относительно полномочий, установленных паспортом должности гражданской службы. В трехдневный срок после получения результатов собеседования заключения должностное лицо, уполномоченное на назначение на данную должность гражданской службы, назначает одного из трех участников, получивших наибольшее количество голосов, на соответствующую должность. Однако выбор одного из трех кандидатов не требует обоснования<sup>207</sup>. Кандидаты могут в письменной форме подать апелляцию по результатам конкурса, апелляции рассматриваются Советом по гражданской службе.

В отношении вновь нанятых гражданских служащих применяется испытательный срок продолжительностью до шести месяцев в соответствии с общим трудовым законодательством.

Что касается условий прекращения гражданской службы, в Статье 15.1 Закона о гражданской службе 2001 г. предусмотрено, что лицо, назначаемое на должность гражданской службы, не замещается. В большинстве случаев это относится к добровольному увольнению и в меньшей степени – к увольнению в результате реорганизации государственных органов.

<sup>207</sup> В отчете SIGMA этот факт отмечается в качестве одного из недостатков процесса найма в гражданской службе (Parrado, 2014). Однако в целом в отчете SIGMA указывается, что при найме на гражданскую службу в основном соблюдаются принципы меритократии, несмотря на то, что «область применения и практика являются менее прозрачными, чем хотелось бы».

Стаж гражданской службы включает весь период занятия гражданским служащим должности гражданской службы и нахождения в резерве кадров гражданской службы (Статья 17 Закона о гражданской службе). Закон также предусматривает, что стаж гражданской службы засчитывается в общий и специальный трудовой стаж гражданского служащего.

### ***в. Служебное продвижение на государственной службе***

Закон о гражданской службе 2001 г. содержит ряд положений о продвижении на гражданской службе<sup>208</sup>. Закон (п. 7 Статьи 20) также предусматривает возможность командирования гражданских служащих для повышения профессиональных знаний и навыков, при этом порядок командирования определяется Советом по гражданской службе.

### ***с. Оценка деятельности, обучение и карьерное развитие***

В соответствии со Статьей 20 Закона о гражданской службе 2001 г. ответственность за организацию, координацию и оценку потребностей гражданских служащих в обучении возлагается на Совет по гражданской службе совместно с кадровыми службами соответствующих органов. Органы государственной службы ежегодно представляют в Совет по гражданской службе свои рекомендации по учебным планам.

Закон о гражданской службе предусматривает, что каждый гражданский служащий не менее чем раз в три года подлежит обязательной переподготовке. Гражданские служащие также имеют право на получение необязательного обучения в случае необходимости повышения профессиональных знаний и навыков. Переподготовка организовывается по запросу соответствующего руководителя аппарата и в соответствии с программой, утвержденной Советом по гражданской службе.

Что касается оценки деятельности, то в Армении применяются системы аттестации и оценки деятельности, каждая из которых преследует свою цель. Все гражданские служащие подлежат обязательной оценке, которая проводится каждые шесть месяцев непосредственным руководителем (Статья 20. Закона о гражданской службе 2001 г.). Такая оценка включает оценку результатов проведенной работы гражданского служащего, своевременности и качества выполненных задач, а также управленческих навыков. Несмотря на то, что результаты оценки эффективности не связаны с продвижением или обучением гражданского служащего, они влияют на выплату премий.

Другой формой оценки деятельности является обязательная регулярная аттестация гражданских служащих, которая проводится каждые три года. Есть также «внеочередные» аттестации, которые проводятся по решению непосредственного руководителя и не ранее чем через год после очередной аттестации. Аттестация проводится в два этапа: сначала проводится документальная аттестация, а затем – тестирование и собеседование, оба этапа направлены на проверку того, что гражданский служащий имеет соответствующие знания для выполнения функций на своей должности, в соответствии с паспортом должности. Совет по гражданской службе координирует проведение аттестации высших и главных должностей гражданской службы, а государственные органы осуществляют руководство аттестацией ведущих и младших должностей гражданской службы. Аттестация проводит-

<sup>208</sup> В отчете SIGMA (Parrado, 2014) отмечается, что найм на безконкурсной основе представляет собой процесс продвижения, но без применения принципов меритократии.

ся без участия непосредственного руководителя одними аттестационными комиссиями, которые формируются так же, как и конкурсные. Результаты аттестации используются для принятия решения о соответствии гражданского служащего занимаемой должности. Как и в случае с оценкой деятельности, результаты аттестации не связаны с профессиональным продвижением гражданского служащего или определением его потребностей в обучении<sup>209</sup>.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Нормативно-правовая база, регулирующая вопросы борьбы с коррупцией и поощрение этического поведения гражданских служащих, включает Закон о гражданской службе 2001 г. и Закон о государственной службе 2011 г. Последний закон (принятый позже, чем Закон о гражданской службе) устанавливает правила этики государственного служащего и высокопоставленных лиц (п. 3 Статьи 28) в целях обеспечения их надлежащего поведения, предотвращения конфликта между общественными и частными интересами, а также в целях повышения доверия общественности к государственным институтам. Реализация этих правил возлагается на комиссии по этике, созданные в соответствующих государственных органах. Однако нет единого центрального органа, ответственного за единообразное применение правил этики в гражданской службе (ОЭСР, 2014).

В 2004 г. Советом по гражданской службе были созданы комиссии по этике для содействия формированию и повышению моральной этики в органах государственного управления. Каждая комиссия включает двух представителей Совета, двух представителей органа государственного управления (один из них – гражданский служащий, а второй – представитель общественной ассоциации (союза) в соответствующей сфере, имеющий совещательный голос), и одного представителя армянской апостольской церкви)<sup>210</sup>.

Отдельно существует Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц, созданная в 2012 г. В ее состав входят пять независимых членов, назначаемых Президентом, в соответствии со Статьей 38 Закона о государственной службе 2011 г. Помимо прочего, Комиссия отвечает за сбор и анализ деклараций имущества, представляемых высокопоставленными должностными лицами, что является новой системой, внедренной в 2013 г.<sup>211</sup>.

Также в 2011 г. в рамках Закона о государственной службе было введено понятие «информаторов», требующее от гражданских служащих сообщать «соответствующим должностным лицам о нарушениях, совершенных другими гражданскими служащими, а также о любой противоправной деятельности, включая коррупцию, связанной с государственной службой» (Статья 22).

<sup>209</sup> В отношении этих систем оценки деятельности в отчете SIGMA (Parrado, 2014, стр. 7) отмечается, что существование этих двух процессов аттестации и оценки деятельности «запутывает цель реальной оценки достижения результатов», в связи с чем рекомендуется отменить процесс аттестации.

<sup>210</sup> Однако ОЭСР (2014) сообщает, что эти комиссии на практике не работают, и рекомендует принять меры в целях обеспечения их эффективности.

<sup>211</sup> Однако в отчете по результатам третьего раунда мониторинга ОЭСР по Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией по Армении отмечается, что «эти декларации имеют ограниченный охват», при этом Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц «не имеет полномочий и ресурсов для проверки деклараций или применения санкций в случае несоблюдения требований» (2014, стр. 5).

В рамках обязательной программы обучения для гражданских служащих в 2013 г. был внедрен курс по борьбе с коррупцией продолжительностью 72 часа<sup>212</sup>.

Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц также проводит обучение по борьбе с коррупцией для гражданских служащих, но в основном по вопросам декларирования имущества. В настоящее время Комиссия совместно с SIGMA разрабатывает проект кодекса поведения для высокопоставленных должностных лиц<sup>213</sup>.

Совет по борьбе с коррупцией, первоначально созданный в 2004 г., начал работать в обновленном формате в июле 2015 г. в соответствии с Постановлением Правительства № 165-N (от 19 февраля 2015 г.) «О создании Совета по борьбе с коррупцией и экспертной комиссии», которое также утвердило состав и порядок деятельности Совета. Возглавляет Совет Премьер-министр. Совет по борьбе с коррупцией отвечает за рассмотрение и принятие национальной стратегии по борьбе с коррупцией<sup>214</sup>, выработку рекомендаций по внесению изменений в такую стратегию, утверждение отраслевых программ, разработанных в рамках стратегии, координацию и мониторинг реализации мероприятий в рамках стратегии по борьбе с коррупцией и обеспечение сотрудничества с международным сообществом, а также представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами в сфере борьбы с коррупцией.

Отдел мониторинга антикоррупционных программ Аппарата Правительства выступает в качестве секретариата Совета и отвечает за реализацию национальной стратегии по борьбе с коррупцией на 2015–2018 гг. Приоритетными сферами стратегии являются образование, здравоохранение, государственные доходы и службы полиции<sup>215</sup>.

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Проведенные реформы

По информации Совета по гражданской службе РА, в стране был реализован ряд мер, направленных на совершенствование законодательной базы, найма, оценки деятельности и других вопросов в области гражданской службы. В частности, были проведены следующие изменения:

- Обязательное медицинское страхование – в рамках пакета социального обеспечения – было введено в 2012 г.;
- Новая единая система оплаты труда лиц, занимающих государственные должности, включая гражданских служащих, предусматривающая существенное увеличение заработной платы, была внедрена с 1 июля 2014 г.;
- После рассмотрения процесса аттестации гражданских служащих была введена система оценки деятельности;

<sup>212</sup> Однако ОЭСР (2014, стр. 54) сообщает о низком уровне посещения данного тренинга (в соотношении с общей численностью государственных служащих в стране). В 2011 г. в обучении приняли участие 26 чел.; в 2012 г. – 61 чел.; в 2013 – 107 чел.; в 2014 г. (первое полугодие) – 38 чел.

<sup>213</sup> Комиссия по этике высокопоставленных должностных лиц инициировала мероприятия по подготовке содержания кодекса поведения государственных служащих, <http://ethics.am/en/news/item/2016/02/04/news46/>.

<sup>214</sup> Правительство РА и ЮСАИД подписали соглашение о реализации Стратегии по борьбе с коррупцией в РА.

<sup>215</sup> <http://www.gov.am/en/news/item/8265/>.

- Была внедрена единая система сертификации для кандидатов на поступление на младшие должности гражданской службы в целях улучшения процесса найма на гражданскую службу, а также балльная система для оценки кандидатов на этапе собеседования, проводимого в рамках конкурса на занятие вакантной должности;
- В Закон о гражданской службе внесены дополнения и изменения (в июне 2014 г.) для того, чтобы сделать гражданскую службу более конкурентоспособной и привлекательной и усилить мотивацию, а также с целью повышения гибкости при найме и продвижении персонала. Соответственно, были приняты новые требования к стажу, которые существенно сузили различия в требованиях по стажу работы на гражданской службе и общему стажу;
- В 2011 г. был принят Закон «О государственной службе» с целью уменьшения различий между гражданской и другими государственными службами, а также в целях обеспечения единства принципов на государственной службе;
- Запущен новый веб-сайт Совета по гражданской службе ([www.csc.am](http://www.csc.am)), который призван стать платформой для системы электронного документооборота и единых баз данных, а также в целях обеспечения обмена информацией;
- Подготовлен проект Кодекса этики гражданских служащих в целях улучшения этических правил для гражданских служащих.

### ***b. Текущие реформы***

Учитывая будущие приоритеты развития государственной службы совместно с EC/SIGMA была подготовлена «Новая стратегия реформирования гражданской службы», после чего будет разработан и реализован План мероприятий.

Стратегия реформирования гражданской службы была утверждена Правительством РА 29 декабря 2015 г. Она направлена на деполитизацию гражданской службы в Армении и построение корпуса профессиональных и беспристрастных гражданских служащих. Цель стратегии заключается в переходе от нынешней системы к системе гражданской службы на основе заслуг и карьеры, которая включает в себя сильные стороны нынешних практик и передовых практик, стандартов и принципов, применяемых в ЕС. Кроме того, стратегия предусматривает установление единых принципов оценки эффективности деятельности гражданских служащих, карьерного продвижения, и приведение правил кодекса поведения гражданских служащих в соответствие со стандартами ЕС и ОЭСР.

### ***c. Планируемые реформы***

Стратегии реформы гражданской службы будут направлены на три основные области<sup>216</sup>:

- Устойчивое укрепление ценностей и принципов гражданской службы, с акцентом на повышение эффективности государственного управления и повышение качества услуг, оказываемых гражданам;

<sup>216</sup> Кроме того, в отчете SIGMA 2014 г. (Parrado, 2014) представлен ряд конкретных рекомендаций, которые, среди прочего, призывают к повышению прозрачности процесса найма, применения практики учета заслуг при проведении внутренних конкурсов, проведению оценки организационных и индивидуальных потребностей в обучении и внедрению единого механизма мониторинга в целях продвижения профессиональной добросовестности государственных служащих.

- Модернизация ключевых механизмов управления кадрами в части найма и отбора, обучения, оценки эффективности деятельности, продвижения, мобильности, правил этики и профессиональной добросовестности и других связанных вопросов<sup>217</sup>.
- Улучшение управления гражданской службой.

### Ссылки:

Всемирный банк. 2015 г. *Армения, данные по стране*. <http://data.worldbank.org/country/armenia>.

Всемирный банк. 2015. *Всемирные показатели государственного управления*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Закон Республики Армения «О гражданской службе» 2001 г. [предоставлен Советом по гражданской службе РА].

Закон Республики Армения «О государственной службе» 2011 г. [предоставлен Советом по гражданской службе РА].

Организация экономического сотрудничества и развития, Антикоррупционная сеть для Восточной Европы и Центральной Азии, 2014 г. *Антикоррупционные реформы в Армении. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий*.

ОЭСР / SIGMA. 2010 г. *Оценка системы гражданской службы Республики Армения*. Доступен в Интернете [открыт 18 января 2016 г.] <http://www.oecd.org/countries/armenia/47600439.pdf>.

Постановление Правительства Республики Армения «О создании Совета по борьбе с коррупцией и экспертной комиссии, утверждению состава Совета, порядка деятельности Совета, экспертной комиссии и отдела мониторинга антикоррупционных программ Аппарата Правительства Республики Армения» от 19 февраля 2015 г. Доступно онлайн [http://www.gov.am/u\\_files/file/xorhurdner/korupcia/165-N\\_ENG.pdf](http://www.gov.am/u_files/file/xorhurdner/korupcia/165-N_ENG.pdf).

Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015 г. Отчет о человеческом развитии за 2015 год. Доступна онлайн [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf).

Совет по гражданской службе Республики Армения, 2015 г. *Структура и миссия Совета по гражданской службе*. Доступна онлайн <http://www.excellence-bsb.eu/docs/about/Armenia.pdf>.

Parrado, Salvador. 2014. "Civil Service Professionalization in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine", OECD/SIGMA. <http://www.sigmaweb.org/bytopic/civilserviceandpublicadministrationorganisationandfunctioning/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.

<sup>217</sup> Например, с начала 2017 г. система аттестации гражданских служащих будет заменена на систему оценки деятельности.

### 3. БЕЛАРУСЬ

#### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	207 600 км <sup>2</sup>
Численность населения:	9 500 000 чел. (2016 г.)
ВВП:	54,61 млрд. долл. (2015 г.)
ВНД на душу населения:	6 460 долл. (2015 г.)
ИЧР:	0,798; 50 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	72,15 года (2014 г.)
Средняя продолжительность обучения:	12

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	28.29	12.20	11.00	17.70	35.10
Качество законодательства	5.39	5.88	11.48	14.35	13.94
Верховенство закона	17.70	10.53	15.17	20.38	22.60
Борьба с коррупцией	37.07	19.51	27.14	37.80	47.60

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Республика Беларусь является унитарным, демократическим, социальным государством, основанным на верховенстве закона. Правительство Республики осуществляет высший контроль и абсолютную власть над своей территорией и реализует независимую внутреннюю и внешнюю политику. Конституция Республики была принята в 1994 г. и была изменена в рамках республиканских референдумов 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г. соответственно.

Беларусь является президентской республикой. Президент Республики является главой государства, гарантом Конституции Республики, а также прав и свобод своих граждан. Президент олицетворяет единство нации, он гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет Республику в отношениях с другими государствами и международными организациями. Кроме того, Президент принимает меры по охране суверенитета Республики, ее национальной безопасности и территориальной неподкупности. Одной из основных функций, возложенных на Президента, является обеспечение политической и экономической стабильности в стране. Президент пользуется иммунитетом; его честь и достоинство охраняются законом. Он избирается непосредственно народом сроком на пять лет на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права.

Законодательная власть осуществляется двухпалатным парламентом – Национальным собранием Республики Беларусь. Нижняя палата является палатой представителей, а верхняя – Советом Республики. Члены Парламента избираются сроком на четыре года.

Палата представителей состоит из 110 депутатов, которые избираются в своих избирательных округах и представляют интересы граждан. Общественные организации, рабочие группы и граждане Республики имеют право выдвигать кандидатов в депутаты. Депутатом палаты представителей может стать любой гражданин страны, достигший 21 года.

Совет Республики является палатой территориального представительства. Он состоит из 64 членов, представляющих каждую область и город Минск (по восемь членов), которые избираются тайным голосованием местных советов. Порядок формирования Совета Республики сочетает в себе элементы выборов и назначения. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом. Членом Совета Республики может стать гражданин Республики Беларусь в возрасте 30 лет и старше, проживший в регионе или городе Минск не менее пяти лет.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, членам Совета Республики, Правительства и гражданам, обладающим избирательным правом<sup>218</sup>, и реализуется в Палате представителей.

Основными функциями Парламента Республики, как и парламентов большинства стран мира, являются:

1. Законотворчество;
2. Утверждение государственного бюджета;
3. Участие в формировании состава исполнительной и судебной власти;
4. Осуществление контрольных функций;
5. Внешнеполитическая деятельность.

Исполнительная власть в стране осуществляется Правительством, Советом Министров Республики, который является центральным органом государственного управления. Главой Правительства является Премьер-министр. Совет Министров Республики Беларусь в своей деятельности подотчётен Президенту и ответствен перед Национальным собранием.

Судебная власть в Республике Беларусь осуществляется судами. Судебная система основана на принципах территориальности и специализации. Судебная система состоит из Конституционного суда и системы судов общей юрисдикции. Рассмотрение конституционности нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным судом Республики. Верховный суд является главным судом общей юрисдикции и высшим судебным органом, который рассматривает гражданские, уголовные, административные и экономические дела.

Голос и мнение граждан на местном уровне государственного управления можно услышать через местные советы, исполнительные и административные органы, органы самоуправления, референдумы, ассамблеи и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

<sup>218</sup> Требуется не менее 50 тыс. подписей

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### с. Правовая основа государственной службы

1. Конституция Республики Беларусь;
2. Закон о государственной службе в Республике Беларусь (№204-3, 14.06.2003 г.);
3. Указ Президента Республики Беларусь № 705, 30.11.2006 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 23.01.2009 г.) «О ежемесячном денежном содержании отдельных категорий государственных служащих» (с Положением о порядке назначения и выплаты ежемесячного денежного содержания отдельным категориям государственных служащих);
4. Указ Президента Республики Беларусь № 217, 07.05.2007 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 24.01.2014 г.) «О комиссиях по присвоению классов государственных служащих»;
5. Указ Президента Республики Беларусь № 489, 06.11.2003 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 29.11.2013 г.) «Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных служащих»;
6. Указ Президента Республики Беларусь № 58, 09.02.2004 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 25.07.2013 г.) «О соотношении классов государственных служащих и государственных должностей»;
7. Указ Президента Республики Беларусь № 94, 22.02.2012 г. «О присвоении классов государственных служащих»;
8. Указ Президента Республики Беларусь № 139, 17.03.2005 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 24.01.2014 г.) «Об утверждении Положения о квалификационном экзамене для лиц, впервые поступающих на государственную службу»;
9. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 1271, 07.10.2003 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 04.06.2014 г.) «Об утверждении Положения о порядке и условиях заключения контрактов с государственными служащими и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь»;
10. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 564, 28.06.2013 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 31.12.2013 г.) «О соотношении классов государственных служащих и государственных должностей в республиканских органах государственного управления, органах местного управления и самоуправления»;
11. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 565, 28.06.2013 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 28.11.2014 г.) «О соотношении классов государственных служащих и государственных должностей в некоторых государственных органах и государственных организациях»;

12. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 1321, 21.10.2004 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 05.06.2012 г.) «Об утверждении Положения о комиссии по присвоению классов государственным служащим республиканских органов государственного управления»;
13. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 821, 22.06.2011 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 16.05.2014 г.) «О некоторых вопросах распределения, перераспределения, направления на работу, последующего направления на работу выпускников, возмещения затраченных государством средств на их подготовку и целевой подготовки специалистов, рабочих, служащих»;
14. Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь № 135, 24.10.2003 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 26.05.2011 г.) «Об утверждении квалификационного справочника «Государственные должности государственных служащих»;
15. Постановление Министерства образования Республики Беларусь № 13, 28.03.2013 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 25.08.2014 г.) «Об утверждении образовательных стандартов переподготовки руководящих работников и специалистов»;
16. Постановление Совета министров Республики Беларусь № 1732, 26.12.2011 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными 23.04.2015 г.) «Об утверждении Типового положения о комиссии по противодействию коррупции» и другие.

#### ***d. Определение государственного служащего***

В соответствии со Статьей 5 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь», государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования.

Статус государственных служащих включает основные институциональные характеристики. Правовое положение государственного служащего состоит из следующих элементов: (1) обязанности; (2) права; (3) ограничения; (4) гарантии; (5) материальное обеспечение; и (6) ответственности государственных служащих. Указанные элементы органично связаны между собой, поскольку только в совокупности они формируют реальное положение государственного служащего.

#### ***e. Профиль государственного служащего***

##### ***Общая численность государственных служащих***

В период с 2003 по 2009 гг. общая численность государственных служащих в Беларуси составляла около 50 000 человек. Однако в 2013 г. правительством были реализованы меры по сокращению численности государственных служащих на 25%. По состоянию на 2016 г. общая численность государственных служащих в Беларуси составляет около 40 000 человек<sup>219</sup>.

<sup>219</sup> <http://www.sb.by/obshchestvo/article/ne-kolichestvom-a-kachestvom-17092014.html>

### **Удельный вес государственных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения**

Удельный вес государственных служащих в общей численности населения составляет порядка 0,42%. Общая численность экономически активного населения в Республике Беларусь составляет 4 496 тыс. человек (2015 г.). Удельный вес государственных служащих составляет около 1,0%.

### **Распределение государственных служащих по полу и возрасту**

Всего на государственной службе состоит 14 856 мужчин и 34 470 женщин. Распределение по полу и возрасту государственных служащих:

Таблица 29: Гендерное и возрастное распределение на государственной службе Беларуси

	Возраст				
	до 29	30-39	40-49	50-59	60 +
Общая численность государственных служащих	7,866	14,636	13,884	11,798	1,142
Удельный вес	15,9%	29,7%	28,2%	23,9%	2,3%
Мужчины	2,410	4,369	3,538	3,788	751
Удельный вес	16,2%	29,4%	23,8%	25,5%	5,1%
Женщины	5,456	10,267	10,346	8,010	391
Удельный вес	15,8%	29,8%	30,0%	23,3%	1,1%

Всего по данным на 2014 г., 70% работающих – женщины, но лишь немногие из них занимают руководящие должности. В исполнительных органах женщины преимущественно занимают руководящие должности или должности линейных руководителей. Таким образом, за исключением Министерства труда и социальной защиты, во всех министерствах руководителями министерств являются мужчины. Кроме того, среди 90 заместителей министров только 12 женщин, или 13,3%.<sup>220</sup>

Тем не менее, правительство Беларуси активно работает над достижением гендерного равенства. Например, имеются образовательные программы, финансируемые непосредственно государством, в том числе программа магистратуры в области женского лидерства и двухнедельная программа для женщин, представляющих органы государственного управления и учителей, а также проекты, в рамках которых изучаются факторы, стимулирующие участие женщин в общественной жизни.

Что касается распределения государственных служащих по возрасту, можно сказать, что средний возраст государственного служащего в Беларуси около 41 года. Кроме того, каждый шестой государственный служащий – моложе 30 лет.

### **f. Структура оплаты труда государственных служащих**

Структура оплаты труда на государственной службе контролируется непосредственно правительством. Правительство устанавливает должностные оклады для всех секторов экономики, что означает, что оно является основным фактором, определяющим рост заработной платы на государственной службе в Беларуси.

<sup>220</sup> Можно сказать, что, несмотря на преобладание женщин среди государственных служащих, они редко занимают руководящие должности. См. [http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National\\_reviews/Belarus\\_review\\_Beijing20.pdf](http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/59/National_reviews/Belarus_review_Beijing20.pdf)

Уровень оплаты труда определяется должностью государственного служащего, его классом и выслугой лет. Однако административно установленная минимальная заработная плата составляет 2300 тыс. белорусских рублей (примерно 115 долл. США)<sup>221</sup>.

Средняя месячная заработная плата в размере 7 211 918 белорусских рублей (примерно 358 долл. США) на государственной службе незначительно отличается от средней заработной платы по стране, которая составляет 7 094 521 белорусских рублей (примерно 353 долл. США). Однако она существенно варьируется по регионам, поскольку в некоторых регионах, таких как Минск, государственные служащие получают на 22% больше, чем в среднем по стране.

В 2009 г. государственные служащие в Беларуси получали хорошую заработную плату в сравнении с различными отраслями экономики. Их заработная плата была одной из самых высоких в стране, наряду с заработной платой в финансовом секторе. Тем не менее, в 2013 г. ситуация коренным образом изменилась, поскольку заработная плата государственных служащих была снижена из-за кризиса 2011 г. Стоит отметить, что после кризиса люди предпочитали работать в частном секторе, поскольку заработная плата руководителей среднего звена была выше, а нагрузка ниже. К 2014 г. ситуация изменилась, но в основном из-за сокращения численности персонала на государственной службе<sup>222</sup>.

### *III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

Специального отдельного органа, ответственного за разработку и реализацию политики по управлению персоналом на государственной службе в Республике Беларусь, нет. В настоящее время функции управления государственной службой распределены между несколькими государственными органами и должностными лицами, т.е. Президентом Республики Беларусь, Парламентом, Советом министров и Администрацией Президента. Однако основным органом, выполняющим деятельность, связанную с государственной кадровой политикой и обеспечением сохранения государственной идеологии Беларуси, реализации и мониторинга решений Президента, является Администрация Президента.

### *IV. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ*

#### ***а. Проведенные реформы***

Поправки в Конституции, принятые в 1996 г., позволили завершить процесс институционализации государственных органов и формирования целостной системы права в соответствии с национальными приоритетами в различных областях.

Был подготовлен и принят ряд законов для регулирования широкого круга вопросов. В период с 1996 по 2005 г. было принято более 40 законов, большинство из которых ранее не имели аналогов в правовой системе страны.

<sup>221</sup> Международный валютный фонд, (2014 г.). Республика Беларусь. Отдельные вопросы. МВФ.

<sup>222</sup> Следует отметить, что быстрый рост ежемесячной зарплаты во всех секторах экономики Беларуси, инициированный Правительством, был основной причиной высокой инфляции и сохранения экономического кризиса. В период с 2010 по 2013 г. годовой индекс инфляции составил почти 4%. В результате, Правительство подверглось критике за реализацию недальновидной политики, которая в 2011 г. привела к кризису. См. <http://belarusinfocus.info/forprint/5946>

В последние годы правоохранные и судебные системы республики претерпели ряд рациональных и последовательных реформ, направленных на оптимизацию их структуры и улучшение качества работы.

Последняя волна реформ началась в 2011 г. с созданием единого механизма предварительного следствия – Следственного комитета Республики Беларусь. Комитет был создан совместно со следственным отделом прокуратуры, а также отделами предварительного финансового расследования полиции и органов финансовых расследований Комитета государственного контроля.

Судебные реформы, проведенные в конце 2013 г. и в первой половине 2014 г., привели к слиянию административных и финансовых систем судов. В то же время, военные суды были упразднены. Кроме того, полномочия по организационному, материально-техническому и кадровому обеспечению судов и контролю соответствия деятельности действующему законодательству были переданы от Министерства юстиции Верховному суду. Основная цель такой реформы заключалась в создании системы единообразного толкования и применения закона всеми судами, улучшении доступа к правосудию и создании условий для более эффективной защиты прав граждан и частных компаний.

Эффективное функционирование судебного конституционного контроля считается очень важным для Республики Беларусь. Закон «О конституционном судопроизводстве» (принятый 8 января 2014 г.) стал важным шагом в деле обеспечения соблюдения положений Конституции. Благодаря этому закону были разработаны принципы и общие правила конституционного судопроизводства и был детально урегулирован процессуальный порядок деятельности Конституционного суда, в том числе проведение обязательного предварительного контроля конституционности законов, принятых Парламентом перед их подписанием Главой государства. Кроме того, была четко определена юридическая сила и правовые последствия решений Конституционного суда Республики.

Кроме того, была проведена важная работа по преодолению бюрократизма в государственной службе. Такая работа была направлена на устранение излишних административных барьеров, упрощение взаимодействия между органами государственной власти и гражданами, а также повышение качества услуг, оказываемых государственными организациями гражданам. Первым и наиболее важным шагом в сторону преодоления бюрократизма стало выступление Главы государства 17 ноября 2004 г. в ходе церемонии подписания утверждения результатов всенародного референдума 17 октября 2004 г. Ключевой темой этого выступления, ставшего основой для нового курса социального развития, была идея построить страну для народа. Задачи заключались в снятии ограничений для людей, обеспечении достойных условий жизни, что позволит людям пользоваться своими правами и преодолеть бюрократию в работе государственных органов.

Президент признал необходимость работы государственных органов с гражданами по принципу «одного окна». Для повышения качества оказания услуг государственными органами исполнительной власти он предложил ряд мер, в том числе широкое внедрение книг замечаний и предложений<sup>223</sup>, упрощение государственных услуг, сокращения и ликвидации ненужного потока документов и ликвидация дублирующих административных действий.

<sup>223</sup> Эффективным инструментом в улучшении отношений между государственным аппаратом и обществом с целью повышения участия граждан в государственных делах стала книга замечаний и предложений для граждан, внедренная в соответствии с Декретом Президента №2 (14 января 2005 г.) «О совершенствовании работы с населением» (далее – Декрет №2) во всех государственных учреждениях.

Согласно этому политическому решению, государственные учреждения и организации должны предоставить книгу замечаний и предложений по требованию граждан, что обеспечивает рассмотрение жалоб с предоставлением письменного мотивированного отказа в случае необходимости. Таким образом, Указом № 2 был создан инструмент общественного контроля за деятельностью государственных органов. Введение административной ответственности за нарушение требований стало залогом эффективности такого инструмента.

С 2004 г. деbüroкратизация государственного сектора фактически стала одним из наиболее важных направлений государственной политики. В русле этой тенденции в последние годы был принят ряд норм, направленных на обеспечение доступности, простоты и эффективности решений, касающихся повседневных вопросов жизни населения.

Идея деbüroкратизации государственных организаций нашла свое отражение в специальном политическом и правовом акте главы государства, Директиве № 2 Президента Республики Беларусь (27 декабря 2006 г.) «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» (далее – Директива). Этот документ объединил усилия государственных органов, общественных объединений и граждан Республики Беларусь по устранению негативных явлений, которые произошли при взаимодействии граждан с государственными органами.

Директива изменила подходы к работе органов государственной власти. В частности, она обеспечивает пересмотр времени работы департаментов и должностных лиц, занимающихся приемом граждан и (или) выдачей справок и других документов, чтобы оно было удобным для населения<sup>224</sup>.

Другим важным элементом Директивы является то, что она учитывает интересы граждан при принятии решений государственными организациями в отношении двусмысленности или неясности требований правовых актов. Принцип того, что первостепенное значение отдается гражданам, постепенно стал юридическим прецедентом и находит свое отражение во многих других законодательных актах.

Большое значение уделяется совершенствованию законодательства, регулирующего обращения со стороны граждан и юридических лиц. Еще одним важным достижением является Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 «Об обращениях граждан и юридических лиц», вступивший в силу 22 января 2012 г. В соответствии с этим законом были внедрены электронные обращения для более эффективного взаимодействия с государственными органами.

Наряду с законодательством об обращениях граждан и юридических лиц было введено законодательство по регулированию государственных услуг. В этом отношении ключевую роль играет Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» (от 28 октября 2008 года), который всесторонне регулирует порядок действий должностных лиц при их взаимодействии с гражданами и организациями при оказании государственных услуг.

Данный закон исключает ведомственное и строго ограничивает местное нормотворчество в области административных процедур, как для граждан, так и для юридических лиц. Он также устанавливает права и обязанности участников, требования к подаче и рассмотрению заявлений, принятию управленческих решений и определяет механизм обжалования и исполнения таких решений.

<sup>224</sup> Прием граждан в будние дни начинается не позднее 8 часов утра и заканчивается не ранее 8 часов вечера. Такая работа также проводится по субботам и (или) воскресеньям, если это необходимо, принимая во внимание количество и характер обращений.

Особенностью законодательства Беларуси об административных процедурах является наличие перечней государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам. Эти перечни представляют собой сложные правовые акты, которые содержат информацию об организациях, в которые гражданин должен обратиться для осуществления административных процедур, предоставляемых документах, сроках выполнения административных процедур, сроке действия выдаваемых документов, и сборах, подлежащих уплате.

Такие подробные перечни были впервые утверждены Указом Президента Республики Беларусь №152 от 16 марта 2006 г. Их публикации предшествовала активная работа по сокращению и упрощению существующих процедур в различных областях для сокращения количества документов, представляемых гражданами для выполнения административных процедур. Подготовительная работа также включала оптимизацию функций государственных органов и организаций в целях повышения их эффективности.

Данный Указ впервые позволил гражданам иметь доступ к информации о государственных услугах на систематической основе, а также получать информацию о документах и (или) другой информации, которую они должны предоставить при обращении в соответствующие государственные органы. Это была первая попытка ввести систему, регулирующую отношения между государством и его гражданами среди постсоветских государств. В результате были ограничены возможности должностных лиц диктовать и навязывать собственные неформальные «правила игры», а граждане получили «руководство», содержащее информацию о методах и порядке применения для защиты своих прав и законных интересов.

Новый перечень административных процедур в отношении граждан был утвержден Указом Президента № 200 (26 апреля 2010 г.) «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан». Осуществление государственными органами и иными организациями административных процедур, не предусмотренных в перечне, по заявлениям граждан было запрещено.

Общим результатом реформ, проведенных в 2013 г., стала оптимизация структуры и функций государственных организаций, что привело к созданию более компактного, управляемого и эффективного государственного аппарата. Реализация Указа Президента №168 (от 12 апреля 2013 г.) «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников» привела к существенному сокращению числа занятых на государственной службе (в среднем на 25%).

### ***в. Текущие реформы***

Администрация Президента продолжает работу по де бюрократизации государственного аппарата. В ее рамках Администрация Президента и подведомственные организации на регулярной основе осуществляют мониторинг соблюдения законодательства. Кроме того, проводятся социологические исследования с целью выявления мнения граждан о работе в этой области. Результаты этих исследований и других мер мониторинга используются для устранения недостатков с целью дальнейшего повышения качества услуг, предоставляемых государственными органами гражданам.

По инициативе Администрации Президента 23 марта 2015 г. Глава государства подписал Указ № 135, утвердивший новую версию Директивы. В соответствии с этим указом, масштаб процесса де бюрократизации был расширен для того, чтобы охватить не только государ-

ственные органы, но и все организации, взаимодействующие с гражданами. Ключевой особенностью новой Директивы является приоритетность решения всех проблем и трудностей населения, по возможности – на местном уровне. В связи с этим, повышение качества государственных услуг стало важнейшей задачей местных органов власти и административных органов. Так, местным органам власти (облисполкомам) и Минскому горисполкому было поручено оказывать различные услуги, требующиеся гражданам, в том числе платных (например, аренда оборудования для сельского хозяйства и строительства). Кроме того, в качестве приоритета было определено обеспечение надлежащего функционирования организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению.

Также, в целях повышения прозрачности деятельности государственных органов в отношении инициатив и жалоб граждан, новая версия Директивы обязала руководителей центральных государственных органов и местных органов власти (и их заместителей) принимать граждан лично с 8.00 до 13.00 каждую среду, а также принимать звонки с 9.00 до 12.00 каждую субботу.

### **с. Планируемые реформы**

Что касается будущего направления реформирования государственной службы в Беларуси, то одним из приоритетных направлений остается деbüroкратизация государственного сектора и это требует постоянного совершенствования форм и методов ее реализации. Дальнейшие меры деbüroкратизации включают в себя следующее:

1. **Усовершенствование структуры и функций государственных органов:** в этом случае реформы не направлены на резкое сокращение государственных организаций или их слияние. Скорее, необходимо проанализировать управленческую деятельность для устранения дублирования функций, их передачи коммерческим организациям и изменения критериев оценки эффективности работы государственных органов<sup>225</sup>.
2. **Внедрение информационных технологий:** эффективное выполнение государственных функций невозможно без широкого внедрения информационных технологий и развития электронного правительства. Следует использовать весь спектр существующих телекоммуникационных и электронных средств связи и передачи данных для обеспечения граждан полной информацией об административных процедурах, требованиях и возможностях, возникающих благодаря применению принципа «одного окна».
3. **Обеспечение максимальной доступности населению административных процедур:** сегодня в Беларуси государственные услуги населению оказывают различные организации. Эта ситуация требует от граждан каждый раз искать необходимую информацию, например, место нахождения организации, часы работы; поиск такой информации связан с определенными трудностями. Эту проблему можно устранить путем создания многофункциональных центров (единых центров), которые позволят гражданам получать большинство государственных услуг в одном месте.

<sup>225</sup> Оценка государственных организаций должна проводиться гражданами, а не вышестоящими органами, на основе комплекса заранее выбранных ключевых показателей деятельности.

## 4. ГРУЗИЯ

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	69 700 км <sup>2</sup>
Численность населения:	3 729 млн. чел. (2014 г.)
ВВП:	16,53 млрд. долл. США (2014 г.)
ВНД на душу населения:	7 164 долл. США (2014 г.)
ИЧР:	0,754; 76 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	74,9 года (2014 г.)
Средняя продолжительность обучения:	12,1 лет (2014 г.)

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	25.37	39.51	64.11	69.38	71.63
Качество законодательства	33.82	33.33	70.33	73.68	79.33
Верховенство закона	13.88	30.14	48.82	53.55	64.42
Борьба с коррупцией	20.00	47.32	55.71	66.03	75.48

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Грузия является демократической президентской республикой, как это определено Конституцией Грузии. Президент является Главой государства. Парламент Грузии – высший представительный орган государства, осуществляющий законодательную власть, определяющий внутреннюю и внешнюю политику, а также обеспечивающий контроль за деятельностью Правительства в области Конституции.

Национальное Правительство Грузии является высшим органом исполнительной власти, обеспечивающим реализацию внутренней и внешней политики, контролирующим и координирующим деятельность государственных учреждений и осуществляющим государственные программы. Правительство состоит из Премьер-министра и 19 министров, включая трех государственных министров<sup>226</sup>. Правительство подотчетно перед Парламентом Грузии.

Государственные учреждения работают на центральном и местном уровнях и включают в себя Правительство Грузии, органы местного самоуправления, Правительства Автономных Республик Аджарии и Абхазии, и Правительство столицы Тбилиси.

<sup>226</sup> Государственными министрами являются Государственный министр Грузии по вопросам европейской и евроатлантической интеграции, Государственный министр Грузии по вопросам примирения и гражданского равноправия и Государственный министр Грузии по вопросам диаспоры.

В 2004 г. началась децентрализация власти (Долидзе и др., 2013 г.) и была внедрена система местного самоуправления, в рамках которой ранее существовавшие более тысячи муниципалитетов были преобразованы в современные 76 муниципалитетов (12 городов, включая столицу Тбилиси, и 64 общины).

Административно Грузия делится на две автономные республики, девять областей и столицу Тбилиси. Администрации регионов возглавляют губернаторы, которых назначает и освобождает от должности Правительство.

Долидзе и др. (2013 г.) отмечают, что Грузия унаследовала от Советского Союза слабые правительственные институты, и после распада СССР Правительство страны не имело достаточных ресурсов для запуска реформ в государственной службе. В конце 1990-х гг. в госслужбе были широко распространены коррупция и nepotизм, в ней доминировала протекционистская система, которая являлась мощным инструментом контроля власти на центральном и местном уровнях.

Несмотря на трудности в области государственного управления, принятие в 1997 г. Закона о публичной службе в Республике Грузия создало предпосылки для реформирования государственной службы в стране, основываясь на принципах верховенства закона, защиты прав и прозрачности.

После «революции роз» в 2003 г. и с введением в 2004 г. новой структуры правительства Грузия начала постепенно осуществлять реформы в области государственной службы. К их числу относятся законодательные изменения и внедрение проектов электронного управления, направленных на повышение эффективности государственных услуг. На сегодняшний день в Закон о публичной службе внесено около 80 изменений, каждое из которых фрагментировано и ориентировано на краткосрочный результат. Вместе с тем, все еще существует необходимость в реализации комплексных реформ в этой области, при этом имеется сильная политическая воля со стороны правительства по реформированию публичной службы современным и единым образом.

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### **а. Правовая основа государственной службы<sup>227</sup>**

В соответствии с Законом о публичной службе 1997 г., основным правовым актом, регулирующим публичную службу в Грузии, государственная политика в области публичной службы определяется Парламентом. Кроме того, такие подзаконные акты как постановления и распоряжения Правительства обеспечивают правовую основу для конкурсного найма, аттестации, распределения поощрений и других мероприятий на публичной службе.

27 октября 2015 г. Парламентом Грузии был принят новый Закон о публичной службе, планируется ряд изменений, при этом новое законодательство вступит в силу с 1 января 2017 г.<sup>228</sup>

<sup>227</sup> В настоящем анализе для обеспечения наиболее полной информации о публичной службе в Грузии учитываются положения нынешнего Закона Грузии «О публичной службе» 1997 г., а также положения недавно принятого Закона Грузии «О публичной службе» 2015 г., который вступит в силу с 1 января 2017 г.

<sup>228</sup> Поскольку эти изменения юридически еще не приняты, в данном исследовании будут изучены и представлены положения обоих законов о публичной службе 1997 и 2015 гг.

Закон 1997 г. определяет правовую основу организации публичной службы в Грузии, регулирует отношения, связанные с осуществлением публичной службы, и устанавливает правовой статус публичного служащего. В частности, в Главе I Закона 1997 г. определены понятия публичной службы, органов публичной службы и публичных служащих, включая описание их типов, а также определены основные принципы публичной службы. Далее, определен порядок поступления на публичную службу с указанием общих и особых требований, порядок проведения конкурса, отбора, условий назначений, сроков пребывания в должности, а также случаев приостановления служебных полномочий и отстранения от занимаемой должности (Главы II, IX, X и XII). Закон также определяет условия предоставления поощрений, карьерного развития, наложения дисциплинарных мер и проведения аттестации/сертификации (Главы VII и VIII).

В зависимости от компетенций и полномочий, должности публичной службы распределяются по рангам: высокий, средний, старший и младший (Глава V). Каждый ранг далее распределяется на три класса. Права и гарантии публичной службы определены в Главе III Закона, соответственно, эта глава регулирует вопросы оплаты труда и других надбавок, виды отпусков, на которые имеет право публичный служащий, а также условия перевода.

Закон далее оговаривает служебные обязанности, в том числе служебные обязанности публичного служащего, условия замены, ограничения по участию в предпринимательской деятельности, участию в деятельности партий и условия выполнения дополнительной оплачиваемой работы (Глава VI). Кроме того, предусмотрены общие правила и принципы поведения для публичных служащих, включая меры по обеспечению конфиденциальности информации, вопросы, связанные с конфликтом интересов, и предотвращение коррупционных правонарушений. В законе также содержатся условия разрешения споров (Глава XIV). И, наконец, в Законе изложены роль и функции Совета публичной службы в качестве консультативного органа Правительства Грузии, Бюро публичной службы и кадровых служб учреждений. Действие закона<sup>229</sup> не распространяется на государственно-политических должностных лиц и членов местного самоуправления/муниципального совета *Сакребуло*, муниципалитета *Гамгебели*/мэра, заместителя *Гамгебели*, руководителей структурных подразделений в *Гамгеоба*/районной управы и районных *Гамгебели* муниципалитетов Тбилиси, за исключением определенных условий, в соответствии с предусмотренным в законодательном акте.

В Законе о публичной службе также указано, что к публичным служащим применимы положения трудового законодательства с учетом особенностей закона. Отношения, связанные с публичной службой, которые не регулируются данным законом, регулируются в соответствии с положениями соответствующего законодательства.

Новый закон 2015 г. обеспечивает правовые основания для формирования и функционирования стабильной единой публичной службы Грузии, основанной на карьерном развитии, заслугах, добросовестности, политическом нейтралитете, беспристрастности и подотчетности. Закон определяет статус публичного служащего, условия занятости и прохождения службы профессиональными публичными чиновниками, вопросы управления публичной службой, регулирует служебно-правовые отношения.

<sup>229</sup> В соответствии со Статьей 11 Закона о публичной службе «Статьи 1, 6, 9, 10, 39, 41, 66 и 121 применимы к депутатам представительного органа местного самоуправления Сакребуло. Помимо статей, перечисленных в этом пункте, пункт 3 Статьи 71 применяется к государственно-политическим должностным лицам.

Глава I Закона содержит общие положения, лежащие в основе цели и сферы применения закона, определения, а также пределы распространения действия закона на публичных служащих. В Главе II определены принципы публичной службы: законность, преданность, равенство перед законом, экономическая результативность и эффективность, публичная служба, основанная на заслугах, беспристрастность, равный доступ граждан к публичной службе, подотчетность, политический нейтралитет, карьерное развитие, прозрачность и открытость. Глава III описывает централизованную систему управления публичной службой, включая Совет публичной службы, Бюро публичной службы и единицу публичного учреждения по управлению людскими ресурсами и их функции. Далее в Законе приводится классификация должностей чиновников (Глава IV), и прописаны положения, регулирующие поступление на публичную службу, включая основные, специальные и дополнительные квалификационные требования, срок публичной службы, назначение на вакантную должность чиновника в порядке конкурса и испытательный срок (Глава V).

В следующей главе представлены условия по управлению карьерой чиновника, относящиеся к вопросам перевода, карьерного развития, возложения временных функций, мобильности, оценки чиновника, профессионального развития, приостановления служебных полномочий чиновника (Глава VI), при этом вопросы освобождения чиновника со службы регулируются Главой XII. В Главе VII рассмотрены вопросы системы оплаты труда и поощрения, виды отпусков, а также права и обязанности публичных служащих. Положения Главы VIII и IX регулируют вопросы найма на публичную службу по административному и трудовому договору. Важным нововведением закона является включение положений по дисциплинарной ответственности, в соответствии с указанным в Главе X.

Закон также содержит новые положения, касающиеся реорганизации, ликвидации и слияния публичных учреждений, которые привели к внедрению «принципа мобильности»<sup>230</sup> в целях защиты интересов профессиональных публичных служащих (Глава XI). Глава XIII регулирует вопросы защиты прав кандидата, участвующего в конкурсе, а также профессиональных публичных служащих и лиц, работающих по административному контракту. Последние три главы (XIV, XV и XVI) содержат положения по организационному обеспечению службы, переходные и заключительные положения.

### ***в. Определение государственного служащего***

В соответствии с Законом о публичной службе Грузии 1997 г., публичная служба определяется как деятельность в публичных и казенных (бюджетных) учреждениях местного самоуправления.

Закон 1997 г. определяет публичного служащего как лицо, которое в порядке, установленном настоящим Законом, осуществляет оплачиваемую деятельность в публичном учреждении или учреждении местного самоуправления. Публичная служба в Грузии является единой и подразделяется на публичную службу и службу в местном самоуправлении.

Закон 1997 г. предусматривает следующие виды публичных служащих:

<sup>230</sup> В соответствии со Статьей 52 Закона принцип мобильности означает, что при сокращении штата ввиду реорганизации, ликвидации или (и) слияния публичного учреждения с другим публичным учреждением соответствующий чиновник с его согласия может быть переведен на равную его должности должность в том же или другом публичном учреждении, а при отсутствии такой должности – на более низкую должность с учетом его компетенции. В случае невозможности мобильности, предусмотренной первым пунктом статьи, чиновник зачисляется в резерв, и ему выплачивается соответствующая компенсация.

- Государственно-политические должностные лица, назначаемые или избираемые на государственные должности политического характера. К таким должностям относятся (а) Президент Грузии; (б) члены Парламента Грузии; (в) Премьер-министр Грузии и другие члены Правительства Грузии; (г) члены высших представительных органов Абхазии и Аджарии; (д) главы Правительств Автономных Республик Абхазия и Аджария;
- Чиновники публичных органов и органов местного самоуправления;
- Вспомогательные служащие (или технические работники), принимаемые по трудовому договору на предусмотренную штатом учреждения должность вспомогательного служащего;
- Внештатные публичные служащие, принимаемые на службу по назначению или по трудовому договору на определенный срок для выполнения непостоянных задач.

Новый Закон о публичной службе 2015 г. исключает исполнительные и политические функции в публичной службе Грузии. Целью отделения публичной службы от государственной службы является освобождение публичной службы от выполнения деятельности, связанной с законодательством, юстицией и политикой. Закон также предусматривает развитие системы карьерного развития, построенной на принципах меритократии.

В соответствии с Законом 2015 г. публичная служба означает «работу на выборных должностях или должностях по назначению в публичных органах (учреждениях) Грузии и органах (учреждениях) автономных республик, осуществляющих на основании законодательства Грузии законодательную, исполнительную и судебную власть, государственный надзор и контроль, а также государственную оборону».

Публичная служба – работа на государственной службе (кроме деятельности, осуществляемой лицами, определенными пунктом первым статьи 4 Закона), работа в органах (учреждениях) муниципалитета, юридических лицах публичного права (кроме юридических лиц публичного права – культурных, общеобразовательных, научных, исследовательских, спортивных и религиозных, основанных на членстве и относящихся к категории, определенной настоящим Законом и Законом Грузии «О юридическом лице публичного права»)<sup>231</sup>.

Профессиональные публичные чиновники (далее – чиновники) – лица, на неограниченный срок назначаемые государством, автономной республикой, муниципалитетом, юридическим лицом публичного права на предназначенные для чиновников штатные должности публичной службы, которые осуществляют публично-правовые полномочия как свою основную профессиональную деятельность, что обеспечивает соблюдение ими публичных интересов, и которые получают взамен соответствующее вознаграждение и гарантии социальной и правовой защиты. Закон о публичной службе 2015 г. также содержит детальный перечень должностей, которые считаются должностями государственно-политических и политических должностных лиц<sup>232</sup>, на которых действие Закона не распространяется.

<sup>231</sup> Публичной службой считается также работа в Администрации Президента Грузии, аппаратах совещательных органов при Президенте Грузии, Премьер-министре Грузии и Правительстве Грузии, Аппарате Национального банка Грузии, Аппарате Службы государственного аудита, Аппарате Высшего совета юстиции Грузии, Аппарате Народного Защитника Грузии, Аппарате бизнес-омбудсмена Грузии, Аппарате Инспектора по защите персональных данных, Аппарате Центральной избирательной комиссии Грузии, аппаратах высших избирательных комиссий Абхазской и Аджарской автономных республик, администрации государственного уполномоченного – губернатора (Статья 3с).

<sup>232</sup> Государственно-политическими должностными лицами являются Президент Грузии; члены Парламента Грузии; Премьер-министр и другие члены Правительства Грузии и их заместители; члены высших представительных органов Автономной Республики Абхазия и Автономной Республики Аджария; члены Правительств Автономной Республики Абхазия и Автономной Республики Аджария и их заместители; а также губернатор и его заместитель; чиновники муниципального совета Сакребуло; гамбегели муниципалитета (глава местной администрации); и заместитель гамбегели (мэр).

Кроме того, в публичной службе с профессиональными публичными чиновниками могут заключаться трудовые и административные договоры. Лицам, нанятым по трудовым договорам, предоставляются полномочия по выполнению вспомогательных или непостоянных задач публичного учреждения<sup>233</sup>. Наем лиц по трудовым договорам на публичной службе осуществляется по упрощенному порядку конкурса.

Закон 2015 г. также предусматривает внедрение института лиц, работающих по административному договору, что означает, что государственно-политическое должностное лицо будет полномочно по собственному усмотрению нанимать человека путем заключения административного договора, учитывая условия такого договора для оказания отраслевых/секторных консультативных услуг, интеллектуально-технической помощи и организационно-менеджерских функций, как правило, без проведения конкурса<sup>234</sup>.

В соответствии со Статьей 25 Закона о публичной службе 2015 г. каждая должность публичной службы соответствует одной карьерной ступени, и они распределены по следующим иерархическим рангам:

- a. Первый ранг – высокий управленческий уровень;
- b. Второй ранг – средний управленческий уровень;
- c. Третий ранг – уровень старшего специалиста;
- d. Четвертый ранг – уровень младшего специалиста.

Должности чиновников распределяются по иерархическим рангам в зависимости от следующих факторов, соответствующих функциям каждой из должностей: (a) ответственность; (b) сложность выполнения обязанностей; (c) компетенции; (d) необходимая квалификация; (e) опыт работы. Кроме того, есть 12 классов чиновников, которые присваиваются чиновникам по результатам оценки и стажу работы.

### ***с. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

Для подачи заявления на должность публичного чиновника в соответствии с Законом о публичной службе 1997 г. необходимо соблюсти следующие основные требования (Статья 15 и 16):

- На должность публичной службы может быть принят дееспособный гражданин Грузии, обладающий соответствующими знаниями и опытом, достигший 21 года и владеющий государственным языком Грузии;
- На должность чиновника местного самоуправления может быть принят дееспособный гражданин Грузии, достигший 18-летнего возраста, имеющий образование не ниже среднего и владеющий государственным языком Грузии.

Закон 1997 г. также предусматривает, что гражданин Грузии, проживающий за рубежом, имеющий соответствующие знания и опыт, достигший возраста 21 года и владеющий госу-

<sup>233</sup> Закон предусматривает возложение на них дисциплинарной ответственности в случае нарушения ими принципов публичной службы.

<sup>234</sup> В случае найма лиц по административному договору государственно-политическое должностное лицо также может применять упрощенный порядок конкурса, определенный Постановлением Правительства.

дарственным языком Грузии, может быть принят на публичную службу только на основании трудового договора.

Также отмечается, что основные требования установлены только для публичных чиновников. Ко всем публичным служащим применяются особые требования, в том числе к публичным служащим, подчиненным работникам и лицам, работающим по договору. Дополнительные требования устанавливаются законом или на его основании, а дополнительные квалификационные требования могут быть введены руководителем или вышестоящим начальником учреждения.

Закон 2015 г. вводит новое требование о наличии сертификата чиновника, в дополнение к требованиям по возрасту и знанию языка. Данный сертификат призван подтвердить наличие знаний и умений, необходимых для лиц, желающих занять должность чиновника на публичной службе; он выдается после успешного прохождения сертификации Бюро публичной службы.

### **Общая численность публичных служащих**

Согласно последним статистическим данным<sup>235</sup>, общая численность публичных служащих составляет 53 109 человек.

### **Удельный вес публичных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения**

Пропорционально общей численности населения на каждые 70 человек населения приходится один публичный служащий.

### **Распределение публичных служащих по полу и возрасту**

С точки зрения гендера в публичной службе преобладают мужчины, доля которых равна 69% (36 558 чел.), женщины составляют оставшиеся 31% (16 551 чел.)<sup>236</sup>.

Средний возраст публичных служащих в 2015 г. составлял около 40 лет, при этом средний возраст среди женщин был немного меньше, чем среди мужчин: 39 и 41 год соответственно.

### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Что касается оплаты труда, средняя заработная плата публичного служащего в Грузии составляет 1 278 лари (520 долл. США), при этом ВВП на душу населения составляет 7 582 лари (3 083 долл. США).

Согласно Закону о публичной службе 2015 г. оплата труда в публичной службе включает должностной оклад и надбавку. Размеры должностных окладов для должностей по каждому иерархическому рангу определяются Законом Грузии «Об оплате труда в публичном учреждении». Размер надбавки определяется с учетом класса чиновника, в соответствии со сверхурочной работой и при возложении функций особой важности по поручению вышестоящего должностного лица.

<sup>235</sup> См. ежегодный отчет Бюро публичной службы за 2015 г. [http://csb.gov.ge/uploads.2015\\_ENG\\_web.pdf](http://csb.gov.ge/uploads.2015_ENG_web.pdf)

<sup>236</sup> В 2015 г.

### III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Управление персоналом на публичной службе регулируется несколькими нормативно-правовыми актами, в основном Законом 1997 г. о публичной службе (который будет заменен Законом 2015 г.) и Трудовым кодексом Грузии.

Бюро публичной службы Грузии (БПС) является юридическим лицом публичного права, созданным в соответствии с Законом о публичной службе Грузии в 2004 г. и подотчетным перед Премьер-министром Грузии. Миссия БПС состоит в продвижении эффективного государственного управления и развитии профессиональной, основывающейся на карьере публичной службы в Грузии. Бюро работает над разработкой и совершенствованием текущего законодательства, продвижением систем управления персоналом, созданием эффективных и прозрачных стандартов управления и этики и оказывает поддержку в реализации политики по борьбе с коррупцией в учреждениях публичной службы.

Бюро публичной службы отвечает за управление персоналом публичной службы. Также оно обеспечивает координацию и методологическую поддержку процессов управления кадрами публичной службы. В частности, Бюро координирует деятельность отделов кадров службы учреждений публичной службы, обеспечивает руководство по управлению сотрудниками, а также переподготовку для публичных служащих.

В рамках реализации своих полномочий Бюро инициировало и реализует ряд изменений, связанных с институционализацией, оптимизацией количества публичных служащих, совершенствованием системы мотивации, улучшением планирования и расходования бюджета, а также антикоррупционными реформами (Долидзе и др., 2013 г.: с.116). Следует отметить, что в соответствии с Концепцией реформирования публичной службы возрастают функции Бюро в процессах отбора кадров.

В 2015 г. БПС было реорганизовано для создания Департамента по управлению персоналом и Департамента институционального устройства и обобщения практики публичной службы. Появилась должность второго заместителя, ежегодный бюджет Бюро был удвоен.

Согласно Закону о публичной службе 1997 г. кадровые отделы учреждений публичной службы должны обеспечивать проведение конкурса и замещение вакантной публичной должности и аттестации, вести личные дела служащих, консультировать служащих по вопросам их правового положения, ограничений и иным вопросам, связанным с прохождением службы и организовывать их переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации (Глава XV).

Новый Закон о публичной службе 2015 г. определяет основные функции кадровых служб публичных учреждений следующим образом: (а) содействие разработке и планировании политики по управлению человеческими ресурсами публичного учреждения; (б) управление людскими ресурсами и их администрирование (Статья 24).

#### **а. Организация отбора и найма в государственной службе**

Статья 21 Закона о публичной службе 1997 г. предусматривает, что «чиновник принимается на службу путем назначения или избрания на должность». Назначение осуществляется толь-

ко посредством конкурсного отбора; правила проведения конкурса устанавливаются Правительством Грузии.

На должность вне конкурса могут быть назначены (Статья 30):

- чиновники, назначаемые или избираемые на должности Президентом Грузии, Парламентом Грузии, Председателем Парламента Грузии, Премьер-министром Грузии;
- чиновники, избираемые высшими представительными органами Абхазской и Аджарской автономных республик;
- заместители, помощники, советники министров;
- временно замещающие на должностях других;
- лица, временно исполняющие обязанности на вакантных должностях, подлежащих занятию в конкурсном порядке;
- чиновники – в случае служебного продвижения;
- чиновники – при переводе в другую структурную единицу того же учреждения, если к занимаемой ими и подлежащей занятию по конкурсу должности предъявляются одни и те же конкурсные требования.

С 2010 г. БПС разрабатывает единую электронную систему управления кадровыми ресурсами (e-HRMS), которая должна быть внедрена во всех публичных учреждениях. Это автоматизированная система администрирования персонала, обеспечивающая электронное управление человеческими ресурсами с соблюдением соответствующей политики и стандартов. По состоянию на март 2016 г. e-HRMS была в полном объеме внедрена и функционировала в 18 министерствах (Министерство обороны Грузии было в процессе ее внедрения), 32 юридических лицах публичного права при различных министерствах, 11 независимых юридических лицах публичного права, пяти учреждениях в Автономной республике Аджария и Абхазия и в 31 муниципалитете.

Новый Закон о публичной службе предусматривает, что назначение на вакантную должность чиновника осуществляется только на основании конкурса, кроме случаев, связанных с переводом и мобильностью чиновника (Статья 47 и 52).

Лицо назначается на должность чиновника четвертого (нижнего) ранга на основании открытого конкурса, в котором могут принять участие все кандидаты, имеющие сертификат чиновника. Карьерное развитие профессионального публичного служащего на должности более высокого ранга (третьего, второго или первого) осуществляется на основании закрытого конкурса, т.е. отбора кандидатов из системы публичной службы, за исключением лиц, работающих по административному договору.

Профессиональный публичный служащий назначается на должность более высокого ранга на основе открытого конкурса только в случае, если в ходе закрытого конкурса подходящий кандидат не был отобран или же при наличии аргументированной рекомендации Бюро о несоответствии кандидата требуемой квалификации в системе публичной службы<sup>237</sup>.

<sup>237</sup> Несоответствие квалификации может быть определено посредством поиска в базе данных единой системы управления кадровыми ресурсами (e-HRMS)

Для оценки соответствия кандидата требованиям вакантной должности создается конкурсная комиссия. Руководитель конкурсной комиссии выбирается из числа чиновников, работающих в учреждении в должности первого или второго ранга, и назначается руководителем публичного учреждения. Руководитель публичного учреждения не может быть председателем конкурсной комиссии. Представитель Бюро вправе по поручению начальника Бюро присутствовать на конкурсе в любом публичном учреждении в целях обеспечения прозрачности процесса.

Оценка кандидатов осуществляется при помощи устного или письменного задания и собеседования, или других форм оценки, предусмотренных законодательством Грузии (Статья 41 Закона 2015 г.).

Кроме того, лицо без статуса чиновника назначается на вакантную должность чиновника с обязательным испытательным сроком (12 месяцев).

Одним из приоритетов БПС является внедрение должностных инструкций для публичных служащих, которые позволят руководителям четко определить права и обязанности работников. Департамент управления кадровыми ресурсами публичной службы БПС завершил проект по анализу должностных функций и должностных инструкций, направленный на обновление существующих шаблонов должностных инструкций и анкет по анализу должностных функций. По результатам проекта для специалистов по управлению кадрами были подготовлены соответствующие руководства, и соответствующий кадровый персонал министерств прошел обучение по вопросам разработки должностных инструкций.

***б. Служебное продвижение на государственной службе. Какие правовые инструменты регулируют данный вопрос?***

Согласно Закону о публичной службе 1997 г., чиновник может быть выдвинут на более высокую должность в случае, если он принят на службу по конкурсу и служит в занимаемой должности не менее одного года. При представлении на одну должность подлежащих продвижению нескольких чиновников назначается тот, который по результатам аттестации имеет более высокую оценку.

Статья 49 Закона 2015 г. предусматривает, что карьерное развитие чиновника имеет место при переходе с должности низшего иерархического ранга на должность высшего иерархического ранга; при переходе с низшей должности на высшую должность того же иерархического ранга. Карьерное развитие чиновника осуществляется на основании закрытого конкурса.

***с. Оценка деятельности, обучение и карьерное развитие. Какие правовые инструменты регулируют данный вопрос?***

Как отмечалось в работе Долидзе и др., в системе публичной службы до сих пор нет системы интегрированной оценки деятельности (2013 г., с. 120). Для повышения эффективности и прозрачности процессов управления кадровыми ресурсами в публичной службе, кадровые службы нескольких министерств внедрили единую цифровую систему управления кадрами, которая обеспечивает доступ к данным о персонале для всех задействованных ведомств.

БПС подчеркивает важность профессионального развития публичных служащих и активно работает над разработкой учебных модулей для публичных служащих по ряду вопросов. В Закон о публичной службе было внесено изменение, направленное на обеспечение публичным служащим законного права на развитие профессиональных навыков и повышение квалификации. Дальнейшее совершенствование системы развития потенциала по обеспечению профессионального развития публичных служащих предусмотрено в соответствии с Концепцией реформы публичной службы и новым Законом 2015 г. Например, потребности в обучении будут определяться по результатам оценки деятельности публичных служащих.

Новый Закон 2015 г. определяет ряд нормативных правил по управлению карьерой профессиональных публичных служащих, включая перевод на другую должность и карьерное развитие, возложение на чиновника временных функций, а также условия, касающиеся мобильности публичных служащих. Такие инструменты карьерного развития служат обеспечению выполнения обязательств государства по удовлетворению потребностей профессиональных публичных служащих. В этом отношении недавно внедренная практика перевода профессиональных публичных служащих является наиболее актуальной. В интересах как профессионального публичного служащего, так и публичной службы, эта практика позволяет предоставлять чиновнику другие и/или функционально схожие полномочия, соответствующие его иерархическому рангу и должности в том же публичном учреждении или его системе (горизонтальный перевод)<sup>238</sup>.

Текущая практика оценки деятельности основывается на регулярной аттестации, проводимой каждые три года. Статья 81 Закона 197 г. определяет аттестацию (или сертификацию) как «оценку соответствия профессиональных навыков, квалификации, способностей и личных качеств чиновника требованиям, предъявляемым к занимаемой (или подлежащей занятию) должности». В отличие от действующего законодательства и в целях карьерного развития профессиональных публичных служащих новый Закон предусматривает обязательную ежегодную оценку профессиональных служащих, по результатам которой определяются предоставляемые стимулы<sup>239</sup> и соответствующее обучение.

Учитывая цели публичной службы и необходимость ее надлежащего функционирования, профессиональные публичные служащие будут иметь возможность участвовать в программах профессионального развития, направленных на повышение их профессиональных возможностей. Кроме того, закон предусматривает возможность участия в программах профессионального развития вне системы публичной службы. Публичные учреждения определяют необходимость профессионального развития персонала в начале каждого года на основании стандарта профессионального развития, утвержденного Правительством Грузии.

Новый закон также предусматривает введение правил, касающихся дисциплинарного производства. Закон включает определение дисциплинарного проступка, цель и принципы дисциплинарного производства, а также права и обязанности лица, совершившего проступок.

<sup>238</sup> Статья 47, 2015. Порядок перевода установлен Статьей 48 Закона о публичной службе 2015 г.

<sup>239</sup> В соответствии с Законом 2015 г. стимулом в деятельности профессиональных публичных служащих является поощрение в форме объявления благодарности, денежной награды или ценного подарка.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Закон о публичной службе и Закон о конфликте интересов в публичной службе регулируют этические стандарты в публичной службе в Грузии. Согласно изменениям, внесенным в предыдущий закон в 2009 г., письменные заявления заменены на возможность подачи заявления в электронном виде, отменена необходимость подачи декларации об имущественном положении при поступлении на публичную службу<sup>240</sup> и расширены категории должностных лиц, которые должны подавать декларацию об имущественном положении. В Закон о конфликте интересов в том же году были внесены изменения, предусматривающие необходимость публикации всей информации, содержащейся в декларациях об имущественном положении публичных служащих (за исключением личных данных). Изменения в обоих законах привели к введению ежегодной подачи декларации об имущественном положении, отмене резерва (или базы данных) работников и созданию Антикоррупционного совета в целях усиления борьбы с коррупцией.

В Грузии нет отдельного антикоррупционного органа, но Антикоррупционный совет (АКС), созданный в 2008 г., служит в качестве органа, ответственного за укрепление правил, политики и практики в области борьбы с коррупцией и честности, а также за обеспечение сохранения реформ в этих сферах в повестке дня правительства. В частности, АКС как межведомственный совет отвечает за координацию мероприятий по борьбе с коррупцией, разработку новых политик и пересмотр антикоррупционной стратегии и планов мероприятий, мониторинг их реализации, внедрение и реализацию рекомендаций международных организаций, а также информирование общественности. Решения АКС не являются обязательными, если они не отражены в указах Президента, постановлениях Правительства или других нормативных актах.

АКС разработал антикоррупционную стратегию и План мероприятий, которые определяют области, являющиеся чувствительными с точки зрения коррупции, и предусматривают действия, направленные на модернизацию публичной службы, развитие административной службы, государственных закупок, реформирование системы государственных финансов, развитие налоговых и таможенных систем, конкурентного и свободного от коррупции частного сектора, улучшение отправления правосудия, усиление межведомственной координации в целях профилактики коррупции, улучшение систем финансирования политических партий и предотвращения политической коррупции.

Однако международная организация «Transparency International» сообщает, что роль АКС в разработке и реализации антикоррупционных мероприятий в Грузии в 2010-2012 гг. была ограниченной, в основном, вследствие его слабого организационного потенциала (ОЭСР, 2013 г.). Кроме того, организация «Transparency International» предложила реформировать АКС и создать независимое антикоррупционное ведомство «... в чьи обязанности будут входить расследования, профилактика и просвещение. Данное ведомство будет иметь независимый персонал, бюджет, и будет подчиняться непосредственно законодательному органу» (там же, с. 23).

В Грузии нет специальной должности сотрудника, ответственного за соблюдение этических норм в министерствах или публичных учреждениях, но есть сотрудники, которые выступают в качестве внутренних координаторов по вопросам этики.

<sup>240</sup> Чиновники теперь обязаны подавать декларацию об имущественном положении, когда они занимают определенный уровень, в основном, руководителя отдела и выше. (Долидзе и др., 2013 г., с.126).

Следует также отметить, что БПС отвечает за разработку Кодекса этики для публичных служащих, который, согласно плану, будет подготовлен в 2016 г. БПС разработало Руководство по этике и кодексу поведения в публичной службе<sup>241</sup>, которое включает практические упражнения и ситуационный анализ. Бюро также проводит обучение по вопросам этики и кодекса поведения для публичных служащих.

БПС также работает над повышением информированности публичных служащих в вопросах защиты осведомителей. В 2015 г. совместно с ПРООН и Правительством Швеции был реализован совместный проект по усилению защиты осведомителей в Грузии. По результатам проекта было подготовлено Руководство по защите осведомителей. Кроме того, Закон о конфликте интересов и коррупции в государственном секторе предусматривает существенные улучшения в вопросах правовой защиты осведомителей<sup>242</sup>.

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Проведенные реформы

Как уже отмечалось, после «революции роз» новое правительство приступило к постепенной реформе публичной службы. Также был предпринят ряд мер по борьбе с коррупцией. Антикоррупционные усилия привели к реформам в публичной службе, правоохранительной системе и управлении государственными финансами.

Реформа полицейской системы в Министерстве внутренних дел была наиболее успешным примером антикоррупционных мер и реформ в публичной службе<sup>243</sup>. Набор новых квалифицированных кадров, обеспечение стабильной рабочей среды и внедрение аудита и контроля обеспечило прекращение коррупционной практики в министерстве. По сообщениям, не только в полиции, но и в других публичных учреждениях нет коррупции. Согласно ОЭСР (2013 г.) Грузия добилась значительного прогресса в снижении уровня коррупции, о чем свидетельствуют различные опросы общественного мнения и международные рейтинги<sup>244</sup>.

Развитие проектов электронного правительства помогло повысить эффективность оказания государственных услуг. Например, процесс регистрации компании или недвижимости сегодня занимает несколько минут. Государственные закупки также осуществляются онлайн. Такие инновации способствовали повышению прозрачности и подотчетности государственного сектора перед гражданами страны.

БПС работает над системами электронного государственного управления с 2009 г. Одной из успешных инициатив в этой области стало внедрение в 2011 г. веб-портала вакансий публичной службы ([www.hr.gov.ge](http://www.hr.gov.ge)). Этот веб-сайт упростил процедуры объявления о вакансиях и подачи заявлений и, самое главное, способствовал объективному доступу к возможностям для трудоустройства в государственном секторе.

<sup>241</sup> Кодекс этики и правила поведения публичных служащих имеются на веб-сайте Астанинского хаба в сфере государственной службы по ссылке <http://www.regionalhub.org/en-us/E-Journal.aspx>

<sup>242</sup> Более подробную информацию см. <https://matsne.gov.ge/document/view/33550>

<sup>243</sup> Анализ практического примера по антикоррупционным реформам в системе полиции в Грузии, опубликованный Астанинским хабом в сфере государственной службы, доступен по ссылке: [http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2015/11/Anti-corr-G\\_rus.pdf](http://www.regionalhub.org/wp-content/uploads/2015/11/Anti-corr-G_rus.pdf)

<sup>244</sup> Согласно Индексу восприятия коррупции, составляемому международной организацией «Transparency International» (2014 г.), оценка Грузии выросла с 1,8 в 2003 г. до 5,2 в 2014 г. Она заняла 50-е место среди 174 стран.

Еще одним хорошим примером проекта электронного государственного управления БПС был запуск единой электронной системы декларирования имущественного положения ([www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge)) в 2010 г. Было признано, что переход к декларации имущественного положения онлайн значительно улучшил процесс и процедуры декларирования имущества высокопоставленными чиновниками. Этот проект получил премию ООН за заслуги в государственной службе в 2013 г.

Несмотря на эти прогрессивные меры по реформированию публичной службы сохраняются следующие вызовы: необходимость деполитизации публичной службы, отсутствие единых общенациональных практик по управлению кадровыми ресурсами, отсутствие системы непрерывного укрепления потенциала публичных служащих и низкий уровень участия общественности в процессах выработки политики.

### ***в. Текущие реформы***

Для решения упомянутых проблем и дальнейшего усиления реформы публичной службы, которую Правительство считает одним из основных приоритетов, был создан Совет по координации реформы публичной службы, состоящий из 15 представителей министерств и Парламента, под председательством руководителя Администрации Правительства Грузии.

Реформы публичной службы направлены на:

- Создание политически нейтральной, открытой и эффективной публичной службы;
- Разработку последовательной и недвусмысленной нормативно-правовой основы для публичной службы;
- Развитие системы публичной службы, основывающейся на карьере и профессиональных публичных служащих;
- Создание возможностей для непрерывного обучения и профессионального развития публичных служащих;
- Создание справедливых систем оплаты труда и классификации;
- Выполнение дальнейших мер для интеграции в европейские и евро-атлантические институты.

Соответственно была разработана и утверждена в 2014 г. Концепция реформирования публичной службы, которая заложила прочную основу для разработки нового Закона о публичной службе. Концепция реформирования публичной службы направлена на создание института профессиональных публичных служащих и введение норм, обеспечивающих независимость публичной службы от политического влияния и развитие справедливой системы карьерного роста. Концепция включает рекомендации, основывающиеся на системе категоризации ЕС, которая применялась в других странах с переходной экономикой. Она предоставляет исчерпывающий перечень инициатив по реформированию публичной службы.<sup>245</sup> В частности, работа над Концепцией выявила определенные законодательные пробелы, такие как наличие противоречащих норм в основных законах, отсутствие соответ-

<sup>245</sup> Эти категории включают: определение публичной службы; работников публичной службы; центральную систему по управлению публичной службой; поступление в систему публичной службы; систему классификации публичных служащих; систему оплаты труда; управление публичными служащими; права и обязанности публичных служащих; обучение и профессиональное развитие и гендерное равенство в системе публичной службы.

ствующих подзаконных актов, сочетающихся с новыми юридическими подходами, что привело к решению не вносить изменения в действующее законодательство, а принять новый Закон о публичной службе.

Новый Закон о публичной службе Грузии был принят Парламентом Грузии 27 октября 2015 г. и вступит в силу с 1 января 2017 г. Закон направлен на создание политически нейтральной, единой системы публичной службы, основывающейся на принципах меритократии и профессионализма, честности, беспристрастности и подотчетности, а также способствующей перспективам карьерного роста для публичных служащих.

Новые процедуры конкурса, введенные Законом 2015 г., направлены на освобождение приема на публичную службу от политического влияния. В частности, сертификация и новые правила, касающиеся состава конкурсных комиссий, должны обеспечить искоренение протекции и nepотизма, а также предотвратить вмешательство руководителя соответствующего публичного учреждения в кадровые вопросы, исходя из политического мнения. Новый Закон 2015 г. также способствует укреплению системы управления публичной службой. Согласно Закону расширены функции Бюро публичной службы и начальнику Бюро предоставлено право давать рекомендации.

### ***с. Планируемые реформы***

Как отмечает БПС, период с 2013 по 2015 г. был переломным моментом для крупномасштабных инициатив по реформированию системы публичной службы. Текущие реформы, инициированные в рамках Концепции реформирования публичной службы, будут продолжены в 2016 г. с целью подготовки основы для реализации нового закона с 1 января 2017 г.

Новый закон предусматривает внесение ряда изменений, в том числе пересмотр понятия «публичной службы» и связанных определений, а также изменения в профиле публичного служащего, порядке поступления на публичную службу, систем оплаты труда и классификации, обучения и профессионального развития. Данный закон также должен обеспечить значительные улучшения в области правовой защиты осведомителей<sup>246</sup>.

<sup>246</sup> Для получения более подробной информации о новом Законе «О публичной службе», а также Концепции публичной службы см. веб-сайт Бюро публичной службы Грузии, <http://www.csb.gov.ge/en/home>

**Библиография:**

Бюро публичной службы. Ежегодный отчет Бюро публичной службы за 2015 год. Доступен в Интернете [доступ от 15 января 2016 г.] <http://www.csb.gov.ge/en/civil-service-bureau-annual-report-2015/1007>.

Всемирный банк. 2015. Грузия, страновые данные. Доступно в Интернете [доступ от 18 сентября 2015 г.] <http://data.worldbank.org/country/Georgia>.

Всемирный банк. 2015 г. Worldwide Governance Indicators. Доступно в Интернете [доступ от 15 февраля 2016 г.] <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Закон Грузии «О публичной службе» 1997 г. Доступен в Интернете [доступ от 10 сентября 2015 г.] <http://csb.gov.ge/en/useful-links/legislative-acts>.

Закон Грузии «О публичной службе» 2015 г. Доступен в Интернете [доступ от 15 января 2016 г.] <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098>.

Закон Грузии «О конфликте интересов и коррупции в публичной службе» 1997 г. Доступен в Интернете [доступ от 10 сентября 2015 г.] <http://csb.gov.ge/en/useful-links/legislative-acts>.

Постановление Правительства Грузии №627 «Об утверждении Концепции реформирования публичной службы и некоторых других мер» 2014 г. Доступно в Интернете [доступ от 10 сентября 2015 г.] <http://csb.gov.ge/en/useful-links/legislative-acts>.

Организация экономического сотрудничества и развития. Антикоррупционная сеть для Восточной Европы и Центральной Азии. Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией, Третий раунд мониторинга: Грузия. 2013 г. Доступно в Интернете [доступ от 17 сентября 2015 г.].

<http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>.

Программа развития ООН, 2015 г. Отчет о человеческом развитии за 2015 год. Доступен в Интернете. [доступ от 15 февраля 2016 г.] [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf).

Transparency International. 2014. Индекс восприятия коррупции 2014 г: Результаты. Доступен в Интернете [доступ от 17 сентября 2015 г.] <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

Dolidze, N, Jobava, I. and Sopromadze, E. 2013. Public Administration in Georgia. In: Liebert, S., Condrey, S. and Goncharov, D. eds. Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. CRC Press, Taylor & Francis Group.

## 5. КАЗАХСТАН

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	2 724 900 км <sup>2</sup>
Численность населения:	17 563 300 чел. (август 2015 г.)
ВВП:	217,87 млрд. (2014 г.)
ВНД на душу населения:	11 850 долл. (2014 г.)
ИЧР:	0,788 – 56 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	69,4 лет
Средняя продолжительность обучения:	11,4

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	25.9	34.6	40.7	35.4	54.3
Качество законодательства	27.0	44.6	41.1	36.8	44.7
Верховенство закона	16.3	24.9	32.7	30.3	34.1
Борьба с коррупцией	8.3	15.6	16.7	19.6	26.0

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Согласно Конституции, Казахстан является демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Казахстан обрел независимость 16 декабря 1991 г. Столицей страны является город Астана. Государственным языком является казахский язык, а русский язык имеет статус языка межнационального общения.

Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Президент является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Правительство Казахстана осуществляет исполнительную власть Республики Казахстан, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью. Парламент Республики осуществляет законодательные функции и состоит из двух Палат: Сената и Ма-

жилиса. Сенат состоит из 47 депутатов: по два человека от каждой области, города республиканского значения (Алматы) и столицы Республики Казахстан (Астана), пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом республики с учетом равного представительства национальных, культурных и других важных интересов общества. Срок депутатских полномочий – шесть лет. Мажилис состоит из 107 депутатов, девять из которых избираются Ассамблеей народов Казахстана. В настоящее время (2016 г.) в Мажилисе представлены три партии: «Нур Отан» (Народная демократическая партия), «Ак жол» (Демократическая партия Казахстана) и Коммунистическая партия Казахстана. Срок полномочий депутатов Мажилиса – пять лет.

После приобретения независимости в Казахстане был проделан большой путь политической, социально-экономической и административной трансформации. Реформа государственной службы была неотъемлемой частью этих преобразований.

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### **а. Правовая основа государственной службы**

Закон о государственной службе является основным правовым инструментом, регулирующим государственную службу в Казахстане. Кроме того, подзаконные акты, такие как Указы Президента, постановления правительства и официальные акты Агентства РК по делам государственной службы и противодействию коррупции формируют правовую основу для организации государственной службы в Казахстане, устанавливают правовой статус государственного служащего, а также нормы, касающиеся функциональных отношений на государственной службе.

В частности, Глава I Закона 2015 г. дает определение ряду понятий. Она устанавливает основные принципы «государственной службы» и функции уполномоченного органа по делам государственной службы. Она также определяет классификацию должностей государственных служащих, роль и функции служб управления персоналом в государственных органах. Далее Закон определяет правовое положение, в том числе статус и права государственных служащих, основные обязанности, ограничения по участию в предпринимательской деятельности, участию в деятельности политических партий и условия занятия другой оплачиваемой деятельностью помимо государственной службы. Также в Законе описываются функции политических государственных служащих, ответственных секретарей и руководителей аппаратов (Глава II). Помимо этого, Закон включает положения, регулирующие вопросы поступления на государственную службу, с указанием основных и особых требований, порядка проведения конкурса, отбора, сроков назначения на должность, проверок, испытательного срока, а также прекращения и увольнения с государственной службы (Главы III, V, VII и X). Кроме того, Закон устанавливает условия предоставления стимулов, карьерного развития, ротации, обучения, стажировки, привлечения к дисциплинарной ответственности и оценки деятельности государственных служащих (Главы VI, VII). В Главе IX рассмотрены вопросы оплаты труда, социальных гарантий, виды отпусков и пенсионного обеспечения.

Кроме того, в законе установлены основные правила и принципы поведения государственных служащих, включая меры по обеспечению конфиденциальности информации, урегулированию конфликта интересов и противодействию коррупционным правонарушениям (Глава VIII). Закон также предусматривает условия урегулирования споров, аттестации, восстановления на государственной службе и привлечения иностранных работников (Глава XI)<sup>247</sup>.

### **в. Определение государственного служащего**

В соответствии с Законом о государственной службе 2015 г., вступившем в силу 1 января 2016 г., государственная служба определяется как деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти. Закон определяет государственного служащего как гражданина Республики Казахстан, занимающего в установленном законодательством Республики Казахстан порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка Республики Казахстан государственную должность в государственном органе и осуществляющего должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства.

Государственная служба в Казахстане подразделяется на две широкие категории: службы в центральных государственных органах и местных исполнительных органах. Закон 2015 г. определяет следующие виды государственных служащих:

- **политический государственный служащий** – государственный служащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носят политико-определяющий характер, который несет ответственность за реализацию политических целей и задач<sup>248</sup>;
- **административный государственный служащий** – государственный служащий, осуществляющий свою деятельность на постоянной профессиональной основе<sup>249</sup>. Административные государственные служащие делятся на два корпуса: корпус «А» и корпус «Б», где корпус «А» - это административные государственные должности управленческого уровня, для которых предусмотрен особый порядок отбора в кадровый резерв, конкурсного отбора, прохождения и прекращения государственной службы<sup>250</sup>; а корпус «Б» относится ко всем остальным государственным служащим.

Согласно Указу Президента «О реестре должностей государственной службы» 2015 г., должности государственной службы классифицируются следующим образом:

<sup>247</sup> Закон о государственной службе предусматривает, что к государственным служащим применимы положения трудового законодательства с учетом специфики данного закона. Иные вопросы прохождения государственной службы, не урегулированные Законом, регламентируются соответствующего законодательства.

<sup>248</sup> Для устранения некоторой неопределенности в функциональном разделении вице-министров (назначаемых политических деятелей) и постоянных секретарей (Корпус «А» в Закон о государственной службе 2015 г. была включена специальная статья, где указан детальный перечень функций обеих должностей.

<sup>249</sup> За исключением случаев, предусмотренных законами Республики Казахстан и актами Президента Республики Казахстан.

<sup>250</sup> Государственные служащие Корпуса «А» принимаются на работу министерствами и руководителями регионов на основе договоров с максимальной продолжительностью восемь лет.

- a. Политические;
- b. Корпус «А»:
  - Категория 1 – центральное правительство и акимы городов областного значения, районов областей и районов в городах;
  - Категория 2 – местные ревизионные комиссии;
- c. Корпус «Б»:
  - Категория А – Администрация Президента;
  - Категория В – Аппараты палат Парламента, Канцелярия Премьер-Министра, государственные органы, подотчетные Президенту;
  - Категория С – министерства;
  - Категория D – области;
  - Категория Е – районы.

Закон 2015 г. впервые предусматривает возможность привлечения иностранных экспертов и профессиональных кадров в государственные органы по трудовому договору, при условии согласования с Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте РК и получения положительных результатов проверки органами национальной безопасности РК.

### ***с. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

Для подачи заявления на должность на государственной службе должны быть выполнены следующие базовые требования (Закон «О государственной службе» 2015 г., Статья 16): «на государственную службу принимаются граждане Республики Казахстан, соответствующие квалификационным требованиям, способные по своим личным и профессиональным качествам, состоянию здоровья, уровню образования выполнять возложенные на них должностные обязанности и не достигшие установленного законом Республики Казахстан пенсионного возраста».

Закон 2015 г. также предусматривает ряд ограничений для поступления на государственную службу:

- Лица, признанные судом недееспособными; лица, имеющие заболевания, препятствующие выполнению должностных полномочий;
- Лица, ранее освобожденные от должности за дисциплинарные правонарушения, коррупцию;
- Лица, имеющие непогашенные судимости, судимости за совершение тяжких правонарушений и преступлений, совершенных в составе преступной группы.

Общие требования, относящиеся к уровню образования и опыту работы, отличаются для разных должностей. Специальные квалификационные требования в части необходимого уровня образования, знаний и навыков определяются каждым министерством на основании внутреннего акта.

### **Общая численность государственных служащих**

Общее количество должностей государственных служащих в Казахстане составляет 98 886, из которых занято 91 330 (по состоянию на 1 октября 2016 г.).

### **Удельный вес государственных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения**

В соотношении с общей численностью населения (17 417 673 чел. в 2015 г.), в Казахстане на каждые 192 человека приходится один государственный служащий.

### **Распределение государственных служащих по полу и возрасту**

По данным за январь 2015 г., на государственной службе наблюдается незначительный перевес в пользу женщин, доля которых составляет 55% (50 219 чел.), тогда как доля мужчин составляет 45% (41 111 чел.).

Средний возраст государственных служащих в Казахстане составляет около 39 лет, при этом политические государственные служащие, назначаемые на должности, немного старше административных государственных служащих Корпусов «А» и «Б»: 48,3, 46 и 38,9 лет соответственно.

### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Согласно Закону о государственной службе 2015 г., оплата труда на государственной службе включает должностной оклад, надбавку и/или бонус. Размер должностных окладов для каждого иерархического ранга определяется Указом Президента и основывается на категории и опыте работы.

Выплата бонуса определяется по результатам деятельности, в то время как надбавки выплачиваются за работу в сверхурочное время и выполнение дополнительных функций.

## **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Управление кадровыми ресурсами в государственной службе регулируется несколькими нормативными актами, главным образом Законом 2015 г. «О государственной службе» и Трудовым кодексом. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции является уполномоченным органом, отвечающим за управление кадровыми ресурсами на государственной службе. Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции было создано в 2014 г. В 2015 г. оно было реорганизовано в Министерство по делам государственной службы, а в сентябре 2016 г. оно снова стало агентством. Агентство подчиняется непосредственно Президенту.

Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции обеспечивает координацию и методологическую поддержку в процессах управления кадровыми ресурсами на государственной службе, осуществляет контроль и оценивает качество оказания государственных услуг, контролирует соблюдение этических норм государственными служащими и оценивает работу служб управления персоналом в государственных органах.

В частности, Агентство координирует деятельность служб управления персоналом<sup>251</sup> государственных органов, обеспечивает руководство по вопросам управления персоналом, а также профессиональное развитие и обучение для государственных служащих в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и его региональных учебных центрах.

#### **а. Организация отбора и найма в государственной службе**

Статья 14 Закона 2015 г. «О государственной службе» предусматривает, что «поступление граждан на политическую государственную службу осуществляется на основании назначения либо избрания, а также в других случаях в порядке и на условиях, установленных законодательством Республики Казахстан».

Отбор в состав Корпуса «А» государственных служащих осуществляется из кадрового резерва, который формируется по решению Национальной комиссии по кадровой политике при Президенте РК. Государственные органы затем могут отбирать государственных служащих Корпуса «А» из этого кадрового резерва. Наем государственных служащих в Корпусе «Б» осуществляется посредством трехступенчатой системы, начиная с нижнего уровня (должности для лиц, впервые поступающих на государственную службу). Наем является внутренним (только среди имеющихся работников) или общим (только для должностей начального уровня).

Согласно Статье 20 Закона, для государственных служащих, впервые поступивших на административную государственную службу, а также вновь поступивших на административную государственную службу после ее прекращения, устанавливается испытательный срок до шести месяцев (по системе 3 + 3). За каждым государственным служащим, поступившим на государственную службу, закрепляется наставник, чья задача состоит в подготовке и обеспечении выполнения плана адаптации для лица, поступившего на государственную службу. В начале лицу, поступившему на государственную службу, дается испытательный срок продолжительностью три месяца. Если после истечения этого трехмесячного испытательного срока государственный служащий получает неудовлетворительную оценку, испытательный срок продлевается еще на три месяца. После шести месяцев испытательного срока принимается решение о том, может ли государственный служащий остаться на государственной службе. Если лицо, поступившее на государственную службу, получает неудовлетворительную оценку после шести месяцев испытательного срока, государственный орган, в котором оно работает, должен обратиться в Агентство РК по делам государственной службы и противодействию коррупции для согласования вопроса о продолжении его работы или высвобождении.

Внутренний конкурс проводится конкурсной комиссией соответствующего министерства/государственного органа только среди работников этого министерства/государственного органа. Если подходящий кандидат не найден, конкурс проводится среди всех государственных служащих. Если подходящий кандидат по результатам конкурса среди государственных служащих не найден, применяются процедуры общего внешнего конкурса.

<sup>251</sup> В соответствии с Законом о государственной службе 2015 г. Служба управления персоналом (кадровая служба) организационно самостоятельна от других структурных подразделений государственного органа, непосредственно подчинена ответственному секретарю или руководителю аппарата. В органах местного управления и территориальных подразделениях центральных государственных органов допускается создание единой службы управления персоналом (кадровой службы) в межрегиональном или областном территориальном подразделении центрального государственного органа.

Рисунок 4: Этапы внешнего найма в Казахстане



Источник: Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан (2015 г.)

Три этапа внешнего найма: [а] тестирование, проводимое Агентством; [б] собеседование с Агентством, направленное на оценку соответствия кандидата ценностям государственной службы; [с] собеседование с государственным органом, объявившем о вакансии.

С 2013 г. разрабатывается интегрированная информационная система управления персоналом («Е-қызмет») <sup>252</sup>; постепенно она внедряется во всех государственных органах, где ведутся такие базы данных. Эта система функционирует как своего рода автоматизированная система управления персоналом в целях обеспечения электронного управления кадровыми ресурсами в соответствии с актуальными стандартами политики.

### **б. Служебное продвижение на государственной службе**

Согласно Закону 2015 г. «О государственной службе», продвижение государственных служащих осуществляется с учетом их квалификации, компетенций, способностей, заслуг и добросовестного исполнения своих служебных обязанностей. Продвижение осуществляется посредством проведения общего и внутреннего конкурса <sup>253</sup>.

Кроме того, в соответствии с законодательством в области государственной службы, перевод государственных служащих может осуществляться в государственных органах для административных должностей категорий «А» и «В» Корпуса «Б», а также с должностей в государственных органах категорий «А» и «В» в другие государственные органы.

### **с. Оценка деятельности, обучение и карьерное развитие**

Согласно Закону 2015 г. «О государственной службе», для назначаемых на должность политических государственных служащих и для государственных служащих корпусов «А» и «Б» предусмотрен разный порядок оценки деятельности. Деятельность политических государственных служащих оценивается Президентом <sup>254</sup> или должностным лицом, определяемым

<sup>252</sup> «E-kyzmet» (“e-service”)

<sup>253</sup> Вариант перевода с одного министерства/ведомства в другое уже невозможен (за исключением помощников, пресс-секретарей и советников).

<sup>254</sup> Это положение было введено Указом Президента РК №295 (4 июля 2016 г.). См. также: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=32642822#pos=7;-294](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32642822#pos=7;-294)

им для этих целей. Деятельность государственных служащих корпуса «А» оценивается должностным лицом, имеющим полномочия по назначению и освобождению с должности таких государственных служащих. Оценка деятельности государственных служащих корпуса «Б» проводится их непосредственными руководителями и коллегами, а также подчиненными. Результаты оценки деятельности государственных служащих утверждаются Оценочной комиссией соответствующего государственного органа.

Правила оценки деятельности административных государственных служащих утверждаются Указом Президента. Методика оценки деятельности государственных служащих корпуса «А», основывающаяся на правилах оценки, разрабатывается Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции, в то время как для корпуса «Б» методика оценки деятельности государственных служащих разрабатывается каждым государственным органом отдельно на основе типовой методики, предоставляемой централизованно.

Согласно Закону, неудовлетворительная оценка является основанием для разрыва договора (Корпус «А») и понижения в должности или увольнения (Корпус «Б»).

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Этические стандарты на государственной службе в Республике Казахстан регулируются Законами «О государственной службе» и «О противодействии коррупции». Закон «О государственной службе» регулирует вопросы дисциплинарных взысканий за совершение этических проступков, вопросы конфликта интересов и этических стандартов. Закон «О противодействии коррупции» определяет принципы противодействия коррупции, включая систему мер по ее предупреждению. Также он определяет органы, ответственные за антикоррупционную деятельность, и их полномочия, и регулирует вопросы устранения последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, Законом введены новые антикоррупционные меры, такие как антикоррупционный мониторинг и стандарты, анализ рисков коррупции, формирование и развитие антикоррупционной культуры, меры финансового контроля, предотвращение конфликта интересов, подготовка национального отчета о противодействии коррупции.

Согласно Закону «О противодействии коррупции», государственные служащие должны подавать декларацию о доходах и имуществе при поступлении на государственную службу, остальные государственные служащие обязаны подавать декларацию ежегодно. Информация, содержащаяся в имущественной декларации государственных служащих, подлежит размещению на сайте политических государственных служащих и государственных служащих Корпуса «А», депутатов Парламента и руководства учреждений квазигосударственного сектора. Закон также определяет основной порядок защиты осведомителей.

Кроме того, Национальное бюро<sup>255</sup> по противодействию коррупции Агентства РК по делам государственной службы предоставляет систематические предупреждения и методические рекомендации по противодействию коррупции. Основные задачи Бюро состоят в проведении антикоррупционного мониторинга, анализе коррупционных рисков, формировании и развитии антикоррупционной культуры.

<sup>255</sup> Реорганизовано в сентябре 2016 г. при Министерстве по делам государственной службы

Агентством РК по делам государственной службы и противодействию коррупции была разработана Стратегия противодействия коррупции на 2015-2025 годы и соответствующий план мероприятий, в которых определены области, являющиеся актуальными с точки зрения коррупции, и предусмотрены действия, направленные на модернизацию антикоррупционных расследований, государственных закупок, реформу системы управления государственными финансами, укрепление межведомственной координации в целях предотвращения коррупции, ведение анализа рисков коррупции, мониторинга и образования. Стратегия предусматривает введение в каждом министерстве и ведомстве специальной должности, призванной обеспечивать соблюдение этических норм. Каждое территориальное подразделение Агентства имеет совет по этике, отвечающий за дисциплинарные действия и обеспечение соблюдения этических норм. В целях содействия соблюдению этических норм государственными служащими в государственных органах введена должность ответственного за этику.

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан и Положение об уполномоченном по этике были утверждены в 2015 г. Кодекс включает главу по этике государственных служащих, где определены требования к поведению государственных служащих, в том числе стандарты поведения во внеслужебное время, а также стандарты поведения в служебных отношениях.

## ***V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ***

### ***а. Проведенные реформы***

#### **Этап 1: 1995 – 2000 гг.**

В 1995 г. был принят Указ Президента РК «О государственной службе», заложивший основу современной системы государственной службы в Казахстане.

В 1999 г. был принят Закон РК «О государственной службе» и 11 Указов Президента РК, в результате чего Казахстан стал первым постсоветским государством в законодательство которого были внесены следующие изменения<sup>256</sup>:

- Разделение государственных служащих на политических и профессиональных служащих;
- Открытый обязательный конкурсный отбор для допуска к государственной службе только квалифицированных кандидатов;
- Защита карьеры государственных служащих в случае изменения политического руководства;
- Создание специализированного Агентства по делам государственной службы.

Нужно принимать во внимание исторический контекст, в котором были введены эти, казалось бы, базовые характеристики профессиональной государственной службы. В стране, имеющей длительную историю советского стиля государственной службы, где все государственные служащие считались политическими назначенцами (члены партии), на понимание необходимости проводить различие между административными (неполитическими) и поли-

<sup>256</sup> Активное изучение международного опыта и анализа собственных проблем позволили Казахстану определить основные направления первого этапа реформ в конце 1990-х гг. (Байменов, 2000).

тическими государственными служащими потребовалось почти десять лет. Таким образом, с учетом особенностей переходного периода, в Казахстане была выбрана модель государственной службы на основе позиционной модели (Байменов, 2000). Эта модель обеспечила большую гибкость при внутреннем найме – в рамках государственной службы, а также при внешнем найме – на отечественном рынке труда. Это было необходимо, поскольку быстро меняющиеся общественные требования наряду со стратегией по ускорению модернизации страны требовали новых знаний, навыков и стилей руководства, которые легче было найти на более широком рынке труда. С момента принятия закона более 550 тыс. человек приняли участие в конкурсах для поступления на государственную службу, 130 тыс. из которых были приняты и назначены на государственную службу.

Важно подчеркнуть, что тестирование на знание законодательства являлось частью процесса отбора. Это важный шаг в стране, где были слабыми традиции верховенства закона. Таким образом, первый короткий этап реформ был направлен на искоренение патронажной системы, что можно оценить как попытку развить меритократию.

Кроме того, исходя из предположения, что доступ к образованию является главным в меритократии, Президент Н. Назарбаев в целях снижения рисков, связанных с монополизацией элитой доступа к образованию, инициировал в 1993 г. стипендиальную программу «Болашак»<sup>257</sup>, название которой в переводе с казахского языка означает «будущее». Идея состояла в том, чтобы предоставить талантливой молодежи доступ к образованию в ведущих университетах мира, затраты на которое полностью покрываются за счет государства, чтобы отучившись, специалисты могли вернуться в Казахстан и способствовать модернизации страны. С 1993 г. около 10 тыс. граждан Казахстана из разных слоев общества получили ученые степени лучших университетов мира и стали работать на отечественном рынке труда, в том числе на государственной службе<sup>258</sup>. Эта стипендиальная программа была призвана создать равные условия в части доступа к качественному образованию. Год за годом программа набирала обороты и таким образом служила реализации государственных целей.

## Этап 2: 2011 – 2013 гг.

Несмотря на внедренные меры, Казахстан продолжал сталкиваться с определенными трудностями в реализации нормативно-правовой базы, где возникали следующие вызовы:

- Отсутствие непредвзятого подхода со стороны конкурсных комиссий (иногда результаты конкурса были предопределены);
- Использование лазеек в законодательстве для так называемых «перемещений команд» вновь назначенными министрами/акимами;
- Недостаточное использование кадрового резерва;
- Высокий уровень коррупции;
- Недостаточная роль кадровых служб в государственных органах и органах местного управления.

<sup>257</sup> Для более подробной информации об истории программы см. <http://bolashak.gov.kz/en/o-stipendii/istoriya-razvitiya.html>

<sup>258</sup> С начала запуска в рамках программы стипендий «Болашак» обучение прошли 11126 казахстанцев, которые выпустились из 200 ведущих университетов в 33 странах мира. В результате данной целенаправленной политической инициативы во время международной конференции «Going Global» в Майами программа стипендий «Болашак» была названа лучшей программой академической мобильности среди 11 таких программ (2014 г.).

После тщательного анализа этих проблем и передовой практики и принимая во внимание растущие ожидания общества, в 2011 г. Президентом Республики была утверждена Концепция новой модели государственной службы, в которой были определены ее основные принципы, такие как меритократия, эффективность, прозрачность и подотчетность перед обществом. В марте 2013 г. были внесены основные изменения в законодательстве. Иными словами, новый этап реформ был направлен на внедрение новых инструментов и механизмов в области управления кадровыми ресурсами в целях улучшения меритократического приема на государственную службу и продвижения по службе. Такие инструменты включали:

**- Повышение прозрачности и объективности конкурсов:**

Впервые были внедрены наблюдатели и эксперты для мониторинга и оценки процесса конкурса. Наблюдатели могли присутствовать на собеседовании с кандидатами, рассматривать работу конкурсных комиссий и представлять свое заключение руководству нанимающего государственного органа. Наблюдателями могут выступать представители СМИ и неправительственных организаций.

**- Ограничение перемещений вне конкурса:**

Перемещение государственных служащих вне конкурса, так называемые «командные перемещения»<sup>259</sup>, были основной лазейкой для коррупционной практики. Изменения в законодательстве, которые ограничивают перемещения вне конкурса, позволили кардинальным образом решить эту проблему. Число ротаций между государственными органами сократилось в 30 раз. В то же время, была обеспечена возможность для ротации между департаментами.

**- Профессионализация кадровых служб:**

Было признано, что для профессионализации государственного аппарата необходимо профессионализировать кадровые службы в государственных органах путем внедрения и надлежащего применения новых методов кадрового обеспечения в государственной службе. Таким образом, в районах были созданы единые кадровые службы, чья основная функция заключается в руководстве процессами по управлению кадрами, и таким образом максимальной профессионализации управления кадрами. Эти службы взяли на себя работу, которая ранее на уровне районов выполнялась государственными служащими в дополнение к другим обязанностям.

**- Введение корпуса руководителей высшего звена, корпуса «А»:**

В 2013 г. Президент принял решение сократить число политических назначенцев в восемь раз<sup>260</sup>. Указом Президента РК был создан так называемый Корпус «А». Он предусматривает особые процедуры отбора с использованием кадрового резерва<sup>261</sup>, конкурсного отбора, удержания и прекращения государственной службы, а

<sup>259</sup> Когда в министерство назначался новый министр, он вытеснял практически половину работников министерства, оказывая на них необоснованное давление, и привлекал лояльных к нему работников путем ротации.

<sup>260</sup> Международные эксперты сочли это решение беспрецедентным проявлением политической воли и явным показателем стремления к профессионализации государственной службы.

<sup>261</sup> Назначения на административные должности Корпуса «А» осуществляются только из кадрового резерва, формируемого Национальной комиссией по кадровой политике Президента Республики Казахстан. Исходя из результатов тестирования, Национальная комиссия распределяет кандидатов по четырем категориям: [1] стратегические; [2] организационные; [3] экономические, экспертно-аналитические; [4] финансы и аудит; и ранжирует всех резервистов в каждой группе в соответствии с полученными баллами теста.

также особые квалификационные требования. В связи с этим из 97 тыс. должностей государственной службы 550 были обозначены как должности Корпуса «А». Процессы открытого конкурсного отбора для поступления в Корпус «А» позволили изучить кадровый потенциал и найти новых потенциальных управленцев, которые, в системе покровительства и при политическом характере назначений на должность не могли обратить на себя внимание акимов или министров.

**- Укрепление системы этического и дисциплинарного контроля:**

Закон «О государственной службе» был дополнен новой главой, касающейся: [a] Кодекса этики и антикоррупционного поведения государственных служащих; [b] повышения роли дисциплинарных комиссий государственных органов; [c] координации их деятельности с Агентством РК по делам государственной службы. Кроме того, политические государственные служащие, являющиеся руководителями государственных органов и местных администраций должны подать в отставку в случае совершения коррупционных правонарушений назначенными ими подчиненными<sup>262</sup>.

В целом, важно отметить, что ключевые показатели внедрения новой модели государственной службы определены следующим образом:

- Повышение доверия населения к системе конкурсного отбора персонала на государственную службу;
- Укрепление доверия государственных служащих к принципам меритократии;
- Повышение уровня удовлетворенности граждан наличием и качеством государственных услуг.

## ***в. Текущие реформы***

### **Этап 3: 2015 г. – по настоящее время**

Текущие реформы в государственной службе Казахстана построены вокруг пяти институциональных реформ и плана нации «100 конкретных шагов», которые были приняты в 2015 г.<sup>263</sup>. В рамках первых пяти институциональных реформ было предложено «создать современную профессиональную государственную службу, обеспечивающую качественную реализацию экономических программ и оказание государственных услуг», что реализуется в настоящее время. Они направлены на построение профессиональной государственной службы, основывающейся на карьерной модели госслужбы и включающей конкурсный и компетентностный подход. Для каждой должности будет разработан профиль компетенций, т.е. описание необходимых навыков<sup>264</sup>. Таким образом, деятельность кандидатов может быть рассмотрена с точки зрения эффективности, и результаты станут основой для принятия решения о том, может ли кандидат участвовать в процессе конкурсного отбора для работы на государственной службе.

<sup>262</sup> Вместе с этим, Закон «О государственной службе» определяет личную ответственность за незаконные решения государственных служащих по кадровому обеспечению.

<sup>263</sup> А также нового Закона «О государственной службе в Республике Казахстан», принятого в 2015 г.

<sup>264</sup> Профиль будет включать аналитические, организационные, управленческие, коммуникационные и другие навыки.

Планирование карьеры будет стимулом для повышения эффективности работы государственными служащими. Разрабатывается система индивидуального карьерного планирования. Государственным служащим будет предложено две или три должности, которые им интересны. Исходя из этого, будет готовиться план профессионального развития для того, чтобы подготовить государственных служащих к занятию этих должностей.

Сочетание карьерного планирования и оценки профиля компетенций поможет определить сильные стороны государственных служащих, расширит их знания, будет способствовать развитию их конкретных навыков и способностей, которые позволят им продвигаться вверх по карьерной лестнице.

Текущие реформы могут быть кратко описаны следующим образом:

- Модернизация процедур для поступления на государственную службу: поступление на государственную службу должно начинаться с должностей низкого уровня;
- Кандидаты на занятие должностей низкого уровня отбираются и все государственные служащие получают продвижение на основе подхода, основывающегося на компетенциях;
- Процедуры по отбору государственных служащих являются централизованными и вводится трехэтапная система отбора;
- Введен обязательный испытательный срок 3+3 для лиц, впервые поступающих на государственную службу (промежуточная оценка и окончательная оценка соответствия требуемым компетенциям проводятся через три и шесть месяцев соответственно);
- При «ротации» в другую местность административные государственные служащие обеспечиваются служебным жильем без права приватизации;
- Вводится система регулярного обучения и профессионального развития с прохождением обучения не менее, чем раз в три года;
- Государственные служащие, назначаемые на высокие должности Категории Б, получают продвижение только на основе конкурсного процесса;
- В случае особых требований, на определенные должности могут быть назначены иностранные граждане, некоторые специалисты из частного сектора и граждане Республики Казахстан, являющиеся работниками международных организаций. Это обеспечивает открытость и конкурентность государственной службы;
- Разработан новый этический кодекс для государственной службы, контроль за соблюдением которого осуществляет уполномоченный по этике;
- В государственной службе создан специализированный орган по борьбе с коррупцией<sup>265</sup> для систематического предотвращения коррупционных правонарушений;
- В 2015 г. принят новый закон «О государственной службе»;

<sup>265</sup> В настоящее время часть вновь сформированного Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции.

### с. Планируемые реформы

В соответствии с пятью институциональными реформами, объявленными Президентом в марте 2015 г., приоритеты следующего этапа реформирования государственной службы заключаются в развитии независимого профессионального государственного аппарата, в котором должны преобладать принципы меритократии, прозрачности и подотчетности. Данные инициативы могут быть кратко описаны следующим образом:

- Привлечение в Казахстан зарубежных экспертов в области государственной службы (на конкретные должности);
- Минимизация покровительства;
- Прозрачность принятия решений и подотчетность политических государственных служащих и государственного аппарата в целом;
- Вовлечение гражданского общества в принятие решений;
- Принятие закона «О доступе к информации»;
- Постепенная передача полномочий организациям гражданского общества;
- Привлечение в Казахстан зарубежных экспертов в области государственной службы (на конкретные должности)

Рисунок 5: Текущие реформы в Республике Казахстан



Источник: Министерство по делам государственной службы Республики Казахстан (2015 г.)

## Библиография:

«100 конкретных шагов». Доступно в Интернете <http://www.kazembassythailand.org/president/100-concrete-steps-modern-state-all/>

Агентство по делам государственной службы и противодействию коррупции Республики Казахстан (2015 г.) «Укрепление меритократии при найме и продвижении по службе» [http://anticorruption.gov.kz/rus/gos\\_sluzhba/reforma\\_gosudarstvennoi\\_sluzhb/zashita\\_meritokratii/](http://anticorruption.gov.kz/rus/gos_sluzhba/reforma_gosudarstvennoi_sluzhb/zashita_meritokratii/)

Байменов А. (2000 г.). Государственная служба, Международный опыт и казахстанская модель. Астана: Фолиант Пресс.

Закон Республики Казахстан «О государственной службе», принятый в 2015 г. <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», принятый в 2015 г. <http://dchspavl.kz/ru/protivodejstvie-korrupcii/o-borbe-s-korrupciej-zakon-respubliki-Kazakhstan.html>

Положение об уполномоченном по этике, утвержденное в 2015 г. [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38035182#sub\\_id=10000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#sub_id=10000)

Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан, утвержденный в 2015 г. Доступен в Интернете на русском языке:

[http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38035182#sub\\_id=10000](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38035182#sub_id=10000)

Sundell, A. (2014) 'Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries' in Public Administration Vol. 92, No. 2 (с. 440–457).

## 6. КЫРГЫЗСТАН

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	198,5 тыс. км <sup>2</sup> (86-е место в мире)
Численность населения:	5 928 66 чел.
ВВП:	18 001 млрд. долл. (2012 г.) (135-е место среди стран мира)
ВНД на душу населения:	2 409 долл.
ИЧР:	0,655; 120 место среди 188 стран (2015 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	70,6 лет (2015 г.)
Средняя продолжительность обучения:	10,6 лет (2015 г.)

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	33.17	22.93	31,58	28,71	18.75
Качество законодательства	50.49	19.61	43.54	41.15	36.06
Верховенство закона	24.88	12.92	8.06	12.80	15.87
Борьба с коррупцией	28.63	10.73	11.90	11.48	11.54

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

В соответствии с Конституцией, Кыргызская Республика является демократическим государством. Действующая Конституция, принятая в 2010 г., заменила собой Конституцию, принятую в 1993 г. В ней был законодательно закреплен переход от президентской к парламентской системе, сокращение полномочий Президента. С юридической точки зрения Парламент и Премьер-министр имеют больше полномочий, чем Президент, но в реальности система государственного управления является президентско-парламентской. Президент не имеет законодательной инициативы, но имеет право наложить вето, кроме того, он назначает руководителей государственных органов. Парламент – *Жогорку Кенеш* – имеет приоритет решения и определения самых важных решений и политики государства. Он является однопалатным и состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на пять лет.

Президент избирается каждые шесть лет, без права переизбрания на второй срок. Главой Правительства является Премьер-министр, назначаемый Парламентом по представлению простого парламентского большинства (т.е. не менее 50% голосов).

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Правовая основа государственной службы

Правовая основа государственной службы в Кыргызстане состоит из следующих нормативно-правовых документов:

- Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», принятый 30 мая 2016 г. и вступивший в силу 7 июня 2016 г.;<sup>266</sup>
- Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики», принятый в 2012 г.;
- Трудовой кодекс, принятый в 2004 г.;
- Закон «О защите государственных секретов», принятый в 1994 г.;
- Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», принятый в 1998 г.;
- Закон Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией», принятый в 2012 г.;
- Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и собственности лиц, занимающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», принятый в 2004 г.;
- Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан», принятый в 2007 г.;
- Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», принятый в 2009 г.

Предыдущие законы «О государственной службе» и «О муниципальной службе», принятые в 2004 г. в рамках реформ государственного управления при поддержке Всемирного банка, недавно были признаны утратившими силу и заменены новым Законом 2016 г. Новый закон направлен на укрепление потенциала служб управления персоналом государственных органов и органом местного самоуправления, в частности, в области обучения персонала, оценки деятельности и карьерного планирования. Он тесно увязывает между собой обучение персонала, оценку деятельности, фактические достижения, карьерный рост, материальную и нематериальную мотивацию. Кроме того, вводится понятие «карьерного планирования», которое предполагает наличие устойчивой системы продвижения по службе на основе личного вклада, уровня профессионализма и достижений.

Вводится особое положение, согласно которому необходимым условием продвижения по службе является переподготовка. Такая переподготовка проводится либо до назначения на должность, либо в срок не позднее трех месяцев после назначения на должность. На законодательном уровне вводится положение по оценке деятельности государственных служащих, в рамках которого определяется степень результативности выполнения должностных обязанностей в соответствии с целями и задачами государственного органа или органа местного самоуправления. Также вводится глава о мотивации деятельности государственных служащих, где проводится разграничение между материальной и нематериальной мотивацией.

<sup>266</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111354?cl=ru-ru>

В целях улучшения системы найма и продвижения государственных служащих по службе на основе заслуг и снижения вероятности произвольности, в новом Законе «О государственной службе и муниципальной службе» предусмотрен новый порядок формирования национального и внутреннего резерва кадров<sup>267</sup>.

### ***в. Определение государственного служащего***

Согласно Статье 1 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», государственная служба – это профессиональная служебная деятельность граждан Кыргызской Республики в государственных органах. Государственная служба включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую службу.

Согласно Закону, есть две категории государственных служащих – государственные служащие и муниципальные служащие. Государственным служащим является гражданин Кыргызской Республики, занимающий административную должность *в государственном органе*, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств республиканского бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение. Муниципальный служащий – гражданин Кыргызской Республики, занимающий административную должность *в органе местного самоуправления*, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств местного бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение (Статья 1 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»).

Закон предусматривает три категории должностей государственной службы: [1] политические государственные должности; [2] специальные государственные должности; и [3] административные государственные должности. Также закон предусматривает две категории муниципальной службы: [1] политические муниципальные должности; [2] административные муниципальные должности. Административные должности далее подразделяются на следующие группы: [1] высшие должности; [2] главные должности; [3] старшие должности и [4] младшие должности.

В соответствии с классификацией административных должностей устанавливаются классные чины. Классный чин государственного служащего указывает на его профессиональный уровень и дает государственному служащему право занимать административную должность и получать в дополнение к должностному окладу надбавку, а также пользоваться некоторыми социальными льготами.

Государственным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- младший инспектор государственной гражданской службы;
- инспектор государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;
- советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;
- государственный советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса.

<sup>267</sup> <http://www.mkk.gov.kg/news/view/idnews/52>

Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- младший инспектор муниципальной службы;
- инспектор муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- муниципальный советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса.

### **с. Профиль государственного служащего**

#### **Профиль государственного служащего**

Согласно Статье 20 нового закона, минимальный возраст для поступления на государственную гражданскую службу составляет 21 год, для поступления на муниципальную службу – 18 лет, предельный возраст на службе составляет 65 лет.

Согласно Статье 14 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», квалификационные требования к административным должностям включают определенные требования к опыту работы по специальности, уровню образования и владению государственным языком. Для младших должностей опыт работы не требуется. Для других должностей требуется высшее образование, тогда как для муниципальных служащих требуется высшее или среднее профессиональное образование. Для старших должностей требуется высшее образование и стаж государственной и/или муниципальной службы не менее одного года либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее трех лет. Для главных должностей требуется стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее трех лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее пяти лет. Для высших должностей требуется стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее пяти лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее семи лет.

Руководители государственных органов и органов местного самоуправления по согласованию с уполномоченным государственным органом утверждают квалификационные требования по каждой административной должности на основе типовых квалификационных требований, утверждаемых Правительством.

#### **Общая численность государственных служащих**

По состоянию на 2014 г. общая численность государственных служащих составляла 14653 человек (57% мужчин и 43% женщин), муниципальных служащих – 8391 человек (64% мужчин и 36% женщин), которые составляли 0,39% от общей численности населения республики. В 2013 г. доля государственных и муниципальных служащих составляла 4,8% от численности экономически активного населения.

#### **Распределение государственных служащих по полу и возрасту**

Таблица 30: Гендерное и возрастное распределение на государственной службе Кыргызстана

	Всего женщин	Женщин младше 28 лет	Женщины 29-34 лет	Женщины 35-44 лет	Женщины 45-54 лет	Женщины 55-64 лет	Женщины старше 65 лет
Всего женщин	14,653 6,338	2,186 1,014	2,924 1,243	3,441 1,548	3,600 1,602	2,321 875	181 56

#### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Уровень заработной платы работников государственного сектора в отдельных сферах (включая образование, здравоохранение и государственную службу) не корректируется ежегодно с учетом инфляции, но может повышаться на несистематической основе. В отчете ОЭСР<sup>268</sup> отмечается, что система оплаты труда была реформирована для 15 министерств (увеличение заработной платы покрывало лишь инфляцию). Часть информации о заработной плате и надбавка доступна, в то время как в некоторых ведомствах она является конфиденциальной. В целом реформа оплаты труда в государственном секторе запланирована на 2017 г.

В 2015 г. специальная рабочая группа, включающая представителей Министерства финансов, Министерства занятости, миграции и молодежи, и Государственной кадровой службы, провела анализ системы оплаты труда государственных гражданских и муниципальных служащих в Кыргызской Республике<sup>269</sup>. На основе результатов проведенного анализа, а также других заключений рабочей группы, был принят ряд нормативно-правовых актов, направленных на улучшение системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике, в т.ч. следующие:

- Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики и Реестра муниципальных должностей Кыргызской Республики»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 г., № 383 «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы»;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 г., № 384 «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики».

### **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Согласно Статье 5 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», систему управления государственной гражданской службой и муниципальной службой составляют Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе, Государственная кадровая служба; статс-секретари государственных органов; службы управления персоналом государственных органов либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

Систему управления муниципальной службой составляют Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе – в части формирования политики в сфере муниципальной службы и обеспечения ее реализации руководителями аппаратов органов местного самоуправления городов и ответственными секретарями *айыл окмоту*; службы управления персоналом органов местного самоуправления либо уполномоченное лицо по вопросам управления персоналом.

<sup>268</sup> Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Третий раунд мониторинга. Кыргызстан: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Kyrgyzstan-Progress-UpdateOct-2015-ENG.pdf>

<sup>269</sup> Там же.

Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе является коллегиальным органом, формирующим стратегию развития государственной гражданской службы и муниципальной службы. В полномочия Совета входят:

- выработка предложений по повышению эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- выработка предложений по внедрению антикоррупционных механизмов в систему государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- выработка предложений по совершенствованию нормативно-правовой базы по вопросам государственной гражданской службы и муниципальной службы;
- конкурсный отбор и представление кандидатур для назначения на должности статс-секретарей;
- определение рейтинга статс-секретарей на основе оценки;
- рассмотрение жалоб на неправомерные действия статс-секретарей, назначение служебных расследований;
- дача согласия или отказ в даче согласия на ротацию или освобождение от должности статс-секретарей;
- инициирование вопроса об освобождении от должности статс-секретаря в случаях, предусмотренных законодательством.

Уполномоченный государственный орган по делам государственной гражданской службы и муниципальной службы, каковым является Государственная кадровая служба, был создан Президентом Кыргызской Республики в целях реализации единой государственной политики в сфере государственной службы. Согласно Закону 2016 г., основные задачи Государственной кадровой службы включают следующее:

- формирование единой государственной кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы;
- построение высокопрофессиональной системы управления государственной и муниципальной службой;
- повышение престижа службы в органах государственной и муниципальной службы;
- обеспечение прав и законных интересов государственных и муниципальных служащих.

В государственных органах должность статс-секретаря является высшей административной должностью. Должность статс-секретаря является постоянной и по правовому статусу приравнивается к должности первого заместителя руководителя государственного органа. В государственных органах, в которых не учреждена должность статс-секретаря, исполнение положений настоящего Закона возлагается на руководителей аппаратов этих органов.

Статс-секретарь организует разработку стратегического, перспективного плана деятельности государственного органа, планов структурных подразделений и служащих; разрабатывает структуру управления государственного органа; обеспечивает деятельность по планированию карьерного роста служащих; организует подбор и расстановку кадров в

государственном органе; разрабатывает антикоррупционные меры и организует их реализацию; организует внедрение современных технологий управления, в том числе по управлению финансовыми, материальными и человеческими ресурсами; обеспечивает повышение потенциала служащих; разрабатывает механизмы материальной и нематериальной мотивации служащих; разрабатывает и обеспечивает функционирование системы мониторинга деятельности государственного органа; осуществляет контроль за исполнительской и трудовой дисциплиной и организует проведение оценки деятельности служащих. Статс-секретарь также отвечает за разработку и реализацию программного бюджета и подотчетен Совету по государственной гражданской службе и муниципальной службе и руководителю государственного органа.

#### ***а. Организация отбора и найма в государственной службе***

Процессы отбора и найма на государственную службу Кыргызстана регулируются Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и дополнительными нормативно-правовыми актами, такими как «Временное положение о проведении конкурса на замещение вакантной административной государственной должности государственной службы Кыргызской Республики» и «Временное положение о порядке проведения тестирования кандидатов на замещение вакантных административных государственных должностей и государственных служащих Кыргызской Республики», утвержденных Правительством в 2011 г.<sup>270</sup>

Государственная кадровая служба несет ответственность за мониторинг и обеспечение проведения государственными и местными органами самоуправления конкурсного отбора и соблюдения законодательства. На первом этапе процесса найма необходимо до проведения конкурса разместить объявление о наличии вакансии СМИ и в Интернете.

Соответствие и квалифицированность кандидата оцениваются в ходе письменного экзамена. Лица, успешно прошедшие экзамен, включаются в государственный кадровый резерв, и предполагается, что все вакансии заполняются из их числа.

Государственная кадровая служба имеет кадровый резерв для предоставления кандидатов на должности государственной службы. Резерв состоит из двух частей: национального и внутреннего. В национальный резерв входят лица, недавно закончившие ВУЗы, прошедшие национальный конкурс на занятие начальных должностей государственной службы, государственных служащих, желающих получить продвижение, и государственных служащих, уволенных в связи с сокращением численности или по состоянию здоровья. Внутренний кадровый резерв государственного органа включает в себя государственных служащих, рекомендованных для продвижения исходя из результатов аттестации и подавших заявление на включение в кадровый резерв. Для заполнения вакансии министерство проводит конкурс сначала среди кандидатов из внутреннего кадрового резерва. Если вакансия остается незаполненной за счет внутреннего резерва, конкурс проводится среди кандидатов, включенных в национальный кадровый резерв.

<sup>270</sup> <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92838>

## ***в. Оценка деятельности, обучение и карьерный рост***

Оценка деятельности государственных и муниципальных служащих регулируется Положением о порядке проведения оценки деятельности государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики», утвержденном Правительством Кыргызской Республики (28 июня 2013 г., № 383), а также Постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики».

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» предусматривает, что государственные служащие должны сдавать квалификационный экзамен – аттестацию. Согласно Статье 29 Закона, данный экзамен направлен на оценку профессиональных знаний и навыков работников и определение потенциала карьерного роста. Аттестация государственного служащего проводится не чаще одного раза в три года.

Каждый государственный орган имеет свои процедурные правила по проведению квалификационного экзамена, который состоит из проверки на полиграфе и компьютерного теста на знание законодательства и административных процедур. Администрированием экзаменов занимаются аттестационные комиссии государственных или муниципальных органов. В зависимости от полученных результатов (отлично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно), аттестационные комитеты рекомендуют государственного служащего к продвижению по службе. Комитет дает заключение о том, соответствуют ли квалификация и навыки государственного служащего занимаемой им должности.

Оценка деятельности – это процесс оценки деятельности работника в соответствии с требованиями, предъявляемыми к его работе. Результаты оценки деятельности используются для определения коэффициентов в сетке оплаты труда, проведения аттестации государственных служащих, выработки рекомендаций о повышении квалификации и поощрениях.

Вопросы обучения государственных служащих регулируются Постановлением «О государственном заказе на обучение государственных и муниципальных служащих», «Временным положением о порядке обучения государственных и муниципальных служащих» и «Временным положением о координации обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики за счет средств доноров». Согласно Статье 28 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», есть два типа обучения государственных служащих: переподготовка и повышение квалификации. Переподготовка осуществляется, когда работник переходит на более высокую должность в рамках одной группы. Это является необходимым условием для продвижения по службе. Переподготовка также является необходимым условием для должности статс-секретаря. Повышение квалификации осуществляется в рамках одной группы должностей не реже одного раза в три года. Переподготовка и повышение квалификации принимаются во внимание при аттестации или оценке деятельности. Переподготовка и повышение квалификации также считаются преимуществом при подаче заявления на новую должность.

Как указано в Законе, карьерный рост и продвижение по службе на основе профессиональных заслуг является одним из принципов государственной и муниципальной службы в Кыргызстане. Как отмечалось ранее, государственные и муниципальные служащие из

внутреннего резерва, продемонстрировавшие высокие профессиональные и лидерские навыки и получившие высокую оценку своей деятельности, могут быть рекомендованы к продвижению.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Согласно международной организации «Transparency International», в 2015 г. Кыргызстан занимал 123-е место (из 168 стран) по индексу восприятия коррупции, получив 28 баллов из 100<sup>271</sup>. Полученный рейтинг немного лучше по сравнению с 2014 и 2013 гг.

Антикоррупционное законодательство включает Уголовный кодекс Кыргызской Республики<sup>272</sup>, Закон «О борьбе с коррупцией»<sup>273</sup>, Государственную стратегию антикоррупционной политики Кыргызской Республики<sup>274</sup> и иные подзаконные акты. Согласно Закону «О противодействии коррупции», Президент Кыргызской Республики определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции.

Государственная стратегия включает общие приоритеты и области антикоррупционных мер, а также положения по их реализации. Согласно отчету ОЭСР по антикоррупционным реформам Кыргызстане, положительным фактом является то, что Государственная стратегия включает критический анализ ранее предпринятых усилий по противодействию коррупции и в ней открыто говорится о некоторых вызовах, таких как декларативный характер антикоррупционных законов и слабая реализация институциональных механизмов, направленных на борьбу с коррупцией. В Государственной стратегии в качестве приоритетов обозначены профилактика коррупционных явлений и вовлечение гражданского общества. Антикоррупционные меры, приведенные в Государственной стратегии, являются очень общими, такими как привлечение гражданского общества к работе по противодействию коррупции, создание системы правового просвещения населения, устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятного инвестиционного климата, и т.д.<sup>275</sup>

Согласно Законам «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и «О противодействии коррупции», государственным и муниципальным служащим не разрешается принимать какие-либо подарки денежные средства или услуги за выполнение своих служебных обязанностей, при этом они могут принимать подарки во время некоторых официальных мероприятий, но эти подарки должны быть переданы в соответствующий государственный или муниципальный орган (п. 6 Статьи 22 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»). Согласно Закону «О противодействии коррупции», все государственные и муниципальные служащие обязаны принимать меры по недопущению конфликта интересов при выполнении служебных обязанностей и сообщать о любых предполагаемых или фактических попытках взяточничества. Кроме того, с целью искоренения коррупции и злоупотребления должностными полномочиями Указ 2010 г. предусматривает для ряда должностей в таких государственных органах как Финансовая полиция, таможенная и налоговая служба, проверку на полиграфе.

<sup>271</sup> <https://www.transparency.org/country/#KGZ>

<sup>272</sup> [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=330140](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=330140)

<sup>273</sup> <http://finpol.gov.kg/ru/orders/anticorruption-law>

<sup>274</sup> Принятый Указом Президента (№ 26 от 2 февраля 2012 г.).

<sup>275</sup> Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Третий раунд мониторинга. Кыргызстан: <https://www.oecd.org/corruption/acn/Kyrgyzstan-Progress-UpdateOct-2015-ENG.pdf>

Программа и План действий Правительства Кыргызской Республики «По противодействию коррупции в 2012-2014 годах» были приняты 30 августа 2012 г. Постановлением Правительства № 596. Программа и План действий являются комплексным документом, который содержит приоритеты, основные цели и задачи, оценку результатов предпринятых ранее антикоррупционных мер, механизм мониторинга и оценки, в том числе качественные показатели и ожидаемые результаты, а также примерную оценку необходимых бюджетных средств.

В Кыргызстане пять правоохранительных органов, занимающихся вопросами борьбы с коррупцией: [1] Генеральная прокуратура; [2] Государственный таможенный комитет; [3] Финансовая полиция; [4] Служба национальной безопасности и [5] Министерство внутренних дел. Министерство внутренних дел (полиция) является основным правоохранительным органом, ответственным за борьбу с административной коррупцией и имеет полномочия по борьбе с коррупцией в центральных и местных государственных органах и с экономическими преступлениями в частном секторе. Кроме того, общественные консультативные советы отвечают за мониторинг деятельности министерств в области повышения прозрачности, сокращения коррупции и искоренения протекционизма в государственном секторе.

Антикоррупционная служба, созданная в декабре 2011 г. в составе Государственного комитета национальной безопасности, отвечает за борьбу с коррупцией в Парламенте, в органах исполнительной власти и в Верховном суде. Однако общий недостаток координации и сотрудничества между различными правоохранительными органами в отношении распределения обязанностей является основным препятствием для эффективного преследования коррупционной практики<sup>276</sup>.

Каждый государственный и муниципальный орган имеет Кодекс этики, утверждаемый Президентом Кыргызской Республики. Кроме того, в целях обеспечения соблюдения законодательства в области государственной службы и этики государственных служащих в каждом государственном и муниципальном органе создана комиссия по этике, состоящая из представителей соответствующего органа<sup>277</sup>.

Соблюдение норм этики на высшем уровне руководства государственных органов обеспечивается Государственной комиссией по вопросам этики при Президенте Кыргызской Республики. В связи с этим ОЭСР было рекомендовано рассмотреть возможность принятия Кодекса этики для депутатов *Жогорку Кенеш* и членов Правительства Кыргызской Республики и пересмотреть Кодекс судейской этики для того, чтобы устранить несоответствия и охватить такие вопросы как конфликт интересов, получение подарков и другие, а также обеспечить их практическое применение<sup>278</sup>.

<sup>276</sup> <http://www.business-Антикоррупционный.com/country-profiles/europe-central-asia/kyrgyzstan/initiatives/public-Антикоррупционный-initiatives.aspx>

<sup>277</sup> <http://sti.gov.kg/STSDocuments/PolOEtikeGosSluj.pdf>

<sup>278</sup> <https://www.oecd.org/corruption/acn/Kyrgyzstan-Progress-UpdateOct-2015-ENG.pdf>

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### **а. Проведенные реформы**

С момента обретения Кыргызстаном независимости в 1991 году было реализовано несколько реформ в области государственного управления, в основном при поддержке и давлении со стороны донорских организаций.

В ходе формирования системы государственной службы были предприняты меры для реализации единой политики в области государственного управления, в том числе следующие:

1. Создание организационной основы системы управления государственной службой вместе с механизмами по регулированию кадровой политики на государственной службе, а также координации деятельности органов государственной службы в их реализации;
2. Формирование нормативно-правовой базы государственной службы, которая включала принципы разработки и реализации политики по управлению кадровыми ресурсами;
3. Создание Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, на которую были возложены задачи по регулированию вопросов, связанных с организацией, функционированием и развитием государственной и муниципальной службы;
4. Создание института статс-секретаря, направленного на гарантию стабильности государственного аппарата, социальную и правовую защиту государственных служащих;
5. Введение процесса конкурсного отбора для заполнения вакансий в государственной службе в целях обеспечения соблюдения принципов открытости и равного доступа к государственной службе;
6. Систематизация классификации (типологии) должностей государственной службы. Указом Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 г. № 145 «Об утверждении Реестра должностей государственной службы Кыргызской Республики и Реестра должностей муниципальной службы Кыргызской Республики» были утверждены Реестры должностей. Указом Президента введены чины, установлены требования к этичному поведению государственных служащих и объявлено, что оценка государственных служащих будет основываться на аттестации (оценки деятельности);
7. Введение системы оценки деятельности государственных и муниципальных служащих, направленной на повышение их эффективности.

### **б. Текущие реформы**

Недавно принятый Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» закладывает основу для дальнейшего совершенствования государственной службы в Кыргызстане. Это:

## **1. Совершенствование управления государственной и муниципальной службой с упором на стратегические приоритеты**

Для достижения этой цели была разработана Стратегия развития Государственной кадровой службы<sup>279</sup> Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента 30 ноября 2013 г. Роль Государственной кадровой службы состоит в концентрации усилий на долгосрочном стратегическом планировании. В Стратегии определены четыре основных направления деятельности Государственной кадровой службы:

- Улучшение взаимодействия с «внешней средой», например, взаимодействие с управлением государственной и муниципальной службами, вышестоящими органами, донорами, экспертами, гражданским обществом и гражданами;
- Реинжиниринг бизнес-процессов, внедрение новых методов управления и практики работы в организации Государственной кадровой службы;
- Оказание правовой поддержки в реализации изменений;
- Внедрение системы мониторинга и оценки изменений.

## **2. Оптимизация и унификация должностей государственной и муниципальной службы**

В ходе процесса реформирования была проведена унификация ряда должностей государственной и муниципальной службы со схожими функциями и полномочиями. Должности с сопоставимыми уровнями полномочий были гармонизированы вертикально и горизонтально; в результате были изменены многие должности государственной и муниципальной службы. Новые реестры должностей государственной и муниципальной служб были утверждены Указом Президента №145 (26 июня 2013 г.). Это создает возможности для повышения мотивации к построению карьеры и роста ротации среди государственных и муниципальных служащих. Действительно, после принятия нового Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» унификация должностей будет способствовать расширению системы ротации, как вертикальной, так и горизонтальной, а также между государственными и муниципальными органами среди перспективных служащих.

## **3. Разработка новых типовых квалификационных требований ко всем административным должностям и стандартных должностных инструкций для персонала государственного управления и местного самоуправления**

Были разработаны типовые минимальные требования и должностные инструкции для административных должностей, утвержденные Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы» (№383 от 28 июня 2013 г.). На основе типовых документов были разработаны квалификационные требования для каждой должности в министерствах, центральных государственных органах и местных администрациях, утвержденные внутренними приказами; но с учетом местных особенностей и особенностей, связанных с государственным сектором.

<sup>279</sup> Государственный орган, ответственный за реализацию политики в области государственной и муниципальной службы.

#### **4. Внедрение системы оценки деятельности и ключевых показателей эффективности для государственных и муниципальных служащих**

Была разработана система оценки деятельности, в том числе ключевые показатели эффективности (KPI). Данная система оценки, оценивающая фактические личные достижения государственных служащих, также влияет на оплату их труда (Постановлением Правительства Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики на 2013-2020 годы»). Согласно данному постановлению, государственные и муниципальные органы начали внедрять инструменты оценки деятельности государственных и муниципальных служащих в течение первого квартала 2014 г. В этой связи, коэффициенты в сетке оплаты труда стали рассчитываться на основе результатов ежегодной оценки деятельности служащих.

#### **5. Укрепление института статс-секретарей – проводников государственной политики в области государственной службы**

Ожидается, что данная инициатива будет направлена на переориентирование деятельности статс-секретарей, отвечающих за стабильную и надежную работу министерств и административных служб. Поскольку должность статс-секретаря является постоянной и лицо, занимающее эту должность, не может быть снято с нее в связи с политическими изменениями в правительстве, очевидно, что лица, занимающие такую должность, должны иметь возможность стать руководителями высшего звена тех государственных органов, в которых они работают.

### ***с. Планируемые реформы***

#### **Профессионализация государственной службы**

Профессионализация государственной и муниципальной службы будет достигнута благодаря скоординированным и совместным действиям, в том числе благодаря следующим нововведениям:

- Четкое разграничение политической и профессиональной деятельности в органах государственного управления, в том числе законодательное сокращение количества политических должностей;
- Внедрение обязательных стандартов для регулярного и периодического обучения государственных служащих, не реже одного раза в три года; обучение должно считаться преимуществом при продвижении и в карьерном росте, если другие условия и квалификация являются схожими;
- Совершенствование управления кадровым резервом, в который принимают только лучших и наиболее перспективных специалистов, и повышение его статуса до Национального резерва.

## **Библиография:**

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе от 30 мая 2016 г.

Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» № 85 от 18 июня 2012 г.

Трудовой кодекс Кыргызской Республики, 4 августа 2004 г., № 106.

Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», 14 апреля 1994 г., № 476.

Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного законодательства Кыргызской Республики», 11 июня 1998 г., № 78.

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции», 8 августа 2012 г., № 153.

Закон Кыргызской Республики «Об официальном языке Кыргызской Республики», 29 мая 2000 г., № 3.

Закон Кыргызской Республики «О государственных символах Кыргызской Республики», 17 июля 2004 г., № 91.

Закон Кыргызской Республики «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», 17 июля 2004 г., № 92.

Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и собственности лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», 7 августа 2004 г., № 108.

Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан», 4 мая 2007 г., № 67.

Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», 20 июля 2009 г., № 241.

## 7. МОЛДОВА

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	33 846 км <sup>2</sup>
Численность населения:	3 555 200 чел. (по оценке на январь 2015 г.)
ВВП:	7 970 млрд. долл. США
ВНД на душу населения:	2 483 долл. США
ИЧР:	0,693; 107 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	71,6 года
Средняя продолжительность обучения:	11,2

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	30.7	26.3	30.6	41.6	39.9
Качество законодательства	38.2	36.6	49.3	49.3	53.8
Верховенство закона	33.0	40.7	42.2	42.7	46.6
Борьба с коррупцией	32.7	31.2	28.6	24.4	20.7

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Расположенная между Румынией и Украиной, Молдова получила независимость после распада Советского Союза в 1991 г. По оценке Всемирного банка, страна относится к категории стран с уровнем доходов ниже среднего<sup>280</sup>.

Молдова – парламентская республика, в которой Президент является Главой государства, а Премьер-министр – главой Правительства. Президент избирается Парламентом квалифицированным большинством в три пятых голосов (не менее 61 голоса). С 2001 г. Президент избирается Национальной Ассамблеей (Парламентом), состоящим из 101 депутата. Данное изменение было направлено на сокращение полномочий исполнительной власти в пользу законодательной. Президент назначает Премьер-министра, который выступает главой Правительства и формирует кабинет министров. При этом, кандидатуры и самого Премьер-министра и министров подлежат утверждению Парламентом<sup>281</sup>. Парламентские выборы 2014 г. были восьмыми с момента обретения независимости в 1991 г.

Правительство ответственно за разработку и реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство в системе государственного управления.

<sup>280</sup> <http://data.worldbank.org/country/moldova>

<sup>281</sup> Конституция Республики Молдова (29.07.1994): на английском языке <http://www.presedinte.md/eng/constitution>; на русском языке <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311496&lang=2>

Правительство является подотчетным Парламенту. Правительство состоит из Премьер-министра, первого заместителя и заместителя Премьер-министра, министров и других членов, определенных законодательством<sup>282</sup>.

Административно Республика Молдова делится на 32 района, пять муниципалитетов и одно автономное территориальное образование (Гагаузия)<sup>283</sup>.

Республика Молдова является членом Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Всемирной торговой организации (ВТО), Организации безопасности и сотрудничества в Европе (ОБСЕ), Организации за демократию и экономическое развитие (ГУАМ), Содружества независимых государств (СНГ) и Организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) и планирует вступить в Европейский Союз.

## II. ОБЗОР СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Правовая основа государственной службы

Нормативно-правовая база в области государственной службы включает следующие законы и нормативные акты:

- Закон «О государственной должности и статусе государственного служащего» (Закон № 158/2008 г.);
- Закон «О Кодексе поведения государственного служащего» (Закон № 25/2008 г.);
- Закон «О конфликте интересов» (Закон № 16/2008 г.);
- Закон «Об утверждении Единого классификатора государственных должностей» (Закон № 155/2011 г.);
- Постановление Правительства «О введении в действие положений Закона № 158/2008» (Закон № 201/2009 г.).

Закон «О государственной должности и статусе государственного служащего» (Закон № 158/2008 г.)<sup>284</sup> регулирует общие положения государственной должности, статус государственного служащего, правоотношения государственных служащих с органами государственной власти и устанавливает вертикальную и горизонтальную область действия государственной службы.

Согласно Статье 7 Закона № 158/2008, государственные служащие классифицируются следующим образом:

- Высшие руководящие государственные должности;
- Руководящие государственные должности;
- Исполнительные государственные должности.

<sup>282</sup> Закон № 64 (31.05.1990) «О Правительстве», Раздел IV, Статья 24: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312895&lang=2>

<sup>283</sup> Закон № 764 (27.12.2001) «Об административно-территориальной системе Республики Молдова»: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312874&lang=2>

<sup>284</sup> Закон № 158 (04.07.2008) «О государственной должности и статусе государственного служащего»: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330050&lang=2>

В отношении разных групп госслужащих применяются разные нормативные акты: [1] должностные лица Группы А, занимающие ответственные государственные должности (назначаемые политические деятели) – Приложение к Закону №199/2010<sup>285</sup>; [2] госслужащие Группы В - Закон № 80/2010 г.<sup>286</sup>; [3] государственные служащие Группы С – Закон № 158/2008.

В целом, законодательство Молдовы обеспечивает разумный горизонтальный и вертикальный охват. Оно распространяется не только на государственные органы, но и на местные органы самоуправления. С другой стороны, деятельность разных групп государственных служащих регулируются разными нормативными актами, что обеспечивает четкое разграничение между государственными служащими, высшими государственными служащими и назначаемыми политическими деятелями. Структура государственной службы Республики Молдова введена в действие Постановлением Правительства № 1001 (от 26.12.2001 г.)<sup>287</sup>.

### ***в. Определение государственного служащего***

Государственный служащий в Республике Молдова – это физическое лицо, назначенное в соответствии с законом на государственную должность. Государственные должности учреждаются на основе актов Парламента, Президента, Правительства и иных органов государственной власти, издаваемых в пределах их полномочий, установленных Конституцией и другими законами.

Государственные должности подразделяются на три категории: [1] высшие руководящие государственные должности; [2] руководящие государственные должности; [3] исполнительные государственные должности. Согласно Статье 33 Закона №158/2000 г., для каждой категории государственных служащих устанавливаются три классных чина:

- Первая категория: государственный советник Республики Молдова I класса; государственный советник Республики Молдова II класса; государственный советник Республики Молдова III класса;
- Вторая категория: государственный советник I класса; государственный советник II класса; государственный советник III класса;
- Третья категория: советник I класса; советник II класса; советник III класса.

Классные чины присваиваются в соответствии с уровнем квалификации персонала и полученными результатами оценки профессиональных достижений. Очередной классный чин присваивается, если государственный служащий получил оценку не ниже «хорошо» в ходе трех годовых оценок профессиональных достижений или оценку «очень хорошо» в ходе двух последних годовых оценок профессиональных достижений. Каждому классному чину соответствует определенная надбавка к заработной плате, начисляемая со дня его присвоения. Государственный служащий может быть лишен классного чина окончательным судебным решением за совершение противоправных действий, предусматривающих уголовную ответственность, а также в случае, когда классный чин был присвоен с нарушением законодательства.

<sup>285</sup> Закон № 199 (16.07.2010) «О статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности», <http://lex.justice.md/ru/336193/>

<sup>286</sup> Закон № 80 (07.05.2010) «О статусе сотрудников кабинета лиц, исполняющих ответственные государственные должности», <http://lex.justice.md/ru/335147/>

<sup>287</sup> Приложение 1 к Постановлению Правительства № 1001 (26.12.2001) «О введении в действие положений некоторых законов»: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341685&lang=2>

### ***с. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

Согласно Статье 27 Закона №158/2008 г., на государственную службу могут быть приняты граждане Молдовы, не достигшие пенсионного возраста, имеющие необходимое образование, соответствующее государственной должности, владеющие молдавским языком и официальным языком межэтнического общения и не имеющие непогашенных судимостей за умышленные преступления.

#### ***Общая численность государственных служащих***

В 2014 г. общая численность государственных служащих составляла 17145 чел., из них 10448 человек – в центральных органах государственной власти и 6657 человек – в местных органах власти.

#### ***Удельный вес государственных служащих от общей численности населения и численности экономически активного населения***

Доля государственных служащих от общей численности населения составляет 0,48%, от численности экономически активного населения – 1,4%.

#### ***Распределение государственных служащих по полу и возрасту***

12231 женщин и 4914 мужчин, средний возраст – 42,7 лет.

### ***d. Структура оплаты труда государственных служащих***

По сведениям Управления реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии, среднемесячная заработная плата государственных служащих в Молдове составляет 5 235 лей (около 261 долл.).

Структура заработной платы включает: [a] фиксированную часть, включающую должностной оклад и надбавку за классный чин, специальное звание и дипломатический ранг; [b] переменную часть, включающую надбавку за коллективные достижения структурного подразделения/органа государственной власти и годовую премию.

### ***III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ***

Основным органом, ответственным за вопросы государственной службы, является Управление реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии.

В функции Управления входит:

- Реформирование и укрепление потенциала центральных административных органов для эффективной разработки реализации национальной политики;
- Разработка/пересмотр и продвижение эффективной государственной политики и нормативной базы в области государственной службы;

- Обеспечение продвижения и реализации государственной политики в области государственной службы, в особенности в области управления кадрами;
- Мониторинг соблюдения нормативно-правовой базы в области государственной службы;
- Координация деятельности, связанной с реализацией программы реформирования центрального публичного управления, и содействие модернизации и совершенствованию институциональной и функциональной систем центрального публичного управления.

#### **а. Организация отбора и найма на государственную службу**

В Молдове к разным группам государственных служащих применяются разные правила в части назначения на должность, снятия с должности и карьерного развития (Статья 8 Закона № 158/2008). Данные правила для государственных должностей высшего звена отличаются от других групп государственных служащих<sup>288</sup>, хотя особые процедуры найма применяются только с 2014 года. Высшие руководящие государственные должности включают три категории оклада с пятью разрядами в каждом.

Отбор на высшие руководящие государственные должности (1-я категория) проходит на конкурсной основе (Постановление Правительства № 201/2009). Правительство назначает специальную постоянную комиссию из семи экспертов в области государственного управления для заполнения вакансий государственных секретарей министерств и заместителей руководителей административных органов. Конкурсные комиссии создаются в соответствии с положениями, принимаемыми органами публичного управления по замещению на конкурсной основе должностей руководителя и заместителя руководителя аппарата органа государственной власти<sup>289</sup>.

Информация обо всех вакансиях публикуется на веб-сайте Правительства, на веб-сайте государственного органа, объявляющего о проведении конкурса, а также в различных национальных средствах массовой информации. Процесс отбора предусматривает изучение и проверку документов, представленных кандидатами, письменный экзамен, включающий несколько заданий, и собеседование.

#### **б. Продвижение по государственной службе**

Повышение в должности на государственной службе Молдовы основывается на результатах оценки профессиональных достижений. Решение о продвижении государственного служащего принимается руководителем соответствующего госоргана, где работает служащий. Государственный служащий, получивший оценку «очень хорошо» в ходе последней оценки профессиональных достижений или оценку «хорошо» в ходе двух последних оценок, может быть выдвинут на более высокую государственную должность, если он соответствует требованиям должности.

Перевод может производиться между структурными подразделениями одного и того же государственного органа и между разными органами государственной власти. Перевод

<sup>288</sup> Article 8, Law No 158 (04.07.2008) "On Civil Service and Civil Servants' Status", <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330050&lang=2>

<sup>289</sup> Парламент, Президент Республики Молдова, Высший совет магистратуры, Конституционный суд, Высшая судебная палата, Генеральная прокуратура, Счетная палата.

осуществляется руководителем данного органа<sup>290</sup> в интересах службы или по заявлению государственного служащего. Перевод в интересах службы осуществляется только с письменного согласия переводимого государственного служащего. Заявление на перевод является инструментом, используемым государственными служащими для горизонтального развития своей карьеры. Также для развития компетенций может быть применено откомандирование<sup>291</sup>, но оно широко не используется.

### **с. Оценка деятельности, обучение и карьерный рост**

Вопросы оценки профессиональных достижений регулируются Законом о государственной службе (Статьи 34-36) и подзаконными актами. Оценка проводится во всех органах государственной власти с 2010 г. Оценка профессиональных достижений проводится ежегодно для всех трех категорий государственных служащих: высших руководящих, руководящих и исполнительных государственных служащих. Оценка профессиональной деятельности не проводится для младших государственных служащих или для государственных служащих, находившихся в должности менее четырех месяцев за оцениваемый период. Подзаконные акты (Приложение 8 к Постановлению Правительства №201/2009 г.<sup>292</sup>) предусматривают процесс внутреннего обжалования.

Оценка профессиональных достижений руководящих и исполнительных государственных служащих проводится непосредственным руководителем. Оценка государственных служащих – руководителей высшего звена – состоит из двух этапов. Сначала непосредственный руководитель готовит оценочный отчет и выставляет свою оценку. После этого документы направляются оценочной комиссии, которая заполняет оценочную форму и принимает окончательное решение. Оценка профессиональных достижений производится путем сравнения на основе оценочных критериев, достигнутых в оцениваемый период результатов с поставленными задачами. Результаты оценки профессиональных достижений государственного служащего учитываются при принятии решений о выдвижении на более высокую государственную должность, о присвоении классного чина, о повышении разряда оклада, об увольнении с государственной должности и необходимости обучения. При оценке профессиональных достижений государственных служащих применяются два подхода: централизованный и децентрализованный.

Задачи по обучению считаются выполненными, если государственный служащий получил 40 часов обучения за год. Основным индикатором является количественный (количество часов, потраченных государственным служащим на обучение), а не качественный (т.е. более высокий уровень компетенций, навыков и знаний, полученных государственным служащим). Кроме того, данные, предоставленные центральными органами государственной власти, свидетельствуют о том, что не все государственные служащие получают пользу от этого количества часов обучения (40 часов в год)<sup>293</sup>.

Правительство ежегодно утверждает План профессионального развития (государственный заказ) для всех государственных органов. План разрабатывается Государственной канцелярией на основании запросов государственных органов. Эти запросы отражают горизон-

<sup>290</sup> Закон о государственной службе, Статья 48.

<sup>291</sup> Закон о государственной службе, Статья 47.

<sup>292</sup> Приложение 8 к Постановлению Правительства №201 (11.03.2009) «О вступлении в силу Закона «О государственной должности и статусе государственного служащего» № 158-XVI от 4 июля 2008 г.» <http://lex.justice.md/ru/331023/>

<sup>293</sup> Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине, ОЭСР/SIGMA: <http://www.sigmaxweb.org/bytopic/civilserviceandpublicadministrationorganisationandfunctioning/ParradoDiez-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.

тальные потребности в обучении, определяемые на уровне каждого государственного служащего/каждого государственного органа, а также стратегические цели Правительства. Организация, проводящая обучение (сейчас это Академия государственного управления), оценивает план и предоставляет в Государственную канцелярию полугодовой отчет (централизованный подход). Каждый орган публичного управления ежегодно утверждает собственный план профессионального развития, который включает специальное обучение.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Национальный центр по борьбе с коррупцией<sup>294</sup> (ранее – Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией) является независимым органом, созданным в соответствии с Законом №1104 в 2002 г. В 2012 г. после реализации реформ Центр передал свои функции, связанные с экономическими преступлениями, что привело к изменению его названия. Центр является смешанным антикоррупционным ведомством, отвечающим за предупреждение и борьбу с коррупцией, где работает около 350 человек.

Задачами Центра являются:

- предупреждение, выявление, расследование и пресечение правонарушений и преступлений в виде актов коррупции, смежных с ними актов и фактов коррупционного поведения;
- предупреждение и борьба с отмытием денег и финансированием терроризма;
- осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства, а также других, внесенных в Парламент законодательных инициатив;
- проведение оценки рисков коррупции в органах государственной власти, мониторинг и анализ данных;
- проведение обучения и консультаций;
- координация разработки планов институциональной неподкупности.

Антикоррупционная прокуратура – это специализированное ведомство, созданное вскоре после создания Агентства по борьбе с коррупцией в 2002 г. Это ведомство отвечает за руководство всеми уголовными расследованиями, проводимыми Национальным центром по борьбе с коррупцией, но также оно может проводить собственные уголовные расследования.

Еще одним институтом, работающим в области борьбы с коррупцией, является Национальная комиссия по неподкупности, созданная в 2012 г. и отвечающая за проверку активов государственных должностных лиц, рассмотрение конфликта интересов и случаев несоответствия занятию государственной должности. В ходе реализации своих функций Национальная комиссия по неподкупности работает с Национальным центром по борьбе с

<sup>294</sup> Национальный центр по борьбе с коррупцией был одним из победителей в рамках Программы инновационных решений, запущенной Астанинским хабом в сфере государственной службы в 2015 г. Хаб отметил два инновационных решения, реализованных Центром; механизм оценки неподкупности государственных служащих и программное обеспечение по антикоррупционной проверке, которые были разработаны, внедрены и в настоящее время используются.

коррупцией и Антикоррупционной прокуратурой, когда возникает необходимость в расследовании уголовного дела.

В министерствах и ведомствах нет специальной должности уполномоченного по соблюдению этики.

## **V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

### **а. Проведенные реформы**

После выборов, состоявшихся в апреле 2005 г., Президент при поддержке Парламента объявил о том, что реализация Стратегии реформы центрального публичного управления на 2006-2013 гг. (РЦПУ) будет одним из приоритетов для его администрации. Упор на РЦПУ помог ему заручиться поддержкой некоммунистической оппозиции в Парламенте, которая также осознавала, что повышение профессионализма и эффективности государственного управления были важным политическим шагом на пути к европейской интеграции. В ответ на одну из первоначальных целей Президента в области реформ, т.е. повышение заработной платы государственных служащих с сокращением численности персонала на 70%, Премьер-министр страны обратился к международным партнерам в области развития – Всемирному банку (ВБ), Программе развития ООН (ПРООН), Шведскому агентству международного развития (SIDA) и другим организациям в области развития с просьбой оказать техническое содействие в реализации РЦПУ.

ПРООН и SIDA оказали техническое содействие, направленное на первоначальное укрепление потенциала в области управления РЦПУ, и в сотрудничестве с Всемирным банком инициировали первые этапы горизонтального функционального обзора и анализа системы государственного управления, государственной службы и системы принятия решений. Всемирный банк ответил на запрос Правительства Молдовы программой технической помощи, направленной на оказание поддержки Правительству Молдовы в разработке эффективной программы реформирования государственного управления. Усилия партнеров в области развития были вызваны желанием помочь Правительству в разработке стратегии реформирования государственного управления до принятия мер по сокращению численности персонала государственной службы или других административных изменений.

Результаты данных инициатив включали следующие:

(а) в области институциональной реорганизации:

- (1) проведен функциональный обзор органов центрального государственного управления;
- (2) доработана нормативно-правовая база по организации государственного управления;
- (3) проведены меры по укреплению потенциала Управления реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии Республики Молдова.

(b) в области потенциала Правительства по выработке политики:

- (1) Изучена система планирования политики и разработана методология по усилению сотрудничества и координации предложений в области политики;
- (2) Проведено обучение на рабочем месте и утверждены процедуры по работе со стратегическими документами;
- (3) Рассмотрены и усовершенствованы нормативные акты правительства и дополнительные акты по системе координации политики;
- (4) Разработаны механизмы, связывающие политику и бюджетное планирование.

(c) в области профессиональной государственной службы на основе заслуг:

- (1) Пересмотрен проект Закона о государственной службе и проекты производных нормативных актов в области государственной службы;
- (2) Усовершенствована методология управления кадрами и кадровые функции в государственной службе;
- (3) Проведены меры по укреплению потенциала в области управления государственной службой;
- (4) Усовершенствована классификация, категоризация и система оплаты труда на государственной службе;
- (5) Проведено обучение, семинары и учебные поездки для государственных служащих;
- (6) Разработан и внедрен реестр государственной службы и предоставлено программное и аппаратное обеспечение и офисное оборудование для кадровых служб министерств и ведомств.

(d) в области управления, информации и коммуникаций:

- (1) Реализована программа коммуникаций в целях повышения информированности, участия и поддержки программы РЦПУ;
- (2) Поддерживается веб-сайт РЦПУ;
- (3) Распространены учебные и коммуникационные материалы с целью повышения информированности и участия основных заинтересованных сторон в мониторинге программы РЦПУ;
- (4) Проведены обследования по реализации РЦПУ.

(e) в области управления Тростовым фондом:

- (1) оказана техническая помощь, включая поддержку Управления РЦПУ по проведению финансового мониторинга, мониторинга закупок, мониторинга реализации, представления отчетности и аудита.

В результате данных инициатив в государственном управлении Молдовы стали применяться современные процедуры управления персоналом, такие как:

- Разработка должностных инструкций для государственных должностей в соответствии с методологическими требованиями;
- Разграничение категорий должностей в органах государственной власти путем утверждения штатного расписания;
- Принятие на государственную службу на основе конкурсного отбора;
- Испытательный срок для младших государственных служащих;
- Частичная занятость государственных служащих;
- Непрерывное профессиональное развитие государственных служащих;
- Письменное обязательство продолжать работу на государственной службе после окончания различных обучающих курсов;
- Оценка профессиональных достижений государственных служащих;
- Дисциплинарная ответственность государственных служащих;
- Прекращение служебных отношений государственной службы.

В рамках программы РЦПУ правительство пообещало открыть свои данные и запустить первый портал открытых данных в 2011 г. Четыре года спустя портал [www.data.gov.md](http://www.data.gov.md)<sup>295</sup> уже представлен в версии 3.0, объединяя более 800 наборов данных. Однако, кое-что все еще можно улучшить и, похоже, что некоторые наиболее важные данные все еще отсутствуют в открытом доступе.

### ***b. Текущие реформы***

По сведениям Управления реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии, в настоящее время проводится оптимизация управления кадрами на государственной службе путем внедрения автоматизированной информационной системы «Регистр государственных должностей и государственных служащих» и внедрения единого государственного портала вакансий в государственном управлении<sup>296</sup>.

### ***c. Планируемые реформы***

По информации Управления реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии, в будущем планируется реализовать следующие реформы:

- Развитие эффективного менеджмента на уровне государства;
- Внедрение различных механизмов для поддержания лучших кадров;
- Разработка профессиональных компетенций государственных служащих;
- Совершенствование системы материальной и нематериальной мотивации в государственном секторе.

<sup>295</sup> «Молдова: маленькая страна, большие данные?», <http://europeandcis.undp.org/blog/2015/08/05/moldova-small-country-big-data/>.

<sup>296</sup> <http://careers.gov.md>.

**Библиография:**

«Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине», ОЭСР/SIGMA. Доступен в Интернете: <http://www.sigmaweb.org/bytopic/civilserviceandpublicadministrationorganisationandfunctioning/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.

Конституция Республики Молдова (29.07.1994): на английском языке <http://www.presedinte.md/eng/constitution>; на русском языке <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311496&lang=2>.

Постановление Правительства № 201 (11.03.2009) «О введении в действие Закона «О государственной службе и статусе государственного служащего» № 158-XVI от 4 июля 2008 года» Доступно в Интернете на русском языке <http://lex.justice.md/ru/331023/>.

Постановление Правительства № 1001 (26.12.2001) «О введении в действие положений некоторых законов». Доступно в Интернете <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=341685&lang=2>.

Закон № 64 (31.05.1990) «О Правительстве». Доступен в Интернете <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312895&lang=2>.

Закон № 158 (04.07.2008) «О государственной службе и статусе государственного служащего». Доступен в Интернете на русском языке <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330050&lang=2>.

Закон № 199 (16.07.2010) «О статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности», <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=31931>.

Закон № 764 (27.12.2001) «Об административно-территориальной системе Республики Молдова». Доступен в Интернете <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312874&lang=2>.

Закон № 1104-XV (06.06.2002) «О Центре по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией». Доступен в Интернете <http://www.law-moldova.com/laws/rus/tsentre-boriby-economiceskoi-prestupnostiu-ru.txt>.

«Молдова: маленькая страна, большие данные?» <http://europeandcis.undp.org/blog/2015/08/05/moldova-small-country-big-data/>.

Молдова, Всемирный банк. <http://data.worldbank.org/country/moldova>.

Положение о Главном управлении координации политики, иностранной помощи и реформы центрального публичного управления Государственной канцелярии. Доступно в Интернете <http://www.ncu.moldova.md/download.php?file=cHVibGljL3B1Ym90aW9ucy8xODI3NDYyX2VuX3JlZ3VsYW1lbnR1bF9kLnBkZg==>.

## 8. ТАДЖИКИСТАН

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	143 100 км <sup>2</sup>
Численность населения:	8 296 000 чел. (январь 2015 г.)
ВВП:	9,24 млрд. долл. (2014 г.)
ВНД на душу населения:	1 306,6 долл. (2013 г.)
ИЧР:	0,624; 129 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	69,4 лет
Средняя продолжительность обучения:	10,4 лет

Источник: ИЧР ПРООН; Всемирный банк (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	8.8	14.1	19.1	14.4	22.6
Качество законодательства	13.2	14.2	16.7	14.8	15.9
Верховенство закона	5.3	16.3	11.8	10.0	15.4
Борьба с коррупцией	9.3	13.2	8.6	10.0	14.4

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Таджикистан является президентской республикой. В соответствии с Конституцией Президент является главой государства и главой Правительства. В стране двухпалатный Парламент (Маджлиси Оли), который состоит из нижней палаты Маджлиси намояндагон (Палата представителей) и верхней палаты Маджлиси милли (Национальный совет).

Судебная ветвь власти представлена Конституционным судом, Верховным судом, Высшим экономическим судом, Военным судом и Судом Горно-Бадахшанской области, областными судами, судом города Душанбе и районными судами. Генеральный прокурор несет ответственность за контроль за исполнением законов и подотчетен Президенту и Парламенту.

Президент Таджикистана, Эмомали Рахмон, был избран в 1994 г. в рамках всенародного референдума, вместе с принятием Конституции. В 2006 г. он был переизбран на следующий семилетний срок, а в 2013 г. он был вновь избран на пост Президента, получив 84 процентов голосов избирателей.

Последние парламентские выборы в стране состоялись в 2015 г. По результатам выборов Народная демократическая партия Таджикистана (НДПТ), возглавляемая Президентом, получила 72% голосов. Всего в Парламент было выбрано пять политических партий. Согласно отчету ОБСЕ, выборы в 2010 г. стали третьими многопартийными выборами в Таджикистане

с 1997 г. В то же время отмечалось, что во время выборов Центральная избирательная комиссия не соблюдала в полном объеме принципы прозрачности и подотчетности.

Центральные исполнительные органы государственной власти учреждаются и упраздняются Президентом Республики или Правительством. Государственная власть на региональном уровне состоит из представительных и исполнительных органов, действующих в пределах своих полномочий. Они отвечают за соблюдение Конституции, законов, постановлений Маджлиси Оли и актов Президента и Правительства Республики.

Порядок образования, полномочия и деятельность местных органов государственной власти регулируется конституционным законом. Самоуправление осуществляется на уровне поселков и сел; порядок образования, полномочия и деятельность джамоатов поселков и сел регулируются законом. Таджикистан состоит из Горно-Бадахшанской автономной области, Согдийской и Хатлонской областей, города Душанбе и 68 городов и районов.

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### **а. Правовая основа государственной службы**

Как и в других республиках, входивших в состав СССР, в Таджикистане отсутствовал специальный закон, регулирующий государственную службу. Процедуры найма на государственную службу определялись положениями Конституции, закона о совете министров и иных нормативно-правовых актов.

Нормативно-правовая база государственной службы была заложена Конституцией. В связи с этим Закон «О государственной службе»<sup>297</sup>, принятый 5 марта 2007 г., стал началом нового этапа реформирования государственной службы. Данный закон определяет организационно-правовые основы государственной службы, правовое положение и социальные гарантии государственных служащих Республики Таджикистан. В систему государственной службы Республики Таджикистан входят: [1] государственная гражданская служба; [2] государственная служба правоохранительных органов; [3] государственная военная служба.

### **б. Определение государственного служащего**

В соответствии со Статьей 1 Закона «О государственной службе», государственным служащим является гражданин Республики Таджикистан, занимающий на профессиональной основе оплачиваемую государственную должность государственной службы с целью обеспечения исполнения полномочий государственных органов. Государственные служащие подразделяются на политических и административных. Для политических государственных служащих категории не устанавливаются, в то время как для административных государственных служащих установлено восемь категорий – высшая категория и категории от первой до седьмой.

<sup>297</sup> Закон «О государственной службе» 2007 г., [http://www.ahd.tj/images/doc/Zakon\\_OGS.docx](http://www.ahd.tj/images/doc/Zakon_OGS.docx)

### ***с. Профиль государственного служащего***

#### ***Профиль государственного служащего***

В соответствии со Статьей 11 Закона «О государственной службе», кандидаты, претендующие на государственные должности государственной службы, должны иметь высшее и среднее профессиональное образование с учетом категории и специализации должностей государственной службы, иметь общий стаж и опыт работы по специальности, стаж государственной службы, опыт работы на военной службе для должностей, требующих наличие такого опыта в соответствии с законодательством, знать национальное законодательство и владеть национальным языком.

На государственную службу принимаются граждане Республики Таджикистан, достигшие 18-летнего возраста и соответствующие квалификационным требованиям законодательства. Предельный возраст пребывания на государственной службе для женщин составляет 58 лет, а для мужчин – 63 года. Руководитель государственного органа после согласования с уполномоченным органом в сфере государственной службы может своим решением продлить срок пребывания государственного служащего, достигшего предельного возраста пребывания на государственной службе, до двух лет. В этих случаях с государственным служащим заключается срочный трудовой договор (контракт).

#### ***Общая численность государственных служащих***

Общая численность государственных служащих составляет 20352 человек, или 0,25% от численности населения и 0,4% рабочей силы (на июль 2015 г.).

#### ***Распределение государственных служащих по полу и возрасту***

Из общего числа государственных служащих 20352 чел. 76% – мужчины и 24% – женщины. Государственные служащие в возрасте до 35 лет составляют 43,2% от общей численности государственных служащих. Возрастное распределение государственных служащих следующее: от 18 до 28 лет – 18,3%, от 29 до 35 лет – 24,9%, от 36 до 45 лет – до 25,4%, от 46 до 58 лет – 26,5%, от 58 до 63 лет – 4,5%, от 63 лет и старше – 0,2%.

### ***d. Структура оплаты труда государственных служащих***

Структура оплаты труда государственных служащих определяется Единой тарифной сеткой по заработной плате государственных служащих органов государственного управления, утвержденной Указом Президента № 923 в 2010 г. Заработная плата состоит из базового оклада и надбавок к должностному окладу в зависимости от чина, стажа государственной службы, наград и научных достижений. Повышение заработной платы также может применяться за выполнение важной работы и выполнение работы других работников в случае их отсутствия<sup>298</sup>.

По вертикали предусмотрено восемь категорий административных должностей; разница по оплате труда между категориями составляет 22%. По горизонтали предусмотрено 14 шагов, с разницей между шагами в размере 5% заработной платы.

<sup>298</sup> Указ Президента Республики Таджикистан «О мерах по улучшению социальной защиты населения, повышению заработной платы государственных служащих, работников бюджетных организаций, размеров пенсий и стипендий», [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=31892](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31892)

Размер базовой заработной платы государственных служащих определяется Президентом Республики Таджикистан. В соответствии с Постановлением Правительства № 371 от 2013 г. размер базовой месячной заработной платы для государственных административных позиций высшей, первой, второй, третьей, четвертой категорий государственной службы органов государственного управления, местных исполнительных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел составляет 405 сомони (около 85 долл. США в 2013 г.), а для административных должностей пятой, шестой, седьмой категорий государственной службы перечисленных органов – 450 сомони (около 95 долл. США в 2013 г.).

### **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Органом, ответственным за разработку и реализацию политики по управлению персоналом государственной службы Республики Таджикистан, является Агентство государственной службы при Президенте. Первоначально оно было создано в 2001 г. как Управление государственной службы при Президенте и в 2013 г. было реорганизовано в Агентство. Агентство государственной службы осуществляет свою деятельность на основании Конституции, Закона «О государственной службе», Положения об Агентстве государственной службы при Президенте Республики Таджикистан и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, а также международных правовых актов, признанных Таджикистаном.

Согласно Статье 18 Закона «О государственной службе», замещение вакантной государственной должности административной государственной службы проводится на конкурсной основе. Порядок проведения конкурса и его виды устанавливаются «Положением о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы», утвержденным Указом Президента Республики Таджикистан № 659 от 20 мая 2009 г.

#### **а. Организация отбора и найма в государственной службе**

Наем на административную государственную службу (за исключением должностей высшей категории) осуществляется на конкурсной основе. Конкурс проводится среди кандидатов, соответствующих квалификационным требованиям. Государственные служащие могут принимать участие в конкурсном отборе вне зависимости от того, какую должность они могут занимать на момент его проведения. Конкурс проводится в форме рассмотрения документов (для вакантных должностей высшей, первой и второй категорий государственной службы) или конкурса с испытательным сроком (для вакантных должностей третьей, четвертой категорий государственной службы).

Конкурсные отборы проводятся по решению ответственного государственного органа. Органом, принимающим решения о назначении государственных служащих, является Конкурсная комиссия. Рассмотрение документов организовывается Конкурсной комиссией, которая оценивает кандидатов по уровню образования, опыту работы на государственной службе и другим характеристикам, а также рекомендациям, результатам тестов и другим документам, представленным по запросу соответствующих государственных органов. Конкурс с испытательным сроком проводится Конкурсной комиссией. Он может включать испытательный период работы, обучение на соответствующих должностях государственной службы. В соот-

ветствии с Законом «О государственной службе», информация о дате, месте и условиях конкурсов *может* публиковаться в средствах массовой информации.

Каждый участник информируется о решении в письменной форме в течение месяца с даты конкурса. Решения Конкурсной комиссии могут быть обжалованы в суде.

### ***b. Служебное продвижение на государственной службе***

Служебное продвижение государственных служащих основывается на способностях, таланте, профессиональной подготовке и квалификационных требованиях (Статья 7 Закон «О государственной службе»). Одним из способов продвижения является вхождение в резерв кадров государственной службы, в который включаются государственные служащие, повысившие свою квалификацию или прошедшие обучение, занимающие соответствующий квалификационный чин и рекомендованные к продвижению по результатам аттестации (Статья 26 Закона «О государственной службе»).

### ***c. Оценка деятельности, обучение и карьерный рост***

Оценка деятельности:

Правила проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан<sup>299</sup> определяют механизм проведения оценки деятельности административных государственных служащих. Оценка деятельности не применяется к политическим государственным служащим, административным служащим высшей категории, административным государственным служащим, проработавшим менее шести месяцев, и государственным служащим, достигшим предельного возраста пребывания на государственной службе.

Оценка деятельности проводится посредством регулярного контроля процесса выполнения государственной службы, сбора информации о выполнении должностных обязанностей и определения положительных и отрицательных сторон деятельности государственного служащего.

Оценка деятельности проводится ежегодно в декабре в соответствии с графиком, утвержденным руководителем государственного органа. Оценка государственного служащего проводится руководителем соответствующего подразделения, в то время как оценка руководителя подразделения проводится его непосредственным начальником. При проведении оценки государственный служащий подготавливает отчет о результатах деятельности за отчетный период, а его руководитель заполняет на основании такого отчета анкету оценки деятельности государственного служащего (Приложение к Правилам проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан).

Обучение и карьерный рост

В соответствии со Статьей 12 Закона «О государственной службе», государственные служащие Таджикистана направляются на определенное обучение для повышения квалификации с целью своего дальнейшего продвижения по службе. Органом, ответственным за повышение квалификации и переподготовку государственных служащих, является Институт повышения квалификации государственных служащих, учрежденный в 2002 г. В 2009 г. он был

<sup>299</sup> Правила проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан утверждены Указом Президента №1018 в 2011 г., <http://www.ahd.tj/images/doc/PRVAAR.doc>

реорганизован в Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан.

На сегодняшний день Институтом определены ключевые сферы курсов профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и тематические планы; подготовлены программы и учебные модули для государственных служащих; а также разработана новая методологическая и теоретическая база для профессионального развития государственных служащих. Институт также разработал различные виды программ обучения, рекомендации и руководства, обращая особое внимание на улучшение методов и приемов современного государственного управления.

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан является специализированным органом, задачами которого являются предотвращение, пресечение и раскрытие коррупционных правонарушений и преступлений, проведение расследований по коррупционным преступлениям, а также проведение государственного финансового контроля. Агентство было создано в 2007 г. К 2013 г. им было проведено около 5 500 проверок и финансовых ревизий в министерствах и ведомствах, государственных учреждениях, центрах управления, финансируемых международными финансовыми институтами, государственных субъектах хозяйствования и других учреждениях, в результате которых был выявлен финансовый ущерб на сумму свыше 514,8 млн. сомони (свыше 100 млн. долл. в 2013 г.). Половина этой суммы была возмещена в государственный бюджет<sup>300</sup>. Однако, согласно данным ОЭСР, по сравнению с другими функциями Агентства, финансовый контроль и выявление и проведение досудебных расследований по преступлениям, связанным с коррупцией и налогами, развивались достаточно медленно и на них до сих пор приходится наименьшая доля ресурсов Агентства<sup>301</sup>.

Создание Национального совета по противодействию коррупции в 2010 г. и общественных комиссий по предотвращению коррупции в некоторых органах местного самоуправления является положительным шагом в расширении вовлечения гражданского общества в меры по противодействию коррупции. Тем не менее, по информации ОЭСР, операционный потенциал новых созданных институтов требует дальнейшего улучшения для того, чтобы они стали реальными инструментами для обеспечения участия гражданского общества в мерах по противодействию коррупции, предпринимаемых в стране<sup>302</sup>.

Кодексы этики государственных служащих в Таджикистане принимались в 2004, 2010 и 2015 гг. Последний кодекс, «Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан», был принят 3 декабря 2015 г.<sup>303</sup> Он включает в себя нормы, принципы и правила поведения государственных служащих Таджикистана при исполнении служебных обязанностей и во внеслужебное время. При его сравнении с предыдущими версиями, можно сделать вывод, что новый Кодекс этики был подготовлен с учетом рекомендаций международных организаций, включая рекомендации ОЭСР. Новый кодекс ввел основополагающие принципы

<sup>300</sup> Информация на веб-сайте Агентства «Борьба с коррупцией», <http://anticorruption.tj/page?cat=10>.

<sup>301</sup> Реформы по противодействию коррупции в Таджикистане. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчет 2014 г. <http://www.oecd.org/corruption/acn/Tajikistan-3rd-Round-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

<sup>302</sup> Там же.

<sup>303</sup> Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан, 3 декабря 2015 г., <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=81279>.

государственной службы, а также детальное определение ожидаемого этического поведения со стороны государственных служащих. В соответствии с рекомендациями ОЭСР, министерства и ведомства разработали специальные кодексы этики для сфер, которые больше подвержены риску коррупции, таких как полиция, налоги, таможня, погранохрана, прокуратура и т.д.

Во всех государственных органах созданы Комиссии по этике, ответственные за контроль за соблюдением требований Кодекса этики. Однако согласно ОЭСР, тот факт, что эти комиссии действуют на уровне ведомств и создаются по решению руководителя государственного органа, который может отклонить решение комиссии по этике и принять решение в одностороннем порядке, ставит под сомнение эффективность комиссий по этике.

Кроме того, отсутствие уполномоченного органа по служебной этике, который бы координировал и контролировал деятельность ведомственных комиссий по этике также снижает возможность проведения мониторинга и контроля за поведением политических государственных служащих и членов Правительства<sup>304</sup>.

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### **а. Проведенные реформы**

Для обеспечения системного подхода в процессе преобразований системы государственного управления в 2006 г. была утверждена Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан на 2006-2015 гг.

В Стратегии определены нижеследующие приоритетные направления:

- повышение эффективности управления национального развития;
- повышение эффективности управления государственными финансами;
- становление современной государственной службы;
- развитие административного управления в регионах.

Были реализованы следующие меры, направленные на создание современной профессиональной государственной службы:

- создание Реестра государственных служащих и его регулярное обновление;
- разработка проектов нормативных правовых актов в целях реализации Закона Республики Таджикистан «О государственной службе»;
- разработка Концепции кадровой политики Республики Таджикистан;
- внедрение нового порядка проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы;
- разработка и внедрение нового порядка проведения аттестации госслужащих;

<sup>304</sup> Реформы по противодействию коррупции в Таджикистане. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчет 2014 г. <http://www.oecd.org/corruption/acn/Tajikistan-3rd-Round-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

- проведение первого этапа реформы оплаты труда в государственном секторе;
- разработка и утверждение должностных инструкций для каждой должности государственной службы;
- организация подготовки специалистов в сфере управления государственной службой в высших учебных заведениях страны;
- внедрение специальных программ по ускоренному продвижению по служебной лестнице для молодых многообещающих и способных госслужащих;
- создание информационной системы управления государственной службой;
- совершенствование Кодекса этики госслужащих;
- разработка программы борьбы с бюрократическим менталитетом в государственных органах.

В целях реализации указанных стратегий и концепции и для создания оптимальных организационно-правовых условий для развития профессиональной государственной службы Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 августа 2007 года, № 448 была утверждена «Программа реформирования государственной службы Таджикистана». Матрица действий, приложенная к Программе реформирования государственной службы, охватывала: [1] комплекс мероприятий, направленных на создание нормативной правовой базы современной профессиональной государственной службы; [2] разработку единой политики управления человеческими ресурсами в системе государственного управления; [3] совершенствование системы оплаты труда и социальной защиты государственных служащих; [4] внедрение современных информационных технологий путем информатизации государственного аппарата с переходом на электронный документооборот, «электронное правительство»; [5] развитие и укрепление потенциала Института повышения квалификации государственных служащих, а также [6] создание институциональных механизмов по реализации реформ.

### ***б. Текущие реформы***

Инициированные ранее реформы были продолжены и далее модернизированы в проводимые в настоящее время реформы. Укрепляется потенциал в области государственного управления путем разработки и реализации нового подхода к укреплению потенциала, который опирается на прошлый опыт. Новый подход, апробированный в пилотном режиме Агентством государственной службы, нацелен на содействие агентству в оптимизации бизнес-процессов и работы с кадрами, включая наем на основании критериев заслуг и оценку эффективности деятельности, а также усиление информационного потенциала. В рамках нового Проекта по модернизации управления государственными финансами будет оказано содействие Центру информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) при Администрации Президента, которому поручена реализация инициатив электронного правительства, выбор, определение приоритетности и реализация реформирования ряда услуг и процессов государственного управления посредством электронных каналов в целях улучшения доступа граждан к услугам<sup>305</sup>.

<sup>305</sup> Группа Всемирного банка – Таджикистан. Обзор Программы партнерства, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Tajikistan-Snapshot.pdf>.

### Электронное правительство:

Развитие электронного правительства осуществляется в соответствии с Концепцией формирования электронного правительства.<sup>306</sup> В ходе предыдущих двух этапов (2012-2013 гг. и 2013-2015 гг.) была внедрена Единая сеть информационных технологий, запущена правовая база данных «Адлия» и созданы механизмы электронного документооборота. В текущий период (2015-2020 гг.) предусматривается автоматизация процессов оказания государственных услуг. Будет разработан портал правительства и шлюз электронного правительства с целью объединения существующих информационных систем. Дальнейшая технологическая модернизация будет достигнута благодаря Государственной программе автоматизации центральных и местных государственных органов, органов местного самоуправления в селах и поселках на 2012-2015 гг. Согласно этой программе, к 2021 г. все государственные служащие должны иметь доступ к компьютерам. Кроме того, к 2015 г. необходимо вдвое увеличить число государственных служащих в центральных и местных органах власти с доступом в Интернет, а число пользователей Интернета среди государственных служащих в органах местного самоуправления в селах и поселках за тот же период должно вырасти в 14 раз.

Ожидается, что внедрение и интеграция электронного правительства в Республике Таджикистан будет способствовать более прозрачной системе государственного управления, что станет действующим и динамичным механизмом предотвращения коррупции.

### **с. Планируемые реформы**

По информации Отдела реформирования центрального государственного управления Государственной канцелярии, в предстоящий период будут выполнены следующие шаги:

- повышение эффективности противодействия коррупции в системе государственной службы;
- осуществление мер по реализации гендерной политики в сфере государственной службы;
- усовершенствование механизма проведения аттестации государственных служащих путём тестирования;
- усовершенствование механизма эффективного формирования и использования резерва кадров;
- планирование разработки образовательных программ для резерва кадров государственных органов;
- усовершенствование системы оплаты труда и социальной защиты государственных служащих;
- усовершенствование механизма нефинансовой мотивации государственного служащего;
- усовершенствование механизма предоставления имеющихся форм деклараций по подоходному налогу и деклараций об имущественном положении государственными служащими с учетом перехода в электронный формат процесса декларирования в ближайшем будущем.

<sup>306</sup> Концепция формирования электронного правительства в Республике Таджикистан, 2011 г., <http://www.ahd.tj/images/doc/Konsepsii%20electron-pravil.doc>.

**Библиография:**

Реформы по противодействию коррупции в Таджикистане. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Отчет 2014 г. Доступно в Интернете: <http://www.oecd.org/corruption/acn/Таджикистан-3rd-Round-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

Кодекс этики государственного служащего Республики Таджикистан, 3 декабря 2015 г., <http://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=81279>.

Концепция формирования электронного правительства в Республике Таджикистан, 2011 г., <http://www.ahd.tj/images/doc/Konsepsii%20electron-pravil.doc>

Концепция кадровой политики Республики Таджикистан. Доступна в Интернете на русском языке: <http://www.ahd.tj/images/doc/Konsepsii%20kadrovoi%20politikiy.doc>.

Конституция Республики Таджикистан, 1994 г. Доступна в Интернете: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan003670.htm>.

Закон Республики Таджикистан «О государственной службе». Доступен в Интернете на русском языке: [http://www.ahd.tj/images/doc/Zakon\\_OGS.docx](http://www.ahd.tj/images/doc/Zakon_OGS.docx).

Программа реформирования государственной службы в Таджикистане. Доступна в Интернете на русском языке: <http://www.ahd.tj/images/doc/Prog%20reform%20gosslijbi.doc>.

Программа реализации Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009-2016 гг. Доступна в Интернете на русском языке: <http://www.ahd.tj/images/doc/Programma%20kadrovoi%20politikii.doc>.

Правила проведения оценки деятельности государственного служащего Республики Таджикистан, утвержденные Указом Президента Республики Таджикистан №1018 в 2011 г. Доступны в Интернете на русском языке: <http://www.ahd.tj/images/doc/PRVAAR.doc>.

Группа Всемирного банка – Таджикистан. Обзор Программы партнерства, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Tajikistan-Snapshot.pdf>.

## 9. УКРАИНА

### I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

Площадь:	603 628 км <sup>2</sup>
Численность населения:	42,6 млн. чел. (2015 г.)
ВВП:	131,81 млрд. долл. США (2014 г.)
ВНД на душу населения:	3 560 долл. США (2014 г.)
ИЧР:	0,747; 81 место среди 188 стран (2014 г.)
Ожидаемая продолжительность жизни:	69,14 лет (2014 г.)
Средняя продолжительность обучения:	11,3 лет (2013 г.)

Источники: Всемирный банк; ИЧР ПРООН; Национальное агентство по вопросам государственной службы (2015 г.)

#### а. Показатели качества государственных услуг:

Показатель	2000	2005	2010	2013	2014
Эффективность государственного управления	24.88	34.15	25.36	30.62	40.38
Качество законодательства	29.41	34.51	33.97	28.71	28.85
Верховенство закона	12.92	27.27	24.64	23.22	23.08
Борьба с коррупцией	7.80	29.76	17.14	11.96	14.90

Источник: Всемирный банк (2015 г.)

#### б. Политическая и административная структура

Согласно Конституции (последние изменения внесены в 2014 г.), Украина является демократической республикой с парламентско-президентской системой государственного управления<sup>307</sup>. Государственная власть в Украине осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Президент является главой государства, избираемым народным голосованием на пятилетний срок.

Единственным органом законодательной власти в Украине является Парламент – *Верховная Рада* Украины. Он состоит из 450 депутатов, избираемых на пятилетний срок, половина из которых избирается в рамках системы пропорционального представительства по закрытым спискам, а вторая половина избирается от одномандатных избирательных округов. Верховная Рада определяет принципы внутренней и внешней политики, вносит изменения в Конституцию, принимает решение о снятии Президента с поста, объявлении войны, назначает Премьер-министра, назначает или утверждает назначение определенных должностных лиц, назначает две трети состава Конституционного суда, бессрочно избирает судей, ратифицирует и денонсирует международные соглашения и осуществляет определенные контрольные функции.

<sup>307</sup> Конституционная реформа 2004 г. существенно сократила полномочия Президента в пользу Парламента. Однако в 2010 г. эти конституционные изменения были отменены и были восстановлены первоначальные положения Конституции 1996 г., предоставившие Президенту полномочия по назначению и роспуску Правительства. Последующие изменения, внесенные в Конституцию в феврале 2014 г. вновь сместили баланс в пользу Парламента (ОЭСР 2015 г., с. 10–11).

Кабинет министров является высшим органом исполнительной системы, реализующим внутреннюю и внешнюю политику государства. Кабинет министров является подотчетным Президенту и Верховной Раде, а также находится под контролем Верховной Рады, в пределах ограничений, предусмотренных национальной Конституцией. Кабинет министров состоит из Премьер-министра, первого Вице-Премьер-министра, вице-премьер-министров и министров. Премьер-министра назначает Верховная Рада по представлению Президента. Исполнительная власть на местном уровне и в городах Киев и Севастополь осуществляется местными государственными администрациями. Главы местных государственных администраций назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом по представлению Кабинета министров.

Верховный суд является высшим судебным органом в системе судов общей юрисдикции. Система судов общей юрисдикции формируется по территориальному принципу и по принципу специализации. Судьи назначаются Парламентом на бессрочной основе, за исключением судей Конституционного суда и судей, назначаемых на эту должность впервые.

Территориальная структура Украины основывается на принципах единства и неделимости территории государства, сочетании централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти. Система административно-территориального устройства Украины состоит из Автономной Республики Крым, 24 областей, 490 районов, 460 городов, 111 городских районов, 885 поселков городского типа, 10 279 сельских советов и 28 388 сельских населенных пунктов<sup>308</sup>. Города Киев и Севастополь имеют особый статус как города республиканского значения. Конституция признает и гарантирует местное самоуправление в лице районных и областных советов.

## II. ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Правовая основа государственной службы

Нормативно-правовое регулирование государственной службы в Украине обеспечивается Конституцией, Законом «О государственной службе» и другими законами, международными договорами, постановлениями Верховной Рады, указами Президента, актами Кабинета министров и центральных органов исполнительной власти.

Отношения, касающиеся поступления на государственную службу, прохождения службы и ее прекращения, регулируются Законом «О государственной службе» 2015 г. Положения трудового законодательства применяются к государственным служащим в вопросах, которые не охвачены Законом «О государственной службе»<sup>309</sup>.

Закон «О государственной службе Украины» (№3723/1993) 1993 г. регулировал государственную службу до мая 2016 г. После драматических событий в начале 2014 г. (также известных как «Евромайдан»), которые привели к смене власти и последующему подписанию Соглашения об ассоциации (СА) между Украиной и Европейским Союзом (ЕС), реформа государственного управления стала ключевым компонентом процесса интеграции Украины в ЕС.

<sup>308</sup> Веб-сайт Верховной Рады: <http://portal.rada.gov.ua/en/news/11868.html>.

<sup>309</sup> Следует отметить, что ОЭСР выразила свою обеспокоенность в отношении этой статьи, заявив, что «закон должен четко предусматривать, что вопросы, касающиеся найма, продвижения по службе, а также дисциплинарных процедур, понижения в должности и увольнения, регулируются исключительно Законом «О государственной службе», а не Трудовым кодексом» (2015 г., с. 92).

В рамках этих реформ Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы разработало новый Закон «О государственной службе», принятый Верховной Радой 10 декабря 2015 г. (Закон №889-VIII) и вступивший в силу 1 мая 2016 г.<sup>310</sup> Закон был разработан на основе передовой европейской практики (в основном, Польши) и рекомендаций SIGMA по принципам профессиональной государственной службы<sup>311</sup>. Проект закона был активно поддержан Президентом, а также исполнительной и законодательной властью. Кроме того, повышению его качества способствовали консультации с общественными организациями, международными и местными экспертами. Это продемонстрировало консолидированную позицию всех заинтересованных сторон в развитии государственной службы и позволило получить положительную оценку закона и со стороны экспертов SIGMA.

Закон «О государственной службе» 2015 г. определяет принципы, правовую и организационную основу создания профессиональной, политически беспристрастной, эффективной государственной службы, ориентированной на граждан, которая функционирует в интересах государства и общества. Он также регулирует порядок реализации права граждан Украины на равный доступ к государственной службе, исходя из личных компетенций и заслуг. Кроме того, Закон предусматривает четкое разграничение между политическими и административными должностями, обеспечивая независимость государственной службы от влияния каких-либо политических партий и подтверждает политическую беспристрастность государственных служащих<sup>312</sup>.

Положения Закона применяются к государственным служащим, в частности: Секретариату кабинета министров Украины; министерствам и другим центральным органам исполнительной власти; местным государственным администрациям; органам прокуратуры; органам военного управления и зарубежным дипломатическим органам Украины. Закон не применяется к Президенту Украины, главе Администрации Президента и его заместителям, членам кабинета министров Украины, первым заместителям и заместителям министров, народным депутатам Украины и депутатам местных советов<sup>313</sup>.

Закон предусматривает введение должности государственных секретарей в соответствующих министерствах, ответственных за управление персоналом. Закон также предусматривает ряд нововведений, таких как открытый и конкурсный отбор на все должности государственной службы, упрощенная комплексная система классификаций должностей<sup>314</sup> и модифицированная модель оплаты труда<sup>315</sup>.

Также предстоят изменения в системе управления государственной службой. Будет создана Комиссия по вопросам высшего корпуса государственной службы, призванная координировать отбор и найм на высшие государственные должности на основе профессиональных компетенций и заслуг. Это будет коллегиальный орган, работающий на добровольных началах<sup>316</sup>.

<sup>310</sup> За исключением нормы, обязывающей высших должностных лиц владеть иностранным английским или французским языком (планируется к вступлению в силу с 1 января 2018 г.) [http://lb.ua/news/2016/05/01/334298\\_vstupil\\_silu\\_revolyutsionniy\\_zakon.html](http://lb.ua/news/2016/05/01/334298_vstupil_silu_revolyutsionniy_zakon.html).

<sup>311</sup> Новая государственная служба – европейская модель государственного управления для Украины. 2 марта 2016 г., <http://www.center.gov.ua/en/component/k2/item/1875-new-civil-service-%E2%80%93-the-european-model-of-good-governance-for-ukraine>.

<sup>312</sup> Государственным служащим Категории А запрещено быть членами политических партий, тогда как государственные служащие Категории Б и В не могут участвовать в исполнительных советах политических партий.

<sup>313</sup> Статья 3 Закона включает полный перечень должностей, регулируемых Законом, а также исключения из сферы применения Закона.

<sup>314</sup> Вместо предыдущих семи категорий с 15 рангами будет три категории и 9 рангов.

<sup>315</sup> Предусматривающая две дополнительные надбавки за выслугу лет и ранг.

<sup>316</sup> Состав Комиссии по вопросам высшего корпуса государственных служащих определен в Статье 14 Закона «О государственной службе» 2015 г.

### **в. Определение государственного служащего**

Закон «О государственной службе» 2015 г. определяет государственную службу как профессиональную деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства, в частности:

- Анализ государственной политики на государственном, отраслевом и региональном уровнях, подготовку предложений по ее разработке и экспертных проектов программ, концепций, стратегий, законов, других нормативно-правовых актов и международных договоров;
- Обеспечение реализации государственной политики, государственных, отраслевых и региональных программ, обеспечение соблюдения законов и иных нормативных актов;
- Оказание доступных и качественных административных услуг;
- Соблюдение законодательства исполнительными и административными сотрудниками;
- Управление государственными финансами, активами, и обеспечение эффективного контроля за их использованием;
- Управление кадровыми ресурсами государственной службы;
- Выполнение других обязанностей государственных органов в соответствии с законодательством.

Согласно Закону «О государственной службе» 2015 г. государственный служащий – это «гражданин Украины, занимающий должность государственной службы в органе государственной власти, другом государственном органе, его аппарате (секретариате), который получает заработную плату за счет средств государственного бюджета и осуществляет установленные для этой должности полномочия, непосредственно связанные с выполнением задач и функций такого государственного органа, а также придерживается принципов государственной службы». В Главе II Закона определен правовой статус государственных служащих, в том числе их права и обязанности.

Статья 6 Закона предусматривает, что государственные должности подразделяются на категории в зависимости от порядка назначения, характера и объема полномочий и необходимой для их выполнения квалификации, а также профессиональных компетенций государственных служащих. Соответственно, Закон предусматривает следующую классификацию категорий:

- **Категория «А»** – высший корпус государственной службы (Государственный секретарь Кабинета Министров Украины и его заместители, государственные секретари министерств; руководители центральных органов исполнительной власти, не являющиеся членами Кабинета Министров Украины, и их заместители; руководители аппаратов Конституционного Суда Украины, Верховного Суда Украины, высших специализированных судов и их заместители; председатели местных государственных администраций; руководители государственной службы в других государственных органах, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Украины);

- **Категория «Б»** включает руководителей структурных подразделений Секретариата Кабинета Министров Украины и их заместителей; руководителей структурных подразделений министерств, других центральных органов исполнительной власти и других государственных органов, их заместителей, руководителей территориальных органов государственных органов и их структурных подразделений, их заместителей; заместителей председателей местных государственных администраций; руководителей аппаратов апелляционных и местных судов, руководителей структурных подразделений аппаратов судов, их заместителей; заместителей руководителей государственной службы в других государственных органах, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Украины;
- **Категория «В»** включает иные должности государственной службы, не относящиеся к Категориям «А» и «Б».

### **с. Профиль государственного служащего**

#### **Профиль государственного служащего**

Согласно Закону «О государственной службе» 2015 г. (Статья 19), подать заявление на должность государственной службы может гражданин Украины, достигший совершеннолетия, владеющий украинским языком и имеющий степени не ниже магистра (для должностей категорий «А» и «Б») и бакалавра (для должностей категории «В»). Граждане старше 60 лет не могут поступать на государственную службу.

Закон предусматривает общие и особые требования, касающиеся профессиональных компетенций кандидатов, намеревающихся поступать на государственную службу. Так, например, кандидаты на должность категории «А» должны иметь не менее семи лет опыта работы на должностях категорий «А» или «Б» или на руководящих должностях (не ниже уровня руководителя) структурных подразделений в органах местного самоуправления или опыт работы на руководящих должностях в соответствующей сфере (не менее трех лет). Они также должны свободно владеть государственным языком и иностранным языком, который является одним из официальных языков Совета Европы.

Кандидаты на должность категории «Б» должны иметь опыт работы на должностях государственной службы категорий «Б» или «В» или опыт службы в органах местного самоуправления или опыт работы на руководящих должностях предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности не менее двух лет, а также свободно владеть государственным языком. Кандидаты на должность категории «В» должны иметь степень бакалавра и владеть государственным языком.

#### **Общая численность государственных служащих**

Общая численность государственных служащих и служащих органов местного самоуправления составляет 380257 человек (2015 г.). 26,27% государственных служащих занимают руководящие должности, 73,72% занимают должности специалистов.

### **Удельный вес государственных служащих в общей численности населения и численности экономически активного населения<sup>317</sup>**

Общая численность населения Украины составляет 42600000 человек; соответственно, доля государственных служащих составляет 0,88%.

### **Распределение государственных служащих по полу и возрасту**

В государственной службе в Украине в значительной степени преобладают женщины: в 2015 г. доля мужчин среди государственных служащих составляла 25% (95014 человек), доля женщин – 75% (221096 человек) от общей численности государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления.

### **d. Структура оплаты труда государственных служащих**

Согласно Закону «О государственной службе» 2015 г., заработная плата государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавки за выслугу лет, надбавки за ранг государственного служащего, выплаты за замещение временно отсутствующего государственного служащего (50% от должностного оклада временно отсутствующего государственного служащего), выплаты за исполнение дополнительных обязанностей по вакантной должности и премий (в случае их установки)<sup>318</sup>. Закон устанавливает девять групп оплаты труда в зависимости от должностей государственной службы<sup>319</sup>.

Схема должностных окладов определяется Кабинетом министров на ежегодной основе при подготовке Закона «О государственном бюджете Украины». Закон «О государственной службе» 2015 г. также предусматривает, что минимальный должностной оклад государственного служащего должен составлять не меньше двукратного размера минимальной месячной заработной платы. Кроме того, Закон предусматривает такие нематериальные стимулы для признания заслуг государственного служащего как объявление благодарности, награждение грамотой, присвоение ранга, представление к награждению правительственными и государственными наградами.

## **III. ОРГАН, ОТВЕТСТВЕННЫЙ ЗА РАЗРАБОТКУ И РЕАЛИЗАЦИЮ ПОЛИТИКИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

Глава III Закона «О государственной службе» определяет систему управления государственной службой в составе Кабинета министров, центрального исполнительного органа, ответственного за разработку и реализацию государственной политики в области государственной службы, Национального агентства Украины по вопросам государственной службы, Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы и соответствующих конкурсных комиссий, руководителей государственной службы государственных органов и служб управления персоналом.

<sup>317</sup> Паррадо (2014 г.) отмечает, что «занятость на государственной службе [в Украине] составляет очень незначительную долю от занятости в бюджетном секторе. В 2013 г. количество государственных служащих равнялось 335 270 человек, что составляло 12,3% от числа работающих в бюджетном секторе (2,7 млн. чел.). Работники государственного сектора составляли 13,3% от общей численности работающих в бюджетном и частном секторе (20,4 млн. чел.)».

<sup>318</sup> Премии включают: премию по результатам ежегодной оценки деятельности, ежемесячную или квартальную премию, зависящую от вклада государственного служащего в деятельность государственного органа. Общий размер всех премий, выплачиваемых государственному служащему в год, не может превышать 30% его годовой заработной платы.

<sup>319</sup> Данные группы указаны в Статье 51 Закона о государственной службе 2015 г.

Руководителя уполномоченного центрального исполнительного органа назначает и освобождает с должности Кабинет министров. Срок служб на данной должности составляет пять лет с возможностью продления.

Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы (НАУВГС) было создано в 1994 г. для выработки и реализации последовательной политики для функционального управления государственной службой<sup>320</sup>. Деятельность Агентства контролируется и координируется Кабинетом министров через секретариат кабинета. В июле 2011 г. Агентство было реорганизовано в независимый орган со специальным статусом. Согласно новому Закону «О государственной службе» 2015 г., основные функции Агентства включают:

- формирование и реализацию государственной политики в сфере государственной службы;
- разработку проектов нормативно-правовых актов по вопросам государственной службы;
- разъяснения по вопросам применения Закона «О государственной службе» и других нормативно-правовых актов в сфере государственной службы;
- контроль за соблюдением определенных Законом «О государственной службе» норм;
- определение потребностей в профессиональном обучении государственных служащих и организация такого обучения;
- развитие системы учебных заведений, осуществляющих профессиональное обучение государственных служащих;
- создание равных условий для принятия и продвижения по службе государственных служащих категорий «Б» и «В»;
- ведение и публикация единого перечня вакантных должностей государственной службы в государственных органах и победителей конкурсов;
- методическая помощь службам управления персоналом в государственных органах;
- мониторинг вакантных должностей государственной службы категории «А» и ведение конкурса на заполнение таких должностей;
- разработка типовых требований к профессиональным компетенциям государственных служащих категории «А» и представление их на утверждение в Кабинет министров Украины по согласованию с Комиссией по вопросам высшего корпуса государственной службы.

<sup>320</sup> В состав Национального агентства входят: отдел организационной и аналитической поддержки руководителя и управления персоналом; отдел государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления; отдел анализа политики и стратегического развития в сфере государственной службы; отдел правового обеспечения, отдел обучения государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления; отдел контроля и аудита; отдел документооборота и контроля; административный отдел. Агентство также имеет 27 региональных подразделений и такие подчиненные организации, как Центр адаптации государственной службы к стандартам Европейского Союза и Школа высшего корпуса государственной службы (Национальное агентство по вопросам государственной службы, 2015 г.).

Руководители государственной службы в государственных органах (п. 2 Статьи 17 Закона «О государственной службе»):

- обеспечивают контроль, планирование и управление персоналом государственного органа, в том числе организуют проведение конкурсов на занятие вакантных должностей государственной службы категорий «Б» и «В», назначение и снятие с этих должностей;
- обеспечивают планирование служебной карьеры, плановое замещение должностей государственной службы подготовленными специалистами, стимулируют продвижение по службе государственных служащих;
- присваивают ранги государственным служащим категорий «Б» и «В»;
- обеспечивают повышение квалификации государственных служащих государственного органа и т.д.

В зависимости от численности персонала государственного органа в нем создается служба управления персоналом или должность специалиста по кадрам, подчиняющегося непосредственно руководителю данного госоргана (Статья 18 Закона «О государственной службе»). Обязанности по управлению персоналом также могут быть возложены на одного из государственных служащих госоргана. Служба управления персоналом несет ответственность за реализацию государственной политики в области государственной службы и вопросы управления персоналом, оказание аналитической и организационной поддержки в вопросах управления персоналом, профессионального развития и карьерного планирования, разработку положений в сфере государственной службы и управление трудовыми отношениями.

#### ***а. Организация отбора и найма в государственной службе***

Закон «О государственной службе» 2015 г. предусматривает, что открытый конкурс на занятие государственной должности должен проводиться в соответствии с Порядком проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственных служащих<sup>321 322</sup>, утвержденным постановлением Кабинета министров Украины.

Согласно Статье 23 Закона «О государственной службе» 2015 г., объявление о вакантной должности публикуется на официальном веб-сайте государственного органа, проводящего конкурс, и на веб-сайте Национального агентства по вопросам государственной службы. Нанимающий госорган представляет в Национальное агентство приказ об объявлении конкурса на замещение вакантной должности. Агентство проверяет приказ на соответствие применимому законодательству и далее публикует объявление.

Процесс отбора состоит из трех этапов: [1] проверка профессиональной квалификации службой управления персоналом государственного органа, проводящего конкурс, на основе представленных документов; [2] экзамен, и [3] собеседование (или другой метод оценки) кандидатов, включенных в короткий список. Собеседование проводится Конкурсной ко-

<sup>321</sup> Данный порядок определяет условия проведения конкурса, требования к объявлению о наличии вакансий, состав и обязанности конкурсных комиссий, подачу и рассмотрение документов, порядок проведения экзамена, собеседования и других видов оценки кандидатов.

<sup>322</sup> Порядок конкурсного отбора на должности государственной службы в судебных органах изложен в соответствующем законе. Закрытый конкурс может проводиться для должностей государственной службы, работающих с секретной информацией, вопросами государственной безопасности и обороны.

миссией<sup>323</sup>, которая определяет победителя и кандидата, занявшего второе место<sup>324</sup> большинством голосов. Согласно Закону, кандидат, впервые поступающий на государственную службу, должен отработать испытательный срок продолжительностью шесть месяцев.

Закон «О государственной службе» также предусматривает проведение повторного конкурса в случае, если было выявлено нарушение условий конкурса, повлиявшее на его результаты в случае, если не был выбран ни один кандидат или в случае, если победитель конкурса не прошел специальную проверку, а второго лучшего кандидата нет.

### ***в. Служебное продвижение на государственной службе. Какие правовые инструменты регулируют данный вопрос?***

Продвижение на государственной службе в основном происходит исходя из категории должности и ранга. Согласно Статье 39 Закона «О государственной службе» 2015 г., ранг присваивается при назначении на должность государственной службы. Лицам, впервые поступающим на государственную службу, присваивается самый нижний ранг. Очередной ранг в пределах соответствующей категории должностей присваивается государственному служащему через каждые три года с учетом результатов оценки его служебной деятельности. Закон о государственной службе также предусматривает, что продвижение государственного служащего на более высокую должность осуществляется с учетом его профессиональных компетенций с соблюдением конкурсного порядка в соответствии с Законом.

Кроме того, Закон «О государственной службе» 2015 г. предусматривает возможность перевода государственных служащих (с их согласия) без проведения обязательного конкурса, но с учетом соответствия их профессиональной подготовки и компетенций новой должности. Государственный служащий может быть переведен на равнозначную или более низкую должность государственной службы в том же или другом государственном органе по решению руководителя. Государственный служащий, назначенный на должность без конкурса, не может быть переведен на более высокую должность государственной службы без проведения конкурса.

### ***с. Оценка деятельности, обучение и карьерное развитие. Какие правовые инструменты регулируют данный вопрос?***

Оценка результатов деятельности:

Согласно Закону, оценка результатов деятельности государственных служащих должна проводиться ежегодно для оценки качества выполнения поставленных задач. Результаты оценки влияют на: [1] размер премий; [2] определение потребностей в профессиональном развитии и [3] карьерное планирование. Оценка результатов служебной деятельности производится на основании показателей результативности, эффективности и качества, определенных с учетом должностных обязанностей государственного служащего, а также соблюдения им правил этического поведения и требований законодательства в сфере предотвращения коррупции.

<sup>323</sup> Состав конкурсной комиссии отличается в зависимости от категорий должностей государственной службы. Закон о государственной службе предусматривает участие представителей общественных организаций, государственных служащих из других государственных органов, соответствующих экспертов, а также представителей профсоюзов.

<sup>324</sup> Второй лучший кандидат может быть назначен на должность в течение года, если должность становится вакантной или если выбранный кандидат отказывается от предложения о работе и/или не проходит специальную проверку (Статья 29 Закона о государственной службе 2015 г.).

Оценка результатов деятельности государственных служащих, занимающих должности государственной службы категорий «Б» и «В», осуществляется непосредственным руководителем государственного служащего и руководителем самостоятельного структурного подразделения. Государственного служащего знакомят с результатами оценивания его служебной деятельности в течение трех календарных дней после проведения оценки.

По результатам оценки служебной деятельности государственного служащего ему выставляется оценка «отрицательно», «положительно» или «отлично», с обязательным обоснованием<sup>325</sup>. Получение государственным служащим отличной оценки по результатам оценки служебной деятельности является основанием для его премирования и преимущественного продвижения по государственной службе.

Обучение и профессиональное развитие:

Закон «О государственной службе» 2015 г. гарантирует право государственных служащих на профессиональное обучение и продвижение по службе, исходя из профессиональных компетенций государственных служащих и успешного выполнения своих обязанностей. В связи с этим Закон обеспечивает возможности для обучения государственных служащих, с целью повышения уровня профессиональной компетентности на регулярной основе. Профессиональное обучение государственных служащих проводится за счет средств государственного бюджета и других источников, не запрещенных законом.

Положение о системе подготовки, переподготовки, специализации и повышения квалификации государственных служащих утверждается Кабинетом Министров Украины по представлению Национального агентства по вопросам государственной службы. Научно-методическое обеспечение деятельности системы подготовки, переподготовки, специализации и повышения квалификации государственных служащих осуществляет Национальная академия государственного управления при Президенте Украины.

Закон «О государственной службе» предусматривает, что повышение уровня профессиональной компетентности государственных служащих проводится в течение прохождения службы, а повышение квалификации – не реже одного раза в три года.

Необходимость профессионального обучения государственного служащего определяется его непосредственным руководителем и службой управления персоналом государственного органа по результатам оценки служебной деятельности. Исходя из результатов, государственные служащие совместно со службой управления персоналом своей организации разрабатывают индивидуальную программу повышения уровня профессиональной компетентности. Данный план затем согласовывается с их непосредственными руководителями и утверждается руководителем государственного органа (Статья 49 Закона). Закон также предусматривает, что в целях повышения уровня профессиональной компетентности государственного служащего может проводиться его стажировка с отрывом от службы сроком от одного до шести месяцев на другой должности государственной службы в другом государственном органе или за рубежом<sup>326</sup>.

<sup>325</sup> Государственный служащий, получивший оценку «отрицательно», может обжаловать такое решение. Государственный служащий, получивший отрицательную оценку, проходит повторную оценку не ранее чем через три месяца. В случае получения государственным служащим двух отрицательных оценок подряд отрицательных оценок по результатам оценки служебной деятельности такой государственный служащий освобождается от службы.

<sup>326</sup> На срок стажировки за государственным служащим сохраняются его должность и заработная плата (Закон о государственной службе 2015 г., Статья 48/8).

#### IV. ЭТИКА И СТРУКТУРЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

В недавнем региональном исследовании по состоянию коррупции, проведенном международной организацией «Transparency International» (2015 г.), отмечается, что коррупция является основной проблемой, «угрожающей экономическому развитию и политической стабильности, а также доверию к Правительству» в Украине. Согласно индексу восприятия коррупции, за 2014 г. при прежней администрации Украина занимала 142-е место среди 174 стран<sup>327</sup>. В своем докладе «Барометр мировой коррупции за 2013 год» организация «Transparency International» сообщила, что «95% граждан считает, что уровень коррупции ухудшился или остался тем же за последние два года, при этом наиболее коррумпированными считаются суды и полиция».

Антикоррупционная стратегия 2014 г. объясняет, что такой высокий уровень восприятия коррупции является результатом отсутствия эффективных антикоррупционных реформ. В стратегии также отмечается, что Украина не достигла успехов в реализации рекомендаций, представленных Группой государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО)<sup>328</sup>, по результатам первого и второго раунда оценки<sup>329</sup>. Кроме того, было заявлено, что Антикоррупционная стратегия 2011 года оказалась неэффективной в связи с отсутствием четких показателей эффективности и механизмов мониторинга и оценки. Таким образом, в 2014 г. Парламентом был принят Закон «О предотвращении коррупции» и новый стратегический документ, подчеркивающий первоочередные меры, направленные на предотвращение и борьбу с коррупцией<sup>330</sup>.

Закон «О предотвращении коррупции» предусматривает комплексную реформу в области борьбы с коррупцией, которая должна разрабатываться в соответствии с международными стандартами и передовым международным опытом. В нем определена правовая и организационная основа системы предотвращения коррупции в стране, содержание и порядок проведения антикоррупционных мер и мер по устранению последствий коррупционных правонарушений. Закон также предусматривает создание Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции; введение новой терминологии, в том числе «антикоррупционная экспертиза», «потенциальный конфликт интересов», «реальный конфликт интересов», «личный интерес», «коррупционное правонарушение», «подарок»; регулирование, предотвращение и разрешение конфликта интересов; разработка правил этического поведения должностных лиц органов местного самоуправления. Закон устанавливает ограничения по стоимости единовременного подарка, а также общей стоимости подарков, допускаемых к получению от одного источника в течение года, и более строгие правила мониторинга деклараций доходов и расходов государственных служащих и должностных лиц. Кроме того, Закон обязывает компании, на которые в соответствии с Законом «О государственных закупках» распространяется порядок проведения государственных закупок, проводить программы по обеспечению соответствия антикоррупционному законодательству и назначать специалистов по обеспечению соответствия, ответственных за реализацию этих программ.

<sup>327</sup> Украина получила 26 баллов по шкале от 0 (высокий уровень коррупции) до 100 (крайне низкий уровень); Transparency International, 2015, с. 25.

<sup>328</sup> Украина присоединилась к ГРЕКО в 2006 г.

<sup>329</sup> В частности, до 2014 г. не были реализованы ключевые рекомендации ГРЕКО по созданию антикоррупционных ведомств, реформе прокуратуры и государственной службы, внедрению систем контроля в целях предотвращения конфликта интересов и обеспечения неподкупности государственных служащих. За последние шесть лет было реализовано лишь 13 из 25 рекомендаций.

<sup>330</sup> Закон «О принципах государственной политики по предотвращению коррупции в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014-2017 годы».

ОЭСР (2015 г.) считает, что Антикоррупционная стратегия, принятая в форме закона, впервые может способствовать ее реализации<sup>331</sup>. Стратегия, разработанная в тесном сотрудничестве с организациями гражданского общества<sup>332</sup>, четко определяет приоритеты и включает показатели для измерения эффективности ее реализации. Она также обеспечивает основу для будущих антикоррупционных реформ в стране. В частности, она включает в себя:

- разработку и реализацию государственной антикоррупционной политики, т.е. создание специального независимого антикоррупционного органа;
- обеспечение соблюдения законодательства по вопросу конфликта интересов;
- усиление участия общественности в борьбе с коррупцией и обеспечение доступа общественности к информации;
- предотвращение коррупции путем обеспечения прозрачности финансирования политических партий<sup>333</sup>; принятие комплексной нормативно-правовой базы по политическому лоббированию;
- предотвращение коррупции в центральных исполнительных органах и в деятельности государственных предприятий;
- снижение коррупции в государственных закупках путем принятия нового законодательства в сфере государственных закупок, которое будет способствовать повышению прозрачности в процессах государственных закупок; сокращение коррупции в судебной системе;
- преследование коррупции, включая создание специального независимого органа, который будет работать с коррупционными правонарушениями среди высокопоставленных должностных лиц; создание должности специализированных антикоррупционных прокуроров; определение коррупционных правонарушений (включая новое уголовное преступление за представление ложной информации в декларации о доходах и имуществе);
- поощрение общественной нетерпимости к коррупции, которое предусматривает принятие плана действий, разработанного в сотрудничестве с представителями гражданского общества, и проведение информационных кампаний в целях повышения уровня информированности общественности;
- оценку эффективности антикоррупционной стратегии<sup>334</sup>.

<sup>331</sup> Однако ОЭСР отмечает, что «...новая стратегия не основывается на глубинном исследовании и анализе ситуации с коррупцией. Она ссылается на несколько исследований по восприятию коррупции, которые подтверждают, что коррупция считается одной из основных проблем и что она широко распространена. В качестве основы для подготовки новой стратегии не проводилась оценка реализации предыдущей стратегии. Однако группа экспертов по мониторингу согласна, что основные направления, установленные в стратегии, могут быть достаточными в нынешнее время быстрых изменений, происходящих в Украине» (ОЭСР, 2015, с. 24).

<sup>332</sup> В целом, следует отметить, что гражданское общество стало наиболее активной движущей силой антикоррупционных реформ после событий Евромайдана: НПО и эксперты сформировали так называемый Реанимационный пакет реформ, который предложил детальный план действий по проведению реформ, в том числе в области борьбы с коррупцией (ОЭСР, 2015 г.; см. также Transparency International, 2015 г.).

<sup>333</sup> В отчете ОЭСР по мониторингу Стамбульского антикоррупционного плана действий подчеркивается, что «Украине следует также ужесточить правила по неподкупности и предотвращению коррупции среди должностных лиц, занимающих политические должности, в частности, путем установления специальных положений и механизма по обеспечению соблюдения требований касательно конфликта интересов со стороны депутатов Парламента и членов Правительства» (2015, с. 7).

<sup>334</sup> Сюда входит проведение обширных статистических обследований и ежегодный анализ эффективности принятого антикоррупционного законодательства; определение степени реализации международных стандартов в области антикоррупционной политики; публикация ежегодного отчета о ситуации с коррупцией и реализации антикоррупционной политики.

Однако, отмечая значительное влияние Евромайдана на антикоррупционную политику Украины, в своем отчете ОЭСР (2015, с. 5) отмечает, что новая администрация *«пообещала искоренить коррупцию, но до сих пор не в состоянии достичь убедительных результатов, выходящих за рамки пересмотра нормативно-правовой базы, хотя имеются обнадеживающие признаки, в частности, в связи с радикальным пересмотром антикоррупционного институционального ландшафта»*<sup>335</sup>.

В соответствии со Стратегией будут созданы два новых института: Национальное агентство по предупреждению коррупции (Агентство) и Национальный совет по антикоррупционной политике в качестве совещательного органа при Президенте<sup>336</sup>. Совет представляет собой «форум высокого уровня по координации антикоррупционных мер» (ОЭСР, 2015 г.).

Агентство является центральным исполнительным органом с особым статусом; оно основано Кабинетом министров в целях обеспечения разработки и реализации национальной антикоррупционной политики и мониторинга соблюдения действующего антикоррупционного законодательства<sup>337</sup>. В частности, основными задачами Агентства являются:

- антикоррупционная политика (исследования и анализ в области коррупции; разработка, координация и реализация антикоррупционной политики и мер);
- контроль деклараций имущества (мониторинг деклараций и образа жизни лиц, уполномоченных выполнять функции государственных органов или органов местного самоуправления; проверка и публикация деклараций на едином веб-портале);
- защита информаторов;
- методологическая поддержка других государственных органов и органов местного самоуправления в области борьбы с коррупцией;
- согласование антикоррупционных программ, которые должны быть приняты во всех государственных органах;
- информирование общественности и международное сотрудничество.

Агентство подотчетно Верховной Раде. Его работа также является предметом общественного контроля, осуществляемого Общественным советом в составе 15 членов.

Принятый в 2015 г., Закон Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» (НАБ) привел к созданию национального независимого правоохранительного органа<sup>338</sup>, ответственного за предотвращение, выявление, пресечение и расследование коррупционных правонарушений в рамках своей компетенции и юрисдикции. В основном он занимается коррупционными правонарушениями, совершенными высокопоставленными должност-

<sup>335</sup> В то же время ОЭСР отмечает, что Украина наконец-то привела уголовное законодательство по коррупционным правонарушениям в соответствие с международными стандартами: «в настоящее время за все коррупционные правонарушения и их составы предусматривается уголовная ответственность, в том числе незаконное обогащение» (ОЭСР, 2015 г., с. 5-6). Для успешной реализации законодательства ОЭСР призывает укрепить потенциал правоохранительных органов, прокуроров и судей путем проведения тренингов, написания руководств и дополнительных ресурсов.

<sup>336</sup> «Президентом Януковичем был создан Национальный антикоррупционный комитет (НАК) в феврале 2010 г. Однако этот орган оказался нефункциональным. С момента его создания состоялось всего три совещания комитета. НАК был упразднен Президентом Порошенко 14 октября 2014 г. и заменен на Национальный совет по антикоррупционной политике» (ОЭСР, 2015 г.).

<sup>337</sup> Агентство было создано в качестве коллегиального органа, состоящего из пяти членов, избираемых путем открытого конкурса и назначаемых Кабинетом министров на 4 года. Председатель агентства избирается его членами на 2 года.

<sup>338</sup> Согласно Закону «О Национальном антикоррупционном бюро Украины», Национальное бюро состоит из центральных и территориальных администраций, являющихся юридическими лицами публичного права. Максимальная численность персонала Бюро (включая центральный и территориальные органы) составляет 700 человек, из которых руководящий персонал не должен превышать 200 человек.

ными лицами, и коррупционными правонарушениями, связанными с крупными суммами взяток, даже если в них не участвуют высокопоставленные должностные лица<sup>339</sup>. НАБ подчиняется Правительству.

Директор НАБ выбирается специальной комиссией по результатам открытого конкурса, срок его/ее полномочий составляет семь лет. Конкурсная комиссия состоит из независимых экспертов, выбираемых Парламентом, Президентом и Правительством (каждая сторона назначает по три своих представителя).

Что касается этики государственных служащих, то правила их поведения были введены в рамках Закона «О правилах этического поведения» 2012 г., до тех пор, пока он не был заменен Законом «О предотвращении коррупции» 2014 г. Новый антикоррупционный закон определяет общие требования к поведению государственных служащих, при этом Национальное агентство по предупреждению коррупции имеет полномочия по утверждению правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления, организаций обучения, переквалификации и повышения квалификации государственных служащих государственных органов и органов местного самоуправления; предоставлению пояснений, руководства и консультаций по вопросам, связанным с реализацией законодательства касательно этического поведения, а также предотвращению и урегулированию вопросов конфликта интересов.

Также, вопросы защиты информаторов и порядка отчетности регулирует Закон «О предотвращении коррупции». Закон предусматривает, что Национальное агентство, как и другие государственные органы, органы Автономной Республики Крым, органы местного самоуправления обеспечивают создание благоприятных условий для сообщения работниками о случаях незаконного поведения других лиц, в частности, по телефону, через официальные веб-сайты и электронные средства коммуникаций (анонимно).

В министерствах и ведомствах нет специальной должности специалиста по этике.

## V. ПРОВЕДЕННЫЕ, ТЕКУЩИЕ И ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

### а. Проведенные реформы

Украина начала постепенно реформировать систему государственного управления с начала 1990-х гг., вскоре после обретения независимости после распада Советского Союза, стремясь обеспечить быстрый переход от государственного аппарата советского типа к новой системе государственного управления. Развитие государственной службы в Украине проходило в рамках нескольких этапов.

Первый этап, которому предшествовало принятие Закона о государственной службе 1993 г. и последующих Указов Президента<sup>340</sup> и постановлений Кабинета министров, включа-

<sup>339</sup> Национальное бюро также имеет «исключительную юрисдикцию по проведению расследований дел, связанных с иностранными взятками, вне зависимости от сумм взяток или задействованных должностных лиц» (ОЭСР, 2015, с. 80).

<sup>340</sup> В частности, были приняты следующие указы «О мерах по совершенствованию деятельности персонала в исполнительной власти, руководителей предприятий, ведомств и организаций», «О Положении Совета по персоналу»; «О системе обучения, переобучения и повышения квалификации государственных служащих»; а также Постановления Правительства «О формировании кадрового резерва государственной службы»; «Об утверждении официального расследования»; «О мерах по обучению государственных служащих».

ет период с 1994 по 1999 гг., когда были установлены принципы развития современной государственной службы, а в 1994 г. было создано специализированное ведомство, работающее с вопросами, связанными с государственной службой<sup>341</sup>.

С начала 2000-х гг. стратегией системы государственной службы в Украине были определены направления реформ дальнейшего развития государственной службы. Стратегия внесла изменения в порядок формирования кадрового резерва и проведения конкурса на занятия вакантных должностей; в соответствии со стратегией была внедрена ежегодная оценка результатов деятельности государственных служащих и запущена программа исследований в области развития государственной службы. На этом этапе концепция адаптации стандартов Европейского Союза к государственной службе Украины заложила основы для дальнейшей трансформации государственной службы. В 2005 г. стартовала Программа развития государственной службы на 2005–2010 гг. и были проведены соответствующие действия для приведения государственной службы в соответствие с принципами европейского административного законодательства. В 2006 г. эксперты SIGMA провели оценку государственного управления в Украине, определив основные проблемы национальной системы государственной службы. Однако, эти вопросы остались нерешенными и новый Закон о государственной службе, принятый в 2011 г., так и не вступил в силу. В связи с этим Кондри и др. (2013 г.) отмечал в Отчете ПРООН 2011 г.<sup>342</sup>, что *«все еще предстоит провести значительные реформы, в частности, в целях улучшения деятельности и восприимчивости государственной службы»*, при этом он все же признает прогресс, достигнутый страной в стабилизации экономики.

### **b. Текущие реформы**

ОЭСР (2015 г.) отмечает, что в целом в Украине давно назрела реформа государственной службы. После событий Евромайдана, в июне 2014 г. между Украиной и Европейским Союзом было подписано Соглашение об ассоциации, которое создало предпосылки для масштабных институциональных и структурных реформ в стране, в том числе в государственной службе. В ряде сравнительных исследований ОЭСР/SIGMA по профессионализации государственной службы, а также по антикоррупционным усилиям были выявлены вопросы, относящиеся к разработке политики по управлению кадрами на государственной службе в государственных органах и органах местного самоуправления, а также в области противодействия коррупции<sup>343</sup>.

Приверженность государства реформированию государственной службы прослеживается в ряде документов, таких как: «Контракт для Украины» по развитию государства, заключенный Правительством с Европейской комиссией в мае 2014 г.; Коалиционное соглашение «Европейская Украина», заключенное в ноябре 2014 г.; Программа Кабинета министров Украины, утвержденная Верховной Радой в 2014 г. и Стратегия устойчивого развития «Украина 2020», утвержденная Президентом в начале 2015 г.

<sup>341</sup> Департамент системы государственной службы при Кабинете министров.

<sup>342</sup> Отчет Программы развития ООН «Поддержка реформы государственной службы в Украине» (2011 г.).

<sup>343</sup> Были подчеркнуты следующие вопросы: [1] отсутствие четкого разграничения между нормами частного публичного права; [2] неэффективность систем назначения на государственную службу и продвижения по службе; [3] излишняя политизация; [4] неэффективность системы управления персоналом; [5] неэффективность системы оплаты труда; [6] неэффективность системы профессионального обучения, переобучения и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления; [7] неадекватность систем общественного и государственного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления; [8] недостаточность мер по реализации эффективной политики предупреждения коррупции.

Одной из задач Плана действий по реализации Соглашения об ассоциации на 2014-2017 гг. является подготовка законодательной основы, которая включает новые принципы государственной службы и соответствует стандартам Европейского Союза. Здесь предусматриваются реформы, способствующие оптимизации функций государственных органов и распределению их задач и обязанностей.

В соответствии с этим, Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы была разработана Стратегия реформирования государственной службы и местного самоуправления в Украине до конца 2017 г. Стратегия была утверждена Кабинетом министров Украины в марте 2015 г. Новые Законы «О государственной службе», «О службе в органах местного самоуправления» были приняты в 2015 г, тем самым были гармонизированы положения двух нормативных актов<sup>344</sup>.

Деполитизация, разграничение политических и административных должностей и введение института государственных секретарей в министерствах считаются основными приоритетами реформ. Кроме того, планируется изменение в системе управления высшим корпусом государственной службы с созданием Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы.

Реформы также направлены на обеспечение прозрачного конкурсного отбора для всех государственных должностей, в том числе высших руководящих должностей с введением подхода на основе компетенций в области управления персоналом. Классификация должностей была комплексным образом упрощена и теперь включает лишь три категории и девять рангов вместо ранее существовавших семи категорий и пятнадцати рангов.

Есть основания надеяться, что эти инициативы по реформированию государственной службы будут способствовать построению профессиональной, основывающейся на заслугах государственной службы с соблюдением стандартов ЕС в области эффективного государственного управления и тем самым повысят качество оказания государственных услуг.

### ***с. Планируемые реформы***

Согласно информации, предоставленной Национальным агентством Украины по вопросам государственной службы, принятие нового Закона «О государственной службе» 2015 г., разработка Стратегии реформирования государственного управления на 2015-2020 гг. и Плана мероприятий по ее реализации на 2015-2017 гг. приведут к осуществлению следующих задач:

- принятие вспомогательных нормативных актов и дальнейшее введение в действие нового Закона «О государственной службе»;
- создание Комиссии по вопросам высшего корпуса государственной службы;
- назначение государственных секретарей в Кабинете министров и министерствах;
- создание служб по управлению персоналом в министерствах и государственных органах в целях внедрения современной практики управления персоналом при координации со стороны Национального агентства по вопросам государственной службы;

<sup>344</sup> Например, новое законодательство допускает перевод государственных служащих центральных государственных органов на равнозначные должности в органах местного самоуправления без проведения конкурса.

- внедрение интегрированных систем информационных управления персоналом на государственной службе;
- структурная оптимизация государственных органов и рационализация численности государственных служащих по результатам комплексного функционального анализа;
- реализация пересмотренной системы оплаты труда;
- укрепление институционального потенциала центрального исполнительного органа, ответственного за реализацию государственной политики в области государственной службы.

### **Библиография:**

Всемирный банк. 2015 г. Украина, данные по стране; <http://data.worldbank.org/country/ukraine>.

Всемирный банк. 2015 г. Всемирные показатели государственного управления.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Закон Украины «О государственной службе» 2015 г. <http://zakon3.rada.gov.ua/Законы/show/889-19/page>.

Конституция Украины: <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/52>.

Организация экономического сотрудничества и развития, Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2015 г. Антикоррупционные реформы в Украине. Третий раунд мониторинга Стамбульского антикоррупционного Плана действий. Доступен в Интернете. [Доступ от 25 апреля 2016 г.] <https://www.oecd.org/corruption/acn/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

Паррадо Сальвадор. 2014 г. «Профессионализация государственной службы в Армении, Азербайджане, Грузии, Молдове и Украине», ОЭСР /SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/bytopic/civilserviceandpublicadministrationorganisationandfunctioning/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>.

Программа развития ООН, 2015 г. Отчет о человеческом развитии за 2015 год; [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015\\_human\\_development\\_report.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf).

Condrey, S., Slava-Prodan, S., Battaglio, R. Paul and Palinchak., M. 2013. Ukrainian Public Management: Top-Down or Bottom-Up Reform? In: Liebert, S., Condrey, S. and Goncharov, D. eds. Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia. CRC Press, Taylor & Francis Group.

Transparency International. 2015. Ситуация с коррупцией: Армения, Азербайджан, Грузия, Молдова и Украина, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the\\_state\\_of\\_corruption\\_armenia\\_azerbaijan\\_georgia\\_moldova\\_and\\_ukraine](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_state_of_corruption_armenia_azerbaijan_georgia_moldova_and_ukraine).

## Приложение 3: Глобальная ситуация в области коррупции – восприятие и непроверяемые данные

### 1. Введение

Осознавая опасность коррупции, люди всегда пытались узнать, насколько она распространена – в их организации, стране, в мире – и каковы ее последствия. Однако это непростая задача, учитывая ее скрытый характер, обусловленный широко распространённым представлением о ее незаконности и аморальности. Никто не хочет, чтобы его ассоциировали с коррупцией, и это является основным препятствием для сбора информации о степени распространённости, масштабах и последствиях коррупции. Поскольку в рамках исследований оказалось невозможным получить удовлетворительные реальные и непроверяемые данные по коррупции, начался сбор данных по восприятию коррупции среди разных групп<sup>345</sup> населения. Несмотря на то, что эксперты в этой области осознают ненадежность данных о восприятии вследствие многих субъективных элементов при разработке вопросов исследований и методологий по оценке собираемых данных и их представлению, данные по восприятию становятся практически более важными, чем реальные данные, не только вследствие отсутствия таких реальных данных, но также в связи с известностью самого важного мирового исследования по уровню восприятия, Индекса восприятия коррупции, ежегодно выпускаемого международной организацией «Transparency International». Методология разработки данного индекса, скорее всего, не выдержит научной проверки<sup>346</sup>; тем не менее, он считается самым весомым глобальным исследованием в области коррупции.

Несмотря на возражения относительно его сомнительного научного характера, различных способов интерпретации и субъективного характера самого восприятия, до сих пор признается, что этот показатель дает качественные сравнения по ситуации в области коррупции в разных странах, а также в разные периоды и, следовательно, по-прежнему является очень важным источником информации для специалистов в области борьбы с коррупцией во всем мире, и, как таковой, объективно влияет на антикоррупционную деятельность в некоторых странах.

В следующих подразделах представлено несколько примеров из различных исследований, посвященных различным формам коррупции и коррупционной деятельности в мире. Некоторые из них основаны на восприятии, а другие – на реальных, достоверных данных. Глядя на эти исследования, нужно помнить о разнице между восприятием и реальными данными для понимания достоверности представленных данных.

### 2. Индекс восприятия коррупции (ИВК) Transparency International

Наиболее значимая международная неправительственная антикоррупционная организация «Transparency International» выпустила свой первый ИВК в 1995 г. как своеобразный «опрос опросов», в котором были представлены средние баллы, которые отдельные страны получили от международных бизнесменов и финансовых журналистов, опрошенных в

<sup>345</sup> Население в целом, различные профессиональные группы и т.д.

<sup>346</sup> Более того, методология время от времени меняется, что само по себе вызывает сомнения в отношении его научности.

различных контекстах<sup>347</sup>. В первый год в индекс была включена 41 страна, в то время как в 2014 г., когда был опубликован последний ИВК, было охвачено 175 стран и территорий, и результаты были представлены таким образом, который позволяет проводить сопоставления между разными регионами и отдельными странами<sup>348</sup>.

Сравнение пяти случайным образом выбранных стран из разных регионов мира в разные годы позволяет читателю понять, как работает ИВК<sup>349</sup>:

Таблица 31: Индекс восприятия коррупции 1995–2014 гг. (5 случайно выбранных стран)

Страна/год	1995	2000	2005	2010	2014 <sup>348</sup>
Грузия	/ <sup>349</sup>	/ <sup>350</sup>	2.3	3.8	52
США	7.8	7.8	7.6	7.1	74
Сингапур	9.3	9.1	9.4	9.3	84
Ботсвана	/ <sup>351</sup>	6.0	5.9	5.8	63
Казахстан	/ <sup>352</sup>	3.0	2.6	2.9	29

Приведенная выше таблица показывает, что, несмотря на то, что Сингапур является самой успешной страной мира в вопросах борьбы с коррупцией, его показатели ухудшились в 2014 г. В США наблюдается сокращение антикоррупционных усилий, в Ботсване – постоянное улучшение ситуации, Грузия начала с очень низких показателей, но уже достигла весьма существенных достижений, в то время как в Казахстане ситуация в 2000 г. была гораздо лучше, чем в 2005 г., но в период с 2010 по 2014 г. показатели практически вернулись на прежний уровень.

### 3. Барометр мировой коррупции Transparency International

Это еще одно исследование восприятия. В последнем выпуске в 2013 г.<sup>355</sup> в опросе приняло участие 114 тыс. человек в 107 странах<sup>356</sup>. В основном он состоит из вопросов, которые задаются общественности. К примеру, были получены следующие результаты по Казахстану<sup>357</sup>, который впервые принял участие в опросе в 2013 г., и по Грузии<sup>358</sup>.

В ответ на вопрос относительно уровня коррупции в различных ведомствах страны по мнению общественности были получены следующие результаты (в виде процентной доли респондентов, считающих данные организации коррумпированными):

<sup>347</sup> В соответствии с определением, данным TI [http://www.transparency.org/files/content/tool/1995\\_CPI\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf).

<sup>348</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014/infographic#compare>.

<sup>349</sup> Более высокое значение индекса означает более высокий уровень контроля коррупции, меньший уровень распространенности коррупции и более высокий рейтинг страны.

<sup>350</sup> В период с 2010 по 2014 г. изменилась методология ИВК TI, тем не менее, она позволяет проводить сопоставления, поскольку результаты с 2014 г. нужно просто разделить на 10.

<sup>351</sup> Оценка не проводилась.

<sup>352</sup> Оценка не проводилась.

<sup>353</sup> Оценка не проводилась.

<sup>354</sup> Оценка не проводилась.

<sup>355</sup> Результаты можно найти по ссылке <http://www.transparency.org/gcb2013>.

<sup>356</sup> Согласно информации Transparency International, это самый масштабный опрос в мире.

<sup>357</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=kazakhstan>.

<sup>358</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=georgia>.

Таблица 32: Уровень восприятия коррупции в Грузии и Казахстане (2013 г.)

	Политические партии	Парламент	Военные силы	НПО	СМИ	Религиозные организации
Казахстан	23%	27%	32%	23%	20%	15%
Грузия	28%	34%	13%	13%	42%	8%

	Бизнес	Образование	Суды	Здравоохранение	Полиция	Госслужащие
Казахстан	40%	55%	63%	54%	66%	53%
Грузия	28%	22%	51%	32%	26%	26%

Важные результаты также были получены в качестве ответов на вопрос о том, давал ли кто-нибудь из членов семьи респондента взятку в какую-либо из указанных выше организаций в прошлом году. В Грузии наибольший процент семей, дававших взятку в какой-либо организации, составлял 5%, при этом такие взятки давались в полиции и в системе здравоохранения<sup>359</sup>. В Казахстане наибольший процент семей, дававших взятку, составлял 54%, при этом взятки предназначались для полиции. По другим организациям в Казахстане наблюдалась следующая картина (процент домохозяйств, плативших взятки): земельные услуги: 34%; образовательные услуги: 31%; суды: 29%; здравоохранение: 28%; услуги в сфере регистрации и получения разрешений: 21%; налоговые услуги: 6%; коммунальное хозяйство: 2%.

#### 4. Индекс взяткодателей Transparency International

Это индекс, который ранжирует 28<sup>360</sup> крупнейших стран мира<sup>361</sup> по воспринимаемой вероятности того, что компании этих стран платят взятки. Он основывается на мнении более 3 000 руководителей компаний, в связи с чем является еще одним исследованием восприятия (мнений). В рамках этого исследования страны получают баллы по шкале от 0 до 10, где 10 баллов означает, что компании из этой страны никогда не будут заниматься взяточничеством при ведении бизнеса за рубежом.

В 2011 г. самый лучший результат получили Нидерланды (8,9), после них идет Швейцария (8,8), Бельгия (8,7) и Германия (8,6). Самые худшие результаты были получены Индонезией (7,1), Мексикой (7,0), Китаем (6,5) и Российской Федерацией (6,1).

Общие выводы исследования по Индексу взяткодателей 2011 г. следующие:

- Компании дают взятки друг другу;
- Ситуация в этой области не улучшается с течением времени;
- Деловая порядочность является важной для каждой компании;
- Компания из коррумпированной страны с большей вероятностью использует взятки;
- Китай и Россия имеют самые плохие результаты, но их влияние огромно;

<sup>359</sup> По всем остальным категориям процент был ниже.

<sup>360</sup> Не включает Казахстан.

<sup>361</sup> В 2011 г., когда исследование проводилось в последний раз. Информация доступна по ссылке: [http://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011?e=2496456/2293452#search](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011?e=2496456/2293452#search).

- Сферами, представляющими наиболее высокий риск коррупции, являются государственные закупки и строительство.

## 5. Всемирные показатели государственного управления Всемирного банка

В рамках проекта «**Всемирные показатели государственного управления (ВПГУ)**» представляются агрегированные и индивидуальные показатели по 215 странам за период с 1996 по 2014 г.<sup>362</sup>, по шести сферам государственного управления. Эти агрегированные показатели представляют собой мнение большого числа респондентов из числа представителей предприятий, граждан и экспертов в промышленно развитых и развивающихся странах. Они основываются на более чем 30 отдельных источниках данных, готовящихся различными организациями, аналитическими центрами, неправительственными организациями, международными организациями и частными компаниями<sup>363</sup>. Результаты этого исследования представляются в форме оценки государственного управления по шкале от -2,5 до +2,5 и в форме процентиля (от 0 до 100). В обоих случаях более низкое значение свидетельствует о плохих результатах/положении, а более высокие значения свидетельствуют о лучших результатах и положении.

Одним из аспектов является «борьба с коррупцией», и в рамках последних трех исследований Казахстан получил следующие результаты, которые сравниваются с результатами случайно выбранной страны – Грузии:

Таблица 33: Индексы сдерживания коррупции в Казахстане и Грузии

	Оценка государственного управления	Процентиль
Казахстан (2004 / 2009 / 2014 г.)	-1.10 / -0.88 / -0.76	11.22 / 20.57 / 25.96
Грузия (2004 / 2009 / 2014 г.)	-0.61 / -0.22 / 0.74	28.78 / 51.67 / 75.48

Очевидно, что в обеих странах наблюдаются улучшения в области борьбы с коррупцией, при этом Грузия уже смогла добиться положительного сдвига по оценке государственного управления и вошла в число стран-лидеров в области борьбы с коррупцией. В случае с Казахстаном достижения в области борьбы с коррупцией более медленные, тем не менее, страна входит в третью четверть стран по своим достижениям в области борьбы с коррупцией.

## 6. Исследование ЕБРР/ВБ «Деловая среда и экономическая деятельность»

Исследование «Деловая среда и экономическая деятельность» (BEEPS) является совместной инициативой Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и группы Всемирного банка. Это исследование проводится в виде опроса представительной выборки частных предприятий, цель которого заключается в понимании отношения предприятий к среде, в которой они работают<sup>364</sup>. Первое исследование BEEPS было проведено в 1999-2000 гг., а последнее – в 2011-2014 гг. под названием «Деловая среда в переходном регионе», в рамках которого были проанализированы наиболее крупные препятствия для ведения бизнеса в странах с переходной экономикой.

<sup>362</sup> Последние отчеты можно найти по ссылке <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>.

<sup>363</sup> Описание Всемирного банка по ссылке: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

<sup>364</sup> Описание ЕБРР можно найти по ссылке: <http://ebrd-beeps.com/about/>.

Для Казахстана<sup>365</sup> были определены следующие наиболее значительные препятствия в деловой среде: неформальный сектор, электричество, доступ к финансам, коррупция, затем, профессиональные навыки и транспорт.

Сравнение с Грузией<sup>366</sup> показывает, что здесь основными препятствиями для ведения бизнеса являются политическая нестабильность, электричество и доступ к финансам, в то время как коррупция стоит на 9-м месте.

## 7. Отчет ОЭСР о подкупе иностранных должностных лиц за 2014 год

Из всех исследований только это исследование основывается на достоверных данных, поскольку в его основе лежит анализ 427 расследованных случаев, когда компании из 17 стран<sup>367</sup> подкупали иностранных должностных лиц в период с 1999 по 2014 г. Основные выводы отчета можно резюмировать следующим образом:

- Три основных отрасли, в которых имелись случаи подкупа иностранных должностных лиц: добывающая отрасль (19%), строительство (15%), транспортировка и хранение (15%), информационно-коммуникационный сектор (10%);
- Практически в половине случаев имел место подкуп должностных лиц из стран с высоким и очень высоким уровнем человеческого развития, что удивительно, поскольку до этого отчета считалось, что подкуп иностранных должностных лиц обычно имеет место в менее развитых государствах. В этих странах государственные должностные лица были якобы более склонны к получению взяток в связи с неблагоприятными экономическими условиями. Отчет же четко показывает, что даже в наиболее развитых странах человеческая жадность остается важным фактором мотивации;
- В 41% случаев взятку давали или уполномочивали дать сотрудники руководящего звена, в то время как первые руководители компаний давали взятку в 12% случаев. Эти данные интересны, поскольку они свидетельствуют о том, что сотрудники управленческого звена зачастую очень активны в этих незаконных действиях и, следовательно, не могут утверждать, что «они не знали, что делали их подчиненные»;
- Наиболее часто взятки были обещаны, предложены или даны работникам государственных предприятий (27% случаев), за которыми следуют должностные лица таможенных органов (11%), работники сферы здравоохранения (7%) и должностные лица в сфере обороны (6%). Разумное объяснение можно найти для каждой из этих категорий, принимая во внимание их подверженность коррупции: государственные предприятия, в основном, вступают в деловые отношения с компаниями частного сектора; подкупленные таможенники могут способствовать значительному снижению затрат импортеров; а в связи со своими масштабами и спецификой, здравоохранение и оборонная промышленность всегда были одними из секторов, наиболее подверженных коррупции;
- В большинстве случаев взятки давали для получения договоров в рамках государственных закупок (57%), после чего идут процедуры таможенной очистки (12%);

<sup>365</sup> Отчет можно найти по ссылке: <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/09/BEEPSV-complete.pdf>

<sup>366</sup> Там же.

<sup>367</sup> Не включая Казахстан.

- Взятки были существенными: в среднем взятки составляли 10,9% от общей стоимости сделок и 34,5% от прибыли.

Самое удивительное – эти данные показывают каким образом власти узнавали о случаях взяточничества: в каждом третьем случае данные факты попадали в поле зрения властей в результате самостоятельного заявления компаний или лиц. Следующими наиболее распространенными источниками были правоохранительные органы (13%) и взаимная правовая помощь стран (13%). Компании, которые самостоятельно подавали заявления, узнавали о фактах подкупа иностранных должностных лиц при международных операциях в рамках внутреннего аудита (31% случаев) и в ходе комплексной проверки проведения слияний и поглощений (28% случаев). Достаточно очевидно, что чаще всего сами компании выявляли и сообщали о случаях коррупции; однако было бы ошибкой связывать это исключительно с честностью и благородными намерениями. Среди сообщенных случаев, безусловно, имеют место случаи, когда компании просто не знали, что делать дальше или подозревали, что правоохранительные органы вот-вот должны прийти к ним и предпочитали сами сообщить во избежание более серьезных последствий.

Санкции, налагаемые за коррупционные правонарушения, также отражают различия в подходах, применяемых странами: несмотря на то, что все международные конвенции призывают к «принятию эффективных, соразмерных и сдерживающих мер», лишение свободы было применено только в отношении 80 человек, признанных виновными в подкупе иностранных должностных лиц; самый большой тюремный приговор, вынесенный на сегодня по совокупности преступлений, включая сговор с целью совершения подкупа иностранного должностного лица, составляет 13 лет. В целом, на физических лиц и компании был наложен 261 штраф, при этом самый большой размер штрафа, наложенного на одну компанию, составил 1,8 млрд. долл. Самой крупной санкцией, наложенной на одного человека за подкуп иностранного должностного лица, было постановление о конфискации на сумму 149 млн. долл.

Вызывает некоторое беспокойство тот факт, что значительное количество санкций были результатом урегулирования между властями и теми, кто совершил правонарушение: в 69% случаев подкупа иностранных должностных лиц санкции налагались путем урегулирования между службой преследования или судом и ответственной компанией. Несмотря на то, что такие урегулирования позволяют ускорить и упростить производство по делу и исключают возможность обжалования, остается открытым вопрос о том, какие факты всплыли бы в случае проведения судебного разбирательства и какие санкции были бы наложены на основе этих фактов. Иногда бывает трудно отделаться от впечатления, что урегулирование применяется лицами и компаниями как способ контроля ущерба, а не как средство свершения правосудия.

## 8. Сравнение тенденций в области коррупции в разных регионах мира

Анализ исследований, представленных выше, показывает, что между регионами существует разница по уровню подверженности коррупции: в ИВК за 2014 г.<sup>368</sup> среди стран, получивших наибольший балл<sup>369</sup>, наряду с Новой Зеландией, Сингапуром и Канадой было семь европей-

<sup>368</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>369</sup> Страны с наиболее низким уровнем коррупции.

ских государств. В числе стран с наименьшим количеством баллов<sup>370</sup> – пять африканских и четыре центральноазиатских государства, а также Северная Корея.

Глобальный барометр коррупции TI за 2013 г.<sup>371</sup> показывает, что:

- политические партии считаются наиболее коррумпированными организациями в Европе, Северной Америке и Австралии;
- парламент считается наиболее коррумпированным органом в Индонезии, Колумбии, Литве, Японии и Парагвае;
- СМИ считаются наиболее коррумпированными организациями в Великобритании, Египте и Австралии;
- религиозные органы считаются наиболее коррумпированными организациями в Дании, Судане и Южном Судане;
- частный сектор считается наиболее коррумпированной частью общества в Норвегии и Алжире;
- судебные органы считаются наиболее коррумпированными ведомствами в Восточной Европе, Афганистане, Кыргызстане и некоторых странах Африки (Алжир, Конго, Танзания), Южной Америки (Перу) и Азии (Камбоджа);
- организации здравоохранения считаются наиболее коррумпированными организациями в Восточной Европе (Албания, Азербайджан, Сербия) и Африке (Марокко, Эфиопия);
- полиция считается наиболее коррумпированной организацией во многих африканских странах, в Центральной и Южной Америке и Азии (включая Казахстан);
- государственные должностные лица считаются наиболее коррумпированной частью общества в России, Сербии, Ливии, Пакистане и Кыргызстане.

Согласно Индексу взяткодателей международной организации «Transparency International» за 2011 г.<sup>372</sup> к странам с наименьшей вероятностью того, что их компании будут давать взятки, наряду с Канадой, США, Сингапуром и Австралией относятся пять европейских государств.

Последние Всемирные показатели государственного управления всемирного банка<sup>373</sup> показывают, что страны Западной Европы и Северной Америки показывают наилучшие результаты в области борьбы с коррупцией, в то время как Россия и страны Африки все еще далеки от удовлетворительных результатов. Ситуация в странах Центральной Азии (включая Казахстан) и Южной Америки обстоит лучше, но они все еще входят лишь в третью четверть стран, борющихся с коррупцией.

<sup>370</sup> Страны с наиболее высоким уровнем коррупции.

<sup>371</sup> <http://www.transparency.org/gcb2013/results>.

<sup>372</sup> <http://www.transparency.org/bpi2011/results>.

<sup>373</sup> <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

Исследование ЕБРР и Всемирного банка «Деловая среда и экономическая деятельность» (BEEPS)<sup>374</sup> показывает, что коррупция остается одним из важных препятствий для ведения предпринимательской деятельности в странах с переходной экономикой. Наблюдалось небольшое увеличение доли компаний, сообщивших о том, что неформальные платежи ожидалось или запрашивались при подаче заявлений на подключение электросети, и уменьшение доли компаний, сообщивших о том, что неформальные платежи ожидалось или запрашивались должностными лицами, работающими в области налогов, таможни, лицензий, регулирования и подобных сферах. Все компании, опрошенные в рамках последнего исследования<sup>375</sup>, платили в виде взяток менее 1% своих ежегодных доходов, что является значительным улучшением по сравнению с предыдущим исследованием<sup>376</sup>, когда этот показатель составлял почти 5%. Результаты показывают, что компании из Центральной Азии вынуждены платить наиболее крупные суммы взяток, составляющие 1,75% их ежегодных доходов. Однако всего пять лет назад этот показатель составлял 7%, что явно свидетельствует о быстром улучшении ситуации.

Объединив результаты отмеченных выше исследований, можно сделать следующие выводы:

- ни один регион или страна не застрахована от коррупции;
- за исключением международной торговли, усилия стран и международных организаций по борьбе с коррупцией начали давать ощутимые результаты,
- в целом, Европе и Северной Америке удастся достичь наилучших результатов в области борьбы с коррупцией;
- в других частях мира некоторые страны<sup>377</sup> также добиваются хороших результатов в области борьбы с коррупцией;
- Африка и Центральная Азия являются регионами, наиболее подверженными коррупции в государственном и частном секторе, хотя отношения между двумя секторами становятся менее коррумпированными;
- традиционные государственные органы (полиция, суды, должностные лица) считаются наиболее коррумпированными в основном в Африке, Восточной Европе и Центральной Азии;
- в развитых странах наиболее коррумпированной частью общества считаются политические партии;
- такие организации, как вооруженные силы, НПО и учебные заведения не представляют чрезвычайную проблему с точки зрения коррупции ни в одной стране.

<sup>374</sup> <http://ebrd-beeps.com/wp-content/uploads/2015/09/BEEPSV-complete.pdf>.

<sup>375</sup> 2013-2014 гг.

<sup>376</sup> 2008-2009 гг.

<sup>377</sup> Австралия, Новая Зеландия, Сингапур.

## Приложение 4: Политика по противодействию коррупции

### 1. Конвенция ООН против коррупции (КПК)

Целый раздел КПК посвящен стратегии по противодействию коррупции. Согласно Конвенции, страны должны разработать и реализовать или провести в соответствии с основополагающими принципами своих правовых систем эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности<sup>378</sup>. Далее Конвенция призывает страны установить и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции<sup>379</sup>, и периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней<sup>380</sup>.

Если отойти от формально-юридической формулировки Конвенции, в Статье 5 КПК государства-участники призываются выполнить следующее:

- обеспечить не только принятие, но реализацию эффективной политики противодействия коррупции;
- эта политика должна быть эффективной и скоординированной – при принятии и реализации;
- общество должно признавать чрезвычайную важность этой политики;
- Основными принципами принятия и реализации политики противодействия коррупции являются: соблюдение верховенства закона, управление государственными делами прозрачным, этичным и честным образом, забота о государственной собственности открытым, ответственным и справедливым образом и содействие в целом неподкупности, прозрачности и подотчетности;
- меры по противодействию коррупции должны периодически оцениваться с целью определения степени их целесообразности.

Стратегия по противодействию коррупции обычно принимается в определенной форме, в зависимости от установившихся традиций каждой страны. Эти формы разрабатывались в течение многих лет подготовки и реализации различных стратегических документов и зависят от целей этих документов. Иногда это просто списки намерений<sup>381</sup> страны в определенной сфере, в других случаях – это весьма конкретные, проработанные документы с четко узнаваемой целью действительно изменить обстоятельства и условия в той сфере, на которую они направлены. «Списки намерений», как правило, не приносят каких-либо практических результатов в той сфере, на которую они направлены – они служат политическим целям так же, как политики пытаются убедить своих избирателей. Это всегда краткосрочная работа и, в конце концов, будет принята реальная политика, и предыдущие списки намерений будут за-

<sup>378</sup> КПК, Статья 5/1.

<sup>379</sup> КПК, Статья 5/2.

<sup>380</sup> КПК, Статья 5/3.

<sup>381</sup> Их также называют «перечнем пожеланий».

менены<sup>382</sup>. Обычно после стратегий разрабатываются планы действий (планы мероприятий), в которых используется структура стратегии для обеспечения ее реализации.

Есть определенные характеристики, по которым одни стратегии по противодействию коррупции значительно отличаются от других:

- орган, ответственный за разработку/внесение изменений в текст стратегии (в некоторых органах он готовится НПО или группой экспертов из одной ветви власти, обычно исполнительной, многопрофильной группой экспертов из государственного и/или неправительственного сектора или представителями политики);
- орган, ответственный за принятие стратегии (правительство или Парламент);
- орган (-ы), ответственные за реализацию стратегии, и их полномочия (просто координация или также применение санкций);
- основные цели стратегии (только правоохранные, превентивные, сочетание целей);
- области стратегии (охрана правопорядка, предотвращение, образование, повышение информированности, несколько областей);
- секторы, в которых должна быть реализована стратегия (только государственный сектор, некоторые или все части общества);
- степень вовлечения гражданского общества в подготовку и реализацию стратегии и т.д.

Несмотря на то, что решение о структуре стратегии принимается ее авторами, солидные стратегии противодействия коррупции имеют, по крайней мере, следующие составляющие и характеристики:

- самая важная часть стратегии – это ее цели, приводимые в абстрактной форме, и меры (необходимые для достижения целей) в конкретной форме. Остальное – введение, принципы, описание текущей ситуации, ее причин и последствий, описание нормативно-правовых документов и т.д. – может быть дано в очень краткой, лаконичной форме;
- также не следует забывать следующие важные моменты: необходимо четко указать, кто принимает стратегию, в соответствии с какой процедурой, какой орган наделяется полномочиями по ее реализации, какой порядок будет обеспечивать ее реализацию, каковы последствия неисполнения или плохого исполнения стратегии. Необходимо также указать общие сроки для реализации и необходимого пересмотра стратегии.

Указанные условия должны быть выполнены любой существующей или новой стратегией противодействия коррупции в целях обеспечения ее соответствия КПК и должны служить в качестве руководства при подготовке новой политики или совершенствовании существующих политик.

<sup>382</sup> Например, так произошло в случае Хорватии, где сначала была принята общая, «пустая» стратегия по противодействию коррупции, которая была заменена основательным документом в 2006 г.

## 2. Общие компоненты существующих стратегий по противодействию коррупции

Тщательный анализ существующих стратегий по противодействию коррупции показывает очень простой факт: в основном, они имеют схожую структуру и разделы. Среди них есть только два различия: по количеству разделов (некоторые из них содержат все разделы, а другие – лишь некоторые) и по степени абстракции, в которой эти разделы приводятся. Разделы следующие:

- **Введение:** обычно во введении приводится очень краткое описание причин необходимости принятия стратегии по противодействию коррупции и ее целей. Важно, что иногда в этом разделе также приводится определение коррупции. Страны, не имеющие определений коррупции в своих нормативно-правовых актах, обычно используют эту возможность для того, чтобы дать ее определение в стратегии, но это непростая задача. Достаточно распространены социологические, но не юридические определения коррупции. Однако, если необходимо принять стратегию по борьбе с «коррупцией», то людям нужно знать с чем они борются;
- **Основные принципы:** это просто список наиболее важных необходимых характеристик, после чего следует краткое описание стратегии. Этот раздел важен, поскольку он дает обзор основных характеристик стратегии. Некоторыми из наиболее часто указываемых принципов являются: соблюдение прав человека, политическая воля, сотрудничество всех слоев общества в ее принятии и реализации, долгосрочный характер, приоритетность предотвращения перед пресечением, постепенность, прозрачность, планируемый мониторинг реализации, возможность внесения изменений и т.д.;
- **Цели:** они могут быть приведены в очень абстрактной форме или таким образом, чтобы не нуждаться в каких-либо дополнительных объяснениях. Иногда список целей делится на две части: основные цели (т.е. установление соответствующих этических стандартов, долгосрочное и постоянное искоренение условий и обстоятельств, способствующих возникновению и развитию коррупции, создание правовой и институциональной среды, благоприятной для предотвращения коррупции) и дополнительные цели (т.е. выявление сфер, наиболее подверженных коррупции, прозрачное и не запрещенное законодательством финансирование политических партий, успешная реформа государственного управления, преодоление конфликта интересов на государственной службе, гарантия законного, профессионального и ответственного принятия решений, создание соответствующих механизмов для информирования о подозреваемых актах коррупции);
- **Данные о существовании коррупции в стране:** для того, чтобы подчеркнуть причины принятия стратегии по противодействию коррупции, в некоторых стратегиях представляются статистические и другие данные (из различных национальных и/или международных исследований) по степени распространенности коррупции и сферам, которые ей наиболее подвержены;
- **Причины распространенности коррупции в стране:** если необходимо подавить коррупцию, необходимо определить причины ее возникновения и развития. Здесь страны, которые включают в стратегию данный раздел, обычно отмечают экономические, социальные, исторические, политические, правовые и пр. причины кор-

рупции. Страны, которые не включают данный раздел, обосновывают это решение высокой политической чувствительностью вопроса;

- **Последствия коррупции:** если они приводятся в абстрактном виде, обычно это не вызывает проблем. Однако если описываются конкретные последствия в определенной стране, это может сделать принятие такого документа гораздо более проблематичным<sup>383</sup>;
- **Действия (меры) по предотвращению и подавлению коррупции:** обычно это самая большая и наиболее важная часть стратегии. Некоторые страны проводят различие между мерами по предотвращению и пресечению коррупции, в то время как другие страны приводят список действий, которые будут предприняты, по областям реализации. Иногда эти меры делятся на законодательные, институциональные и практические меры. Обычно отмечаются следующие области:
  - (a) **политика:** меры в области финансирования политических партий, ограничения и регулирование конфликта интересов для должностных лиц, лоббирование, отчетность по финансовым активам должностных лиц, кодексы этики для должностных лиц, ограничения по принятию подарков должностными лицами;
  - (b) **государственное управление:** меры в сфере системы государственных служащих<sup>384</sup>, ограничения и регулирование конфликта интересов для государственных служащих, ограничения по принятию подарков государственными служащими, введение различных инструментов для повышения этики в государственном секторе<sup>385</sup>, различные системы лицензирования, доступность информации общественного характера, государственные финансы, различные области государственного сектора<sup>386</sup>, сообщение о фактах коррупции и защита информаторов, маскировка, секретность официальных документов;
  - (c) **правоприменение:** меры по обеспечению надлежащего управления ресурсами, надлежащего кадрового обеспечения, независимости, беспристрастности, надлежащей уплаты, обязанностей по представлению отчетности, введения многопрофильных расследований, надлежащих полномочий по расследованию, ответственность сотрудников правоохранительных органов;
  - (d) **судебные органы:** меры по надлежащему управлению ресурсами, надлежащему кадровому обеспечению, независимости, беспристрастности, надлежащей оплате, уголовному судопроизводству, защите свидетелей, секретности официальной документации;
  - (e) **экономика:** меры по введению ответственности юридических лиц за уголовные преступления и ограничения для лиц, осужденных за коррупционные преступления, введение антикоррупционных положений в контракты, кодексы этики для частного сектора, фондового рынка, сектора страхования, игорного бизнеса, самостоятельного участия частных компаний в борьбе с коррупцией;

<sup>383</sup> Политиков может беспокоить список последствий, которые могут быть легко связаны с их действиями и/или бездействием.

<sup>384</sup> Наем, продвижение, беспристрастность, ответственность, мониторинг и т.д.

<sup>385</sup> Такие как кодексы поведения и/или планы обеспечения честности и неподкупности.

<sup>386</sup> Такие как государственные закупки, здравоохранение, налоги, таможня, государственные субсидии и т.д.

- (f) гражданское общество:** меры по вовлечению гражданского общества в процессы принятия решений, системе льгот неправительственного сектора, регулирование вопросов государственного финансирования гражданского общества, прозрачности финансирования гражданского общества, самостоятельное вовлечение НПО в борьбу с коррупцией;
- (g) СМИ:** меры в области независимости и прозрачности собственности СМИ, кодексов этики для журналистов, разделения разных ролей СМИ<sup>387</sup>, судебная помощь в получении публичной информации, ежегодные награды за лучшие репортажи о борьбе с коррупцией;
- (h) информирование общественности:** меры в области постоянной антикоррупционной кампании, руководства по противодействию коррупции для различных категорий граждан, введение тем по противодействию коррупции в школьные учебные планы;
- **Международное сотрудничество в области противодействия коррупции:** включает принятие и реализацию международных правовых инструментов, участие в региональных и глобальных антикоррупционных инициативах и организациях;
  - **Реализация стратегии:** в этом разделе необходимо отметить ответственные организации и их роли и полномочия, а также основной порядок обеспечения реализации, общие санкции за нереализацию или неудовлетворительную реализацию стратегии.

---

<sup>387</sup> Предоставление информации в сравнении с коммерческой деятельностью.



## Глобальные и региональные тренды развития государственной службы

*Данная публикация, являясь инициативой Астанинского хаба в сфере государственной службы в тесном сотрудничестве с Глобальным центром ПРООН по вопросам совершенствования государственной службы в Сингапуре, ставит своей задачей определить глобальные и региональные тренды развития госслужбы. В ней рассматриваются стратегии, политики, программы и другие меры, предпринятые в различных системах государственной службы в разных странах мира, в попытке выявить общие тренды. Основное внимание уделяется вопросу развития и изменения реформы государственной службы, не забывая при этом о воздействии процессов на тип, степень и темпы изменений, и вместе с тем учитывая исторический контекст каждой системы. Цель данной работы заключается в том, чтобы стать руководством для лиц, ответственных за разработку политики, и специалистов-практиков в странах-участницах Астанинского хаба и других странах, предоставляя им информацию об актуальных изменениях и будущих тенденциях в усилиях по преобразованию госслужбы, в их стремлении сделать систему административного управления более гибкой, прозрачной, подотчетной, более активной и профессиональной во взаимоотношениях с гражданами в предоставлении государственных услуг. В ней также представлены примеры инициатив, предпринимаемых во всем мире, которые могут быть полезны в определении направлений будущей работы.*