

НА ПУТИ К ЦЕЛОСТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ¹

Ольга Савран²

Аннотация

Многие страны Восточной Европы и Центральной Азии находятся в процессе преобразования своей государственной службы, с тем, чтобы она могла обеспечивать интересы общества. В настоящей статье обсуждается текущее положение этого процесса в странах региона и проводится анализ усилий, предпринимаемых странами в целях обеспечения целостности государственной службы, на примере опыта Армении, Казахстана, Грузии и других государств. В частности, в ней уделяется особое внимание практике конкурсного назначения на должности на основании личных заслуг, внедрению системы вознаграждения по результатам, а также подчеркивается важность обеспечения этических и юридических норм для противодействия коррупции, предотвращения конфликта интересов и продвижения главных ценностей государственной службы. Автор также указывает на вызовы, стоящие перед этими странами сегодня, и в этой связи рассматривает среди прочих такие вопросы, как ошибочное толкование понятия профессионализма на государственной службе и недостаточная независимость государственных служащих в принятии решений. Исходя из этого автором даются рекомендации касательно обучения государственных служащих по вопросам ценностей государственной службы, развития практических этических навыков и формирования уважения к верховенству закона, а также обеспечения исполнения мер наказания за коррупционные преступления в целях достижения целостности государственного управления.

Ключевые слова: государственная служба, меритократия, общественный интерес, конфликт интересов, коррупция, целостность, Восточная Европа, Центральная Азия.

¹ Статья основана на докладе, представленном на Глобальной конференции «Меритократия и служебная этика как ключевые факторы эффективности государственной службы», проведенной в рамках VIII Астанинского экономического форума. Астана, 21 мая 2015 г.

² Ольга Савран является менеджером Антикоррупционной сети по региону Восточной Европы и Центральной Азии, Антикоррупционное подразделение, Директорат по финансам и предпринимательской деятельности, ОЭСР. Контактные данные: olga.savran@oecd.org, Подробную информацию о Сети можно найти на сайте www.oecd.org/corruption/acn.

I. Введение

Системы государственной службы в Восточной Европе и Центральной Азии движутся в направлении новой цели служения государственным интересам. Профессиональная государственная служба призвана защищать интересы государства от групповых интересов, таких как политические или другие узкие интересы. Странам необходимо создать практические механизмы, позволяющие предотвратить нежелательное влияние на профессиональных государственных служащих, с помощью системы назначения на должность с учетом заслуг, предусматривающей гарантированное трудоустройство, объективную оплату и наделение государственных служащих независимостью при принятии решений.

Конкурсное назначение на должность с учетом личных заслуг на государственной службе является общей практикой в этом регионе, но в редких случаях относится к высокопоставленным должностным лицам. Страны проводят реформы систем оценки и продвижения по службе, иногда ставя цель внедрить схемы оплаты труда по результатам работы. Тем не менее реализация на практике таких систем, основанных на качестве работы, остается проблематичной.

В следующих разделах эти аспекты рассматриваются более подробно.

II. Служение обществу

Государственная служба в Восточной Европе и Центральной Азии переживает серьезные перемены и переходит от прошлой цели служения царю или политбюро к новой цели, заключающейся в служении народу. Но, несмотря на это, по истечении нескольких десятилетий переходного процесса понятие общественного интереса все еще не совсем ясно как для граждан, так и для так называемых элит. Общественные интересы и личные свободы зачастую остаются абстрактными идеями, не имеющими поддержки в плане рабочих определений и процедур. В некоторых странах клановые интересы – региональные, этнические, семейные, криминальные или другие – превалируют над интересами отдельных граждан или всего народа.¹

¹ Франциско Кардония, «Развитие систем государственной службы в Центральной Азии и Восточной Европе», Sigma. Доступно онлайн на сайте www.sigmatweb.org.

Так, например, человек из далекой деревни, получивший работу в государственном учреждении в столице, стремится подыскать хорошо оплачиваемую и комфортабельную работу для своих родственников и других жителей деревни, не принимая во внимание их личные заслуги. Эта традиция во многих странах все еще намного сильнее официальных законов, запрещающих nepотизм. Кроме того, наказание за нарушение традиций намного сильнее, чем за нарушение закона: семья может отказаться от этого человека, тогда как за попытки устроить своих родственников на хорошую работу редко кто наказывается. Подобным образом общество может принимать случаи противозаконного поведения и даже подталкивать человека к действию в интересах своей деревни в ущерб интересам всего народа. Изменение традиций – это долгосрочная задача; закон будет преобладать над традицией только тогда, когда граждане будут знать о нем и будут верить в пользу верховенства закона.

В регионе только начинают возникать политические и демографические процессы, необходимые для определения государственных интересов. В развитых демократических странах политические дебаты делают возможным учет оппозиционных мнений при определении и формулировании конкретных рабочих процедур, которые будут соответствовать интересам граждан, в итоге, будут отражены в законах. Все страны регионов Восточной Европы и Центральной Азии внедрили институты выборов – более или менее свободные и честные, – являющиеся одной из составляющих демократической системы. Тем не менее политические партии слабы, и они почти не способны представлять взгляды различных слоев населения. Скорее, они действуют зачастую как группы лиц, объединившихся с целью получения доступа к власти – и в конечном итоге, к ресурсам – под каким-либо идеологическим лозунгом популистского характера. В регионе есть также страны, где существует всего одна проправительственная партия, которая вообще не дает возможности вести политические дискуссии, а служит, скорее, PR-отделом при своем политическом лидере. Помимо выборов, необходимо наличие и многих других составляющих демократической системы, таких как эффективный контроль за использованием средств налогоплательщиков, свободные средства массовой информации и справедливые суды, – которые в регионе все еще отсутствуют или недостаточно развиты.

В результате черта, разделяющая политику и государственную службу, в странах Восточной Европы и Центральной Азии очень размыта. Интересы главы государства – политика, находящегося у власти, или долговечного диктатора – часто идентифицируются с интересами государства. Задача государственной службы в таких условиях остается неясной, а профессиональные чиновники могут не иметь возможности защищать верховенство закона от злоупотреблений в политических интересах.

III. Профессионализм

Профессионализм является одним из стандартов государственной службы в современных демократических государствах с конкурентоспособной экономикой. В странах Восточной Европы и Центральной Азии профессионализм часто ошибочно понимают как синоним квалификации, знаний, навыков или опыта. В действительности, профессионализм на государственной службе должен рассматриваться как синоним деятельности, в полномочия которой входит защита государства от групповых интересов, например, политических или других узких кругов (Cardona and Erikson, 2015).

Один из способов обеспечения профессионализма заключается в четком разделении профессиональных чиновников и политиков. В регионе Восточной Европы и Центральной Азии наблюдается определенный прогресс в достижении такого разделения на законодательном уровне, т. е. там вводятся однозначные определения в соответствующее законодательство для того, чтобы разделить профессиональных и политических государственных служащих.

Например, в 2013 г. Казахстан принял важные поправки в законодательство в сфере государственной службы, позволяющие внедрить новую модель государственной службы. Новая модель состоит из трех категорий государственной службы: корпус «А», куда входят высшие и исполнительные государственные должности, корпус «Б», куда входят административные государственные должности более низкого уровня, и политические назначенцы, чье назначение, увольнение и деятельность носит политический характер, и которые несут ответственность за реализацию политических целей. Корпус «А» был учрежден для того, чтобы сделать

государственную службу профессиональной. Сегодня в него входит 539 должностей государственной службы, в отношении которых применяются новые, четко определенные процедуры назначения, оценки работы, ротации и обучения.

Несмотря на значительное сокращение политических должностей, считается, что все еще имеются некоторые важные должности, которые необоснованно включены в политическую группу, например, пост Председателя и члена Конституционного Суда; председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии; Председателя Высшего Судебного Совета; Омбудсмена по правам человека, и некоторые другие. Кроме этого, реестр должностей государственной службы, определяющий категории должностей, утверждается указом Президента, а не законом, что тем самым по-прежнему подразумевает значительные дискреционные полномочия.

Таблица 1. Государственная служба Республики Казахстан

Данные, полученные в ходе:		
второго раунда мониторинга, сентябрь 2011 г.		третьего раунда мониторинга, март 2015 г.
Политические государственные служащие	3 116	439
Администра- тивные государственные служащие	84 273	97 392
Корпус «А», высший/ исполнительный уровень		539
Корпус «Б», более низкий уровень		96 853

Источник: отчет по результатам третьего раунда мониторинга в Казахстане, АКС, ОЭСР, 2015 г.

Необходимо также отметить, что, несмотря на имеющийся определенный прогресс в юридическом разделении профессиональных и политических государственных служащих, все страны региона сталкиваются с важной задачей, заключающейся в обеспечении у профессиональных государственных служащих способности справляться с давлением на практике – и в конечном итоге, с неправомерными приказами –

со стороны политических лидеров и тем самым гарантировать верховенство права и общественных интересов. Например, в нескольких странах региона наблюдались массовые увольнения государственных служащих в результате проведенных выборов и последующих перестановок в правительстве. В Грузии, например, после парламентских выборов в октябре 2012 года новое правительство уволило большое количество государственных служащих из различных административных учреждений и заменило их действующими государственными служащими. Эти замены в основном производились без открытого конкурса, что могло отрицательно сказаться на непредвзятости и беспристрастности государственной службы. Согласно Transparency International в Грузии после выборов было уволено из государственных учреждений, по крайней мере, 5 149 работников, в том числе 3 301 из центральных органов управления и 1 869 из местных органов самоуправления. Позже действующие государственные служащие должны были принять участие в конкурсе с тем, чтобы сохранить свои должности (ОЭСД, 2013а; 2015).

Другим значимым барьером для профессионализма государственных служащих в регионе является недостаточная независимость государственных служащих при принятии решений. Министры и руководители государственных органов имеют полную власть по принятию решений в своих учреждениях. Обязанности и ответственность отдельных государственных чиновников и их полномочия в принятии решений четко не определены. Для подтверждения этого заявления нет достоверных данных, однако имеются многочисленные неофициальные сведения, свидетельствующие о том, что чиновники среднего и низшего уровня имеют мало, если вообще имеют, возможностей инициировать решения, а обязаны исключительно исполнять приказы свыше. Помимо политизации процесса принятия решения, такая система, в целом, снижает привлекательность государственной службы. Профессиональные и творческие лица, которые хотели бы служить стране, не будут чувствовать мотивации для поступления на государственную службу, где оплата труда невысока, а отдельные люди не могут влиять на ситуацию. Например, почти сразу же после проведения реформы государственной службы в Казахстане, которая была направлена на обеспечение стабильности службы, Президент принял решение о существенной реструктуризации государ-

ственных институтов, что стало неожиданностью даже для высокопоставленных государственных чиновников и привело к несколько странным решениям, как, например, слиянию государственной службы и органов противодействия коррупции (OECD, 2013b).

IV. Меритократия

Выбор и назначение на должности государственных служащих на основе конкурса и с учетом их заслуг являются одним из практических инструментов, позволяющих достичь профессионализма и сократить неправомерное политическое давление. В большинстве стран были внедрены основные компоненты системы конкурсных назначений государственных служащих на основе заслуг. Многими странами были приняты конкурсные процедуры, единые правила, требования к опубликованию вакансий, организованы выборные и апелляционные комиссии. Тем не менее остаются важные задачи: конкурсное назначение на должности государственных служащих в большинстве стран применяется исключительно к должностям низшего звена, широко распространены дискреционные полномочия руководителей государственных органов или политического руководства, на практике часто применяется назначение без конкурса.

Например, в Казахстане, было внедрено централизованное тестирование для поступления на государственную службу для кандидатов в корпус «Б» или на более низкие должности. Это способствовало увеличению числа претендентов: в 2011 году ежемесячно проходили тестирование 1 950 человек, в 2012 г. – 2 300, а в 2013 г. – 4 700 человек. Отдельная процедура была внедрена для замещения вакансий корпуса «А» или для руководящих и исполнительных должностей. Кандидаты, желающие попасть в корпус «А», должны подать свою заявку в национальную комиссию по кадровой политике, возглавляемую Руководителем Администрации Президента. Заявки проходят отбор в агентстве по делам государственной службы, и приемлемые кандидаты приглашаются для тестирования. Национальная комиссия оценивает результаты и проводит собеседования, и, основываясь на результатах, выносит рекомендации о принятии кандидата в кадровый резерв. Государственные учреждения, которым необходимо нанять государственного служащего в корпус «А», организуют

отдельные конкурсы среди лиц, входящих в резерв. Тем не менее, бывшие члены парламента, депутаты маслихата, работающие на освобожденной основе, политические государственные служащие и судьи могут быть назначены на административные государственные должности Президентом не на конкурсной основе, и эта практика не соответствует принципам меритократии (ОЕСD, 2014).

Другим примером является Грузия, где были введены важные изменения в законодательстве в области назначения государственных служащих. Так, все вакансии государственной службы, включая высокопоставленные должности, должны замещаться на основе конкурса; все вакансии публикуются на онлайн-портале заполнения вакансий www.hr.gov.ge; временные назначения не на конкурсной основе имеют ограничение для высокопоставленных должностных лиц – один год и для других государственных служащих – до 3 месяцев. Однако эти законодательные нововведения не в полной мере реализуются на практике.

Равно как выборы не равняются демократии, конкурсное и основанное на заслугах назначение само по себе не означает меритократию. Есть ряд других механизмов, призванных продвигать систему меритократии. Например, многие страны мира проводят реформы действующих процедур оценки, продвижения по службе и систем вознаграждения. Страны Восточной Европы и Центральной Азии также стремятся внедрить механизмы оценки деятельности и разработать процедуры и критерии, которые позволят объективно оценивать работу государственных служащих. Тем не менее на сегодняшний день при оценке и продвижении многое остается на усмотрение высшего руководства.

В Казахстане, например, указом Президента в 2013 году утверждена новая процедура по ежегодной оценке деятельности и аттестации государственных служащих. Новые методологии оценки показателей работы государственных служащих корпуса «А» и корпуса «Б» вступили в действие в 2014 г. Новые правила оценки связывают меры поощрения, такие как премии, обучение и планирование карьеры, с результатами деятельности. В случае, если работа государственного служащего считается неудовлетворительной, ему придется пройти переаттестацию, по результатам которой будет принято решение о сохранении

должности таким государственным служащим. Каждое государственное учреждение несет ответственность за оценку своих служащих. При принятии решений о продвижении учитывается мнение руководителя и коллег (подчиненных). Пока нет данных, позволяющих оценить результаты этих реформ.

Что касается систем оплаты труда государственных служащих, они могут использоваться как для вознаграждения за заслуги и повышения эффективности деятельности, так и для влияния на профессиональных служащих со стороны их политических руководителей и культивирования послушания и лояльности в них. В Восточной Европе и Центральной Азии широко распространенной проблемой, наряду с отсутствием объективности и прозрачности, является значительный уровень переменной части заработной платы. В некоторых странах уровень оплаты крайне низок и государственные служащие, живущие на официальную зарплату, могут пытаться найти источники незаконного дохода для того, чтобы обеспечить себя.

В некоторых странах региона системы оплаты труда были недавно усовершенствованы. Например, в Армении в 2013 г. Национальной ассамблеей был принят закон об оплате труда лиц, занимающих государственные должности, в котором устанавливается унитарная система оплаты труда на государственной службе. Данный закон распространяется на всех государственных служащих, включая высокопоставленных должностных лиц, и обеспечивает прозрачность и предсказуемость оплаты труда. В нем также регулируются положения о премиях и социальных льготах для государственных служащих. Премии выплачиваются государственным служащим на основании результатов оценки их работы, которая проводится дважды в год для государственных служащих и раз в год для судей, а также как вознаграждение за исполнение специальных заданий. В целях обеспечения прозрачности решение о премиях утверждается постановлением правительства. Сумма премий фиксирована и может достигать месячного оклада; любой государственный служащий может получить не более двух дополнительных окладов в год. Фонд заработной платы для государственных служащих предусматривает 10 %-ный резерв для выплаты премий. При наличии сэкономленных средств в фонде заработной платы эти сбережения также могут

быть выплачены в виде дополнительных премий, решение относительно которых принимает руководитель каждого государственного учреждения. В дополнение к заработной плате и премиям государственные служащие имеют право на пенсии и страхование, за исключением политических и высокопоставленных должностных лиц. Уровни оплаты труда также значительно повысились.

Необходимо отметить, что многие страны пытаются увязать премии и другие меры поощрения с результатами оценки работы, но последствия такого подхода пока не до конца выяснены. Страны не смогли предоставить достоверную информацию о своих системах вознаграждения труда. А в некоторых странах такая информация остается конфиденциальной. В то время как система оплаты труда на основании оценки деятельности может казаться привлекательной, реализовать ее на практике трудно и затратно, особенно в условиях, когда государственная служба проходит значительные преобразования. Как следствие, это может подорвать восприятие справедливости и усугубить поляризацию, которая по-прежнему остается одной из насущных проблем региона. Помимо этого, как показывает опыт некоторых западных демократических стран, премии не могут служить важным финансовым стимулом, поскольку, как правило, из-за бюджетных ограничений они не могут быть высокими или постоянными. То есть необходимо искать другие формы поощрения более эффективной работы и привлекательности государственной службы, такие как например, новая организация рабочих процессов, более высокая независимость и гибкость в работе, более высокая независимость и инновации, доступ к обучению и возможность карьерного роста (Demmke, 2014).

V. Integrity

Реформы, направленные на повышение профессионализма государственных служащих, должны обеспечивать их защиту от неправомерного давления со стороны политиков, но могут также превратить их в «полубогов» и отдалить от граждан, если такие реформы предпринимаются не одновременно с мерами по поддержке целостности, предотвращению и наказанию за конфликт интересов и обеспечению прозрачности и подотчетности государственных институтов.

В таком контексте реформирования государственной службы важно ясно обозначить основные ценности государственной службы, усовершенствовать и пропагандировать использование современного кодекса этического поведения как для государственного управления в целом, так и для отдельных видов деятельности, сопровождающихся, в частности, высокими рисками для целостности. Последние исследования показывают, что зачастую обучение главным ценностям и кодексу этики проводится в формальном русле, что, в результате, совершенно неэффективно. Правительствам необходимо разработать и проводить обучение, специальное разработанное для отдельных групп государственных служащих, по вопросам целостности, которое не только разъясняет юридические нормы, но и помогает развивать практические этические навыки (OECD and Sigma, 2013). Передовая международная практика показывает, что кодексы этического поведения играют «мягкую» роль и в укреплении целостности посредством определения ценностей и руководящих принципов, в отличие от жесткого инструмента наказания за несоответствующее поведение.

Конфликт интересов – явление, широко распространенное в Восточной Европе и Центральной Азии – требует должного внимания в ходе реформирования профессиональной государственной службы, как и при разработке правил для политических государственных служащих. Согласно передовой международной практике положения о конфликте интересов, запреты и ограничения для государственных служащих должны обеспечивать ясные определения и правила, включая механизмы соблюдения и санкции. Многие страны Восточной Европы и Центральной Азии усовершенствовали юридические определения конфликта интересов, а в некоторых были усилены институты, отвечающие за обеспечение исполнения положений о конфликте интересов. Например, в Армении, в законе о государственной службе предусмотрено создание нового органа – комиссии по этике высокопоставленных должностных лиц, – который будет нести ответственность за выявление нарушений положений о конфликте интересов и подготовку рекомендаций для их предотвращения. Тем не менее, в целом, трудно оценить практическую реализацию политики в области предотвращения конфликта интересов, поскольку страны не ведут такой статистики.

Большое число стран в регионе также ввели декларацию доходов для государственных служащих в качестве инструмента

контроля конфликта интересов (OECD, 2011). Тем не менее часто целенаправленность этих деклараций остается узкой, поскольку в системе отсутствуют санкции за нарушение положений о конфликте интересов, к тому же не во всех странах обеспечивается публичное раскрытие деклараций. В некоторых странах до сих пор не принята такая система декларирования доходов: поразительно, что Казахстан является одной из таких стран – несмотря на все свои усилия по созданию элитного корпуса высокопоставленных должностных лиц, позволяет им оставаться недоступными для контроля со стороны общественности.

Наконец, определение четких преступлений, связанных с коррупционной деятельностью, в уголовном законодательстве является частью международных стандартов, которые играют важную роль в предотвращении коррупции и поддержке целостности. Несмотря на то, что в странах Восточной Европы и Центральной Азии широко распространена традиция наказаний за различные преступления, обеспечение мер наказания за коррупционные преступления не проявляется достаточно на практике. В частности, крайне малочисленны случаи применения мер наказания за коррупционные деяния в отношении высокопоставленных должностных лиц, что означает слабость правоохранительной системы и служит серьезным сигналом для общества в целом и государственных служащих в частности. Тем самым для обеспечения целостности государственного управления важнейшее значение по-прежнему имеет необходимость совершенствовать механизмы обеспечения наказания за коррупционные преступления.

Итак, для того чтобы не допустить отдаления государственных служащих от граждан, правительствам необходимо обучать их ценностям государственной службы и совершенствовать их практические этические навыки. Им также необходимо принять ясные и решительные правила в отношении проблемы конфликта интересов, которая является распространенной в регионе. Системы декларирования доходов должны распространяться на всех высокопоставленных должностных лиц и чиновников, работающих в секторах с высокими рисками для целостности, а также быть подкреплены серьезными наказаниями и открыты для общественности. Также одним из наиболее серьезных и действенных инструментов укрепления целостности государственного управления и

общества в целом является обеспечение исполнения мер наказания за коррупционные преступления в отношении высокопоставленных должностных лиц.

Библиография

- Cardona, Francisco and Eriksen, Svein. 2015. "Professionalism and integrity in the public service: a matter of good governance". Available online at http://cids.no/wp-content/uploads/2014/12/GGG-1_Professionalism-and-integrity-in-the-public-service.pdf
- Demmke, Christoph. 2014. "Public Administration Reform and reform effects in Western Europe", Sigma. Available online at <http://www.slideshare.net/SIGMA2013/presentation-by-dr-christoph-demmke-oecd>
- OECD, 2011. *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*. Available online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/assetdeclarationsforpublicofficialsatooltopreventcorruption.htm>
- OECD, 2013a. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013*. Available online at <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-corruption-reforms-eastern-europe-central-asia-2013.htm>
- OECD, 2013b. *Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models*. Available online at <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>
- OECD and Cigma, 2013. *Ethics Training for Public Officials*. Available online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficialsBrochureEN.pdf>
- OECD, 2014. *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. Available online at <http://www.oecd.org/corruption/acn/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>
- OECD. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2013-2015*, forthcoming.