



## **SIGMA**

**Содействие улучшению в управлении и менеджменте**  
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза, в основном финансируемая ЕС

# **СФЕРА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ**

## **Тенденции и процессы**

**Семинар в Европейском институте государственного управления**  
**Маастрихт, 13-14 ноября 2000 года**

**Презентация Франциско Кардона**  
**Sigma/ОЭСР**

### **ВВЕДЕНИЕ**

Описание сферы гражданской службы может показаться простой задачей, поскольку обычно такое описание содержится в официальных определениях, предусмотренных в законодательстве. Проблема заключается в том, что сравниваемое законодательство европейских стран не включает одни и те же элементы в определение гражданской службы. Однако, гражданская служба по существу представляет собой юридическую конструкцию. Поэтому я боюсь, что мы не сможем сделать ничего, кроме того, чтобы в принципе положиться на формальные юридические определения сферы государственной службы и после этого попытаться сделать краткий обзор тенденций, наблюдаемых в европейских странах относительно новых и старых юридических определений границ гражданской службы.

Рассматривая Европу, мы должны разделить страны на две группы, поскольку ситуации в них различны. Первая группа состоит из стран с устоявшимися традициями в отношении наличия профессиональной гражданской службы, которая относительно независима от политики. Эти страны включают в себя страны-члены ЕС и ряд других, расположенных в так называемом Европейском экономическом пространстве. Вторая группа стран включает в себя страны, пришедшие из коммунистического режима, в которых не было явного различия между аппаратом политической партии, государственным управлением и идеей государства как независимой реальности от государственного управления и политической партии. Страны из второй группы борются за создание настоящей гражданской службы, чтобы приблизить свое государственное управление к тому уровню, который существует в первой группе.

Чтобы должным образом идентифицировать текущие тенденции в определении сферы гражданской службы в европейских странах, мне кажется, необходимо проводить различие между этими двумя группами стран, даже если только из-за того, что каждая из них сталкивается с различными сложностями и реалиями, которые заставляют ее принимать различные решения. Однако, некоторые вызывающие озабоченность вопросы являются общими.

Основным таким общим вопросом является попытка определить основные обязанности государства в постоянно меняющемся мире, когда некоторые ставят под вопрос традиционную легитимность государства в Европе и где-либо еще. Нам необходимо признать, что попытка определить основные обязанности государства была связана с желанием снизить операционные расходы государственного управления, которые многие считают скорее высокими, неэффективными и обременительными. Вопросы о роли государства изобилуют в европейских странах, и пока еще не видно ясного результата этих споров. Понятие управления, которое исходит в основном из англоязычных стран и которое должно было пролить свет на эти вопросы, как оказалось, содержит ограничения. Общего понятия управления не существует. Другие понятия, как, например, «добросовестное управление», превалируют в странах, не являющихся англоязычными.

Однако, давайте договоримся о том, что сегодня у основной роли государства в европейском демократическом обществе, в странах с рыночной экономикой, есть два главных аспекта. Во-первых, создание справедливых и равных условий и гарантий личных прав граждан, которые основываются на ряде общеизвестных фундаментальных прав человека. Во-вторых, государство должно создать надежную и предсказуемую среду для экономической деятельности физических и юридических лиц. Это одна из причин, по которой правопорядок становится краеугольным камнем для добросовестного управления. Похоже, никто не оспаривает, что эти два аспекта взаимосвязаны с современным демократическим государством. В последнее время в основном оспаривается третья роль государства, а именно то, что государство является поставщиком (или производителем) социальных услуг. Критики государства всеобщего благосостояния отстаивают роль государства как скорее обеспечительной силы, нежели чем «провиденциальной силы».

Я начну свою презентацию с того, что я поделюсь с Вами рядом гипотез, а затем мы посмотрим, смогут ли они подтвердиться в ходе нашего последующего обсуждения.

### **Рабочие гипотезы**

1. Сфера гражданской службы в странах-членах ЕС осталась в общем неизменной со времен Второй Мировой войны, за исключением Италии и Дании, которые уменьшили сферу в 1993 и 1969 годах соответственно, и Швеции, которая расширила ее в середине 1970-х.
2. Новые определения «государственного сектора» в 1980-х и 1990-х не оказали существенного воздействия на повторное определение сферы гражданской службы в этих странах. Однако, эти определения сузили задачи и функции государства.
3. Научные и политические попытки определить заново «ключевые обязанности государства» не способствовали пока изменениям в сфере гражданской службы в странах-членах ЕС, поскольку основная цель этих попыток была не в том, чтобы заново определить роль гражданской службы, а в том, чтобы уменьшить ее объем и затраты, и поскольку профсоюзы гражданских служащих выступали в качестве явных противников таких изменений.
4. Формальный подход по разграничению сферы гражданской службы, основанный на юридических определениях, оспаривается посредством введения «околотрудовых» схем найма персонала в органы государственного управления. Это может разрушать традиционные ценности, которые присущи гражданской службе.

5. В Восточной Европе попытки идентифицировать ключевые обязанности государства, в целом, переводятся в фактические планы гражданской службы и приводят к созданию гражданской службы с ограниченной сферой деятельности, чтобы попытаться скомбинировать стабильность и не слишком дорогостоящее государственное управление. Данная комбинация считается важной во всеобъемлющем переходном процессе, который происходит наряду с суровыми экономическими обстоятельствами в этих странах.
6. В Восточной Европе объединены три основных критерия, чтобы обозначить границы государственной службы: а) владение государственными полномочиями; б) необходимая квалификация; и с) разделение политики и управления. Эти критерии определяют, какие должности принадлежат к гражданской службе, и отличают их от должностей, не связанных с гражданской службой (политические или вспомогательные).
7. В Восточной Европе основа формулируется в целях построения административной элиты, формирующей бюрократию в веберийском стиле под руководством избранных политиков. В основном, рассматриваются два фактора: а) сфера гражданской службы сужается до ключевого государственного управления; б) смесь элементов карьеры (выслуга лет, продвижение, повышение квалификации без отрыва от производства и стабильность) и систем гражданской службы, основанных на должности (наем на отдельные виды работ и возможность прекратить службу по основаниям, выходящих за рамки предусмотренных в законе оснований, отличных от дисциплины).

Чтобы проверить эти гипотезы, я дам краткий обзор сферы гражданской службы в странах-членах ЕС в свете пересмотра определений, происходящего в государственном секторе, и роли государства, а затем мы посмотрим, повлиял ли пересмотр определений на границы гражданской службы. Затем я продолжу описывать некоторые формальные юридические определения гражданской службы в некоторые восточно-европейских странах, в которых традиционная роль государства претерпела потрясающие фактические изменения в течение последних десяти лет. Взглянув на Восточную Европу можно более четко определить те критерии, которые страны использовали для определения границ их новой гражданской службы. Такой анализ, в свою очередь, позволит лучше понять предположения, которые лежат в основании западных определений сферы гражданской службы и тенденций к их изменению, если таковые имеются.

## **ОБЗОР СФЕРЫ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В СТРАНАХ-ЧЛЕНАХ ЕС И ЕЕ РЕФОРМА**

### *Текущая ситуация*

В большинстве стран ЕС основное число государственных служащих имеет статус гражданских служащих. Это означает, что они подпадают под действие закона о гражданской службе, который является государственным законом, но не под действие общего трудового законодательства, когда к отношениям между работодателями и работниками в частном секторе применяются частное или гражданское право. Однако, следует упомянуть о важности профсоюзов, поскольку коллективные соглашения регулируют широкий спектр отношений гражданской службы. Так обстоит дело во Франции, Испании, Португалии, Греции, Ирландии, Голландии, Бельгии и Швеции. В Швеции Закон о государственной службе весьма минималистский, поскольку он

регулирует в основном отдельные права и обязанности и дисциплинарные меры, в то время как трудовое законодательство и коллективные соглашения регулируют все иные трудовые условия. В частности, следует отметить Великобританию: существуют отдельные акты, по которым гражданским служащим присваивается статус гражданских служащих, но отсутствует общий закон о гражданской службе. В странах ЕС государственные служащие должны быть гражданскими служащими, а исключением является наличие трудового договора с государством. Данная ситуация касается даже местных государственных чиновников (за исключением Великобритании, где местные государственные чиновники подпадают под обычное трудовое законодательство).

В ограниченном ряде стран статус гражданского служащего присвоен только части государственных служащих. В Германии существует типичное разграничение между гражданскими служащими, которыми являются работники, владеющие публичной властью или государственно-властными полномочиями (около 40% государственных служащих), и остальными, которые подпадают под трудовое законодательство и отдельные коллективные соглашения. Закон Германии предусматривает критерий, с помощью которого можно провести границу между *Beamte* (гражданскими служащими) и *Angestellte* (государственными служащими), и этим критерием является факт выполнения функций, подразумевающих осуществление властных полномочий. Гражданские служащие рассматриваются в качестве исполнительных орудий государства, агентов государственной власти, хотя они способны служить какому угодно правительству в каждый конкретный день (принцип политического нейтралитета) и отчитываются по закону. Концепция «реализации властных полномочий» тесно связана с вопросами национальных интересов, правопорядка, суверенитета государства, правоохранительной деятельности и так далее. Однако, профессора и преподаватели университетов всех уровней, включая начальное образование, и почти все сотрудники органов местного самоуправления являются гражданскими служащими. Негражданские служащие рассматриваются как лица, просто занимающиеся своей профессией в государственном секторе экономики или в рамках государственной службы, финансируемые за счет государственного бюджета. Австрия и Люксембург наиболее близки к немецкой модели. Реформы в Дании в 1969 году и Италии в 1993 году также основывались на немецкой модели. Сегодня в Италии лишь несколько тысяч высокопоставленных чиновников подпадают под сферу действия закона о гражданской службе, остальные подчиняются трудовому законодательству.

Таким образом, можно сказать, что в течение последних пятидесяти лет только Дания (с момента принятия Закона 1969 года) и Италия (с момента принятия Закона в феврале 1993 года) существенным образом пересмотрели определения посредством сужения сферы гражданской службы. В Швеции такой пересмотр в 1976 году привел к расширению сферы гражданской службы из-за включения большинства государственных служащих, в основном из-за сочетания крупной реформы трудового законодательства и давления со стороны профсоюзов.

Хотя Швейцария и не является членом ЕС, следует упомянуть о недавних изменениях в этой стране. Закон о персонале Конфедерации, который был впервые принят в 1927 году, в самое ближайшее время будет кардинально пересмотрен, чтобы отменить права, связанные с пребыванием на конкретной должности, а также зарплатные схемы для гражданских служащих, и чтобы ввести систему государственно-правовых контрактов и коллективных соглашений, которые будут регулировать отношения между гражданскими служащими и государством. На практике ожидается отмена статута о гражданской службе. Согласно наблюдателям, профсоюзы согласились с реформой под угрозой проведения референдума,

который они естественно проиграли бы. Реформа должна вступить в действие 1 января 2001 года.

### *Вопросы ключевых обязанностей государства*

Как уже было сказано, дебаты относительно традиционной легитимности государства, основанные на идее «провиденциального государства», привели к попыткам выявить наиболее ключевые обязанности государства с целью уменьшить их объем. Позвольте мне предложить Вам мое собственное понимание данных ключевых обязанностей, даже если может быть в некоторой степени тавтологичным. Мы можем определить ключевые обязанности государства как обязанности, которые могут быть трансформированы в функции, которые никто, кроме государства, не может выполнять в демократическом обществе из-за отсутствия легитимности. Это напоминает о том, что во французской административной традиции известно как «*responsabilités régaliennes*», что напрямую связано с реализацией государственно-властных полномочий.

Данное достаточно простое определение не обошлось без споров. Распространение концепции государства всеобщего благосостояния привели к расширению понятия реализации государственно-властных полномочий, от традиционно понимаемого исключительно как национальная оборона и правопорядок, к более широкому пониманию деятельности государства, которое вторгается во все сферы жизни, как социальную, так и частную. Сегодня считается, что в Европе государство вправе руководить политикой, направленной на социальное уравнивание посредством продвижения социального равенства, на экономическое развитие через установление правил, влияющих на широкий спектр вопросов, и так далее. Данное расширение понятия государственной власти в корне подвержено нападкам со стороны критиков легитимности государства в Европе. Другие, однако, думают, что это является драгоценным европейским достоянием, которое заслуживает сохранения, хотя и с учетом адаптации к новым обстоятельствам. Наконец, ни один политик в Европе не смеет слишком глубоко затрагивать государство всеобщего благосостояния. В целом, таким образом политика реформирования переместилась за границы системы.

В некоторых государствах ЕС существует тенденция к переводу обязанностей по «неосновной» деятельности от государства (что бы это ни значило) либо к частному сектору посредством приватизации, либо к переводу по контракту к субнациональным государственным органам посредством процесса децентрализации. Возможно, введение в Маастрихтском договоре принципа, согласно которому решение хозяйственных проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне (принцип субсидиарности), и имело некое влияние на этот процесс или, возможно, это обратный процесс. Вне зависимости от обстоятельств, данная тенденция может наблюдаться в Швеции, Голландии, Дании, Италии, Испании, Великобритании, Ирландии и Франции. Данный феномен также присутствует в некоторых восточно-европейских странах как результат самого по себе переходного процесса, когда приватизация во всех странах и децентрализация в некоторых из них, в частности в Польше, Чехии и Словакии, в течение последнего десятилетия была и все еще остается одним из первых вопросов на политической повестке дня.

Вне зависимости от обстоятельств, попытка идентифицировать ключевые обязанности государства имела лишь ограниченное воздействие, если оно вообще было, на сужение сферы гражданской службы в странах Западной Европы. У данной попытки есть более сильное и общее воздействие на определение сокращенной сферы гражданской службы в

восточно-европейских странах, только из-за того, что в настоящее время они создают новые системы гражданской службы в течение сложного экономического периода и поскольку у них должны быть критерии, которые позволили бы оправдать подходящий политический выбор.

*Новые определения государственного сектора и государственного управления, предложенные Европейским Судом*

#### а) Государственный сектор

В странах-членах ЕС Европейский Суд выработал ряд критериев для определения государственного сектора и, соответственно, косвенно это касалось определения государственного управления. Это произошло, когда Суд истолковывал положения Договора, касающиеся свободной экономической конкуренции и свободы передвижения рабочей силы между странами Союза.

Фактически, хотя Договоры не оспаривают собственность на предприятия, как государственную, так и частную, из-за прецедентного права Суда большинство государственных услуг<sup>1</sup> в странах-членах было переведено из монопольного режима в режим свободного предпринимательства и конкуренции. Организации и деятельность, которые когда-то были государственными и которым предоставлялся преференциальный режим, в настоящее время приватизированы или, по крайней мере, утратили свой преференциальный режим. Суд всегда был уверен в указании на то, что закон Европейского экономического сообщества, в принципе, не препятствует созданию государственных предприятий или сохранению уже действующих предприятий. Однако, такие предприятия должны соблюдать правила Договора, в частности, те, которые касаются конкуренции.

В результате чего, соответствующая судебная практика Суда расплодила множество решений, которые привели к существенной реорганизации государственного вмешательства в экономику в странах-членах ЕС и к установлению лимитов в отношении государственного производства товаров и услуг. В качестве соответствующих примеров можно привести, помимо прочих<sup>2</sup>, *Régie Renault* во Франции, *British Railways* в Великобритании и *Deutsche Bundesbahn* и *Deutsche Telekom* в Германии. Особые или эксклюзивные права государственных предприятий могут быть обоснованы только в той мере, в какой это допускается согласно закону Европейского экономического сообщества (например, транспорт, газ, электричество, вода и т.д.). Дальнейшее требование со стороны Европейского Суда заключалось в том, что государственные нужды наиболее эффективно могут быть удовлетворены частными операторами на конкурентной основе, т.е. через взаимодействие спроса и предложения. Последнее требование, выдвинутое Судом, касалось того, чтобы любые ограничения свободной конкуренции не должны выходить за рамки того, что необходимо исключительно в целях достижения желаемой государственной цели. Данная судебная практика Суда оказала очевидное воздействие на создание настоящего общего рынка.

---

<sup>1</sup> Возможно, более уместно будет говорить о «государственных системах жизнеобеспечения» в английском значении. Однако, поскольку в континентальной Европе понятие «государственных услуг» включает в себя и то, и другое, а прямой эквивалент термина «государственные системы жизнеобеспечения» отсутствует, я буду использовать словосочетание «государственные услуги».

<sup>2</sup> Большинство компаний из телекоммуникационной сферы, которые ранее были государственными, сейчас приватизированы.

Однако, хотя влияние Суда на пересмотр определения сферы гражданской службы в государственном секторе было существенным, Суд не оказал очевидного влияния на пересмотр сферы гражданской службы в странах-членах ЕС. Фактически процессы приватизации и акционирования касались государственных компаний и предприятий в большей степени, чем основного государственного управления.<sup>3</sup>

#### b) Государственное управление

Судебная практика Суда предложила новое направление, поставив под вопрос прецедент о преимущественной силе точки зрения государственной администрации. Фактически при толковании положений Договора о свободном передвижении рабочей силы Суд сделал новый поворот в определении понятия ключевых функций государственных административных органов. Чтобы ограничить наблюдавшиеся в ряде государств-членов тенденции к ограничению найма иностранной рабочей силы в государственном секторе, Суд был вынужден определить допустимые и недопустимые критерии в свете Договора, допускающие такие ограничения. Работа в государственной администрации должна быть доступна для каждого гражданина ЕС в любом государстве-члене на тех же условиях и основаниях, которые предусмотрены для коренных граждан такого государства. Единственное обоснованное исключение было сделано в отношении работ, связанных с реализацией государственных полномочий или напрямую связанных с охраной национальных интересов или суверенитета государства.

Таким образом, во всем Европейском Союзе Суд обеспечил широкую правовую защиту германской традиции, согласно которой различаются функции государственных органов и функции гражданской службы. Предоставление государственных услуг не влечет за собой реализацию государственных полномочий, и поэтому может осуществляться гражданами любого государства-члена ЕС, в то время как реализацией государственных полномочий могут заниматься граждане соответствующего государства. Иными словами, реализация государственных полномочий является монополией государства. Однако, каждое государство само определяет, какие функции являются функциями по реализации государственных полномочий. Грубо говоря, считается, что на сегодняшний день от 60 до 90 процентов государственных должностей в странах-членах ЕС открыты для граждан всех государств-членов, а это означает, что лишь от 10 до 40 процентов всех рабочих мест на государственной службе так или иначе связаны с «реализацией государственно-правовых полномочий и охраной общих интересов государства», если следовать формулировке Европейского Суда (дело 149/1979, Комиссия против Бельгии).

Однако, до сегодняшнего времени судебная практика Суда не оказывала прямого воздействия на изменение сферы гражданской службы в странах-членах ЕС. Большинство государственных служащих в Бельгии, Франции, Греции, Ирландии, Голландии, Португалии, Швеции и Испании составляют основу гражданской службы. В Австрии, Люксембурге, Италии, Германии или Дании сфера гражданской службы, в принципе, ограничена теми должностями, с которыми связаны функции государственной власти. В обоих случаях нанятый по контракту персонал может сосуществовать с гражданскими служащими.

#### *Формальный юридический подход*

---

<sup>3</sup> Пентти Туоминен «Влияние процессов приватизации и акционирования на оплату и занятость в государственном секторе». Раздаточные материалы к Заседанию Комитета по государственному управлению ОЭСР, посвященному управлению персоналом. Париж, 25-26 июня 1998 г.

Профессор Дж.Зиллер<sup>4</sup> предлагает два формально-юридических элемента, которые помогают определить гражданскую службу. Первый – гражданские служащие в одностороннем порядке назначаются государством на основании публичного права (статута о гражданской службе), которое определяет все основные условия взаимоотношений между гражданским служащим и государством. Гражданский служащий и государство не обсуждают и не заключают контракт, но Закон определяет соответствующие права и обязанности, вытекающие из таких взаимоотношений. Это может представлять собой спорный вопрос в отношении Великобритании, в которой "контракт" на самом деле существует, хотя он и является договором присоединения, который фактически не оставляет возможностей для каких-либо обсуждений и переговоров. Второй элемент – это то, что обычно гражданские служащие назначаются на срок, который длится до пенсионного возраста, хотя временные гражданские служащие также могут назначаться, и в некоторых странах может иметь место увольнение в связи с реструктуризацией. Например, в Германии, на высших руководящих должностях также могут быть "выбранные гражданские служащие", например, мэры. В Швеции гражданские служащие могут быть уволены в любое время в связи с сокращением бюджетного финансирования. В Испании так называемые "нанятые гражданские служащие" является политическими назначенцами, которых увольняют при смене назначившего их руководства.

Предложенные Зиллером критерии уходят глубоко корнями в европейские юридические традиции. Они представляют собой юридические решения, которые были приняты в европейских странах в целях обеспечения создания современных могущественных суверенных государств. Сложно было представить современное демократическое государство без обширной и могущественной бюрократии, которая могла обеспечить государственной сфере стабильность и преемственность, и даже "рациональность", как указывали Токевилль и Макс Вебер. Современное государство нуждается в стабильной административной элите, которая может охранять само государство как выражение высшей степени рационализации социальной жизни. Важной составляющей критериев современного государства являлась хорошо проработанная и функционирующая профессиональная бюрократия.

Однако, этим предположениям противоречат факты, которые в настоящее время имели место во многих европейских странах из-за следующих двух тенденций. Одной из них является введение управленческого подхода и ценностей (эффективность) в государственных административных органах. Такие управленческие подходы не вполне сочетаются с не подлежащими обсуждению условиями относительно целей, которые должны быть достигнуты, и вознаграждений, за которые надо бороться, а также они плохо сочетаются с гарантиями против необоснованного увольнения. Другой тенденцией является достаточно обширное введение временных или контрактных государственных служащих в целях обеспечения гибкости и снижения предполагаемых расходов. Оба этих шага отклоняются от традиции гражданской службы, основанной на принципах стабильности и постоянного срока службы и регулируемой законом, а не контрактом. Позвольте привести несколько примеров:

Пример № 1: В Германии отдельные контракты ("публично-правовые контракты") были введены в ходе приватизации государственной службы. Данная новая правовая категория изначально предназначалась для обеспечения гибкого найма персонала, для возможности заключения индивидуально согласуемых контрактов и для того, чтобы руководителям можно было выплачивать зарплаты сверх ставок, предусмотренных для гражданских

---

<sup>4</sup> Жак Зиллер: "Administrations Comparées. Les Systèmes Politico-Administratifs de l'Europe des Douze". Монкрестьен, Париж, 1993 г.



служащих. Высокопоставленных гражданских служащих министерств можно было в любое время временно отправить в отставку из-за отсутствия "политического сходства" с министром без дальнейших объяснений, однако, такие служащие сохраняли статус гражданских служащих<sup>5</sup>. Аналогичный феномен наблюдался во Франции, Греции, Италии, Испании и Португалии.

Пример № 2: Во Франции Закон разграничивает постоянные должности с полной занятостью, предназначенные для "*titularisés*" гражданских служащих, и иных сотрудников (работающих по контракту, вспомогательного персонала, замещающих отсутствующих сотрудников, и рабочих), которые в общем регулируются "административными контрактами", к которым применяется публичное право и которые подпадают под юрисдикцию административных судов. Негражданские служащие в основном заняты в сферах образования и здравоохранения (а также в качестве вспомогательного персонала полиции), и в общем являются менее защищенными по сравнению с официальными гражданскими служащими. Давление со стороны профсоюзов государственных служащих во Франции вынуждают систему сокращать неофициальные виды найма под лозунгом уменьшения необоснованного приема на работу в государственные административные органы<sup>6</sup>.

Пример № 3: На сегодняшний день временные сотрудники государственных административных органов Испании<sup>7</sup> (центральных, региональных и местных) составляют 20 % от общего количества существующих государственных служащих, в то время как в 1996 году они составляли 17 %. Если принять во внимание только количество новых государственных служащих в период с 1996 г. по 2000 г., то процент временных должностей составляет 61.5 % в отношении всех государственных должностей, которые были созданы в течение этих лет.

На относительно недавнем симпозиуме<sup>8</sup>, который был посвящен воздействию введения непрофессиональной гражданской службы, непостоянным [временным], контрактным сотрудникам в государственных административных органах, отмечалось, что в странах ОЭСР количество таких соглашений постоянно росло в течение последних 15 лет. Некоторые рассматривали это в качестве угрозы постоянной гражданской службе и таким присущим ей ценностям, как профессионализм, объективность, политическая беспристрастность и последовательность, в то время как другие рассматривали это в качестве позитивного шага к более адаптивным, компетентным, эффективным и менее дорогостоящим административным органам. В ходе этого симпозиума был сделан вывод о том, что основные причины найма временных непрофессиональных сотрудников всегда были одни и те же: потребность в гибкости в целях экономии бюджетных средств и уклонение от административно-правовых правил, которые считались слишком жесткими. Было также отмечено, что такая практика способствует ослаблению правил в отношении качества и представляет своего рода возврат к nepotизму и патронажу, возвращает к проблеме субъективного права и равного доступа к государственным должностям, а также приводит к утрате знаний, опыта и лояльности к общим интересам<sup>9</sup>. И, наконец, в

<sup>5</sup> См. Ганс-Ульрик Дерльен: "Нестандартный прием на работу на немецкую государственную службу" в *Международном обзоре административных наук*. Т. 65 № 1 март 1999 г. Стр. 13-23.

<sup>6</sup> См. Жан-Мишель Аймери: "De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française" в *Эйнаскоуп*. № 2000/2, стр. 6-17. См. также Жан-Люк Бодигель: "Некарьерные гражданские служащие во Франции" в *Международном обзоре административных наук*. Т. 65 № 1 март 1999 г. Стр. 55-70.

<sup>7</sup> Согласно обзору, опубликованному в октябре 2000 г. Торговым союзом ССОО.

<sup>8</sup> Учтено в *Международном обзоре административных наук*. Т. 65 № 1 март 1999 г.

<sup>9</sup> См. Гоу и Саймард "Введение" в *Международном обзоре административных наук*. Т. 65 № 1 март 1999 г. Стр. 5-12.

результате этого возможным результатом такой практики может стать в меньшей степени гарантированная предсказуемость и правовая определенность административных решений.

В целом можно отметить, что предпринятые многими государствами ЕС в 1980-х и 1990-х годах попытки определить ключевые обязанности государства в общем не имели ничего общего с новым определением сферы их гражданской службы. Однако, введение "околотрудовых" схем найма персонала привело к определенной непоследовательности в традиционных правовых схемах и понимании ценностей гражданской службы.

### *Страны-члены ЕС: тенденции к сокращению персонала, но не к пересмотру сферы гражданской службы*

Все больше стран-членов ЕС сталкиваются с необходимостью уменьшения занятости в государственном секторе в целях снижения государственных расходов под влиянием финансового давления. В зависимости от конкретной страны отличались пути и способы достижения этих целей. В обзоре, проведенном ОЭСР<sup>10</sup> в 1996-1997 годах, выяснилось, что есть существенные различия в выработке, применении и приоритетах в отношении изменений в сфере государственной службы в странах с карьерными системами по сравнению со странами, в которых существуют системы, основанные на должностях. В странах с карьерными системами большинство категорий работников обеспечены защитой от сокращения штатов с помощью программ, направленных на выявление излишнего персонала. Увольнение используется редко, и то, в основном, в качестве меры дисциплинарного взыскания. Можно сказать, что в странах, где доминирует карьерная государственная служба, используется подход по снижению государственных расходов в основном за счет сокращения найма персонала и снижения зарплат за границей. Это характерно для Австрии, Бельгии, Германии, Франции, Испании, Португалии и Греции, где сокращение персонала в основном происходит в результате естественной убыли рабочей силы (т.е. при уходе на пенсию или в отставку). В этих странах основная тенденция сводилась к использованию схем перевода на другую работу в рамках сокращения персонала и уменьшения зарплат с целью снижения расходов<sup>11</sup>.

В странах, в которых превалирует основанная на должностях государственная служба, основной тенденцией являлось продвижение государственной службы, "ориентированной на руководство" или "ориентированной на результат", с определенными целями. В основанных на должностях системах имели место увольнения вследствие сокращения персонала, сопровождавшиеся обычно выплатой выходного пособия и иных компенсаций. Так обстоят дела в Великобритании<sup>12</sup>, Голландии, Швеции и Дании. Однако, даже в основанных на должностях системах существовала тенденция по сохранению рабочих мест также посредством использования схем перевода на другую работу или поиска решений, альтернативных увольнению в случаях с массовыми сокращениями, например, при досрочном выходе на пенсию.

---

<sup>10</sup> Руководство государственной службой ОЭСР: "Изменения в рабочей силе, занятой в государственном секторе, в странах ОЭСР. Предварительный отчет". Париж, 1998 г.

<sup>11</sup> В Испании так называемый "показатель замены" был введен в 1996 году. Он означает, что лишь одна из четырех вакансий может быть замещена новым постоянным государственным служащим. Это впоследствии привело к увеличению относительной величины временной занятости.

<sup>12</sup> В Великобритании так называемая "промышленная ветвь гражданской службы" была сокращена на 80% в период с 1979 г. по 1986 г. Частично это было достигнуто за счет пересмотра определений, поскольку определенные классы рабочих уже не классифицировались как гражданские служащие, но в основном за счет незаполнения вакантных должностей после ухода персонала. В отношении Великобритании см. Джонатан Тонг "Новая гражданская служба" Бейслан Букс, Тисбури, 1999 г.

Подводя итоги, можно сказать, что основной причиной для оказания давления в целях определения ключевых функций государственных административных органов было желание сократить расходы. Основная цель заключалась соответственно не в определении новой роли государства и пересмотра определения основной сферы гражданской службы, а снижение ее масштабов и расходов. Это также может объяснить причину того, почему юридические определения гражданской службы остались в основном неприкосновенными в результате мер, предпринятых в большинстве стран-членов ЕС.

## **СТРАНЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ: ВНОВЬ СОЗДАННАЯ СФЕРА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ**

В недавнее время большинство стран Центральной и Восточной Европы приняло законы о гражданской службе, а остальные разрабатывают проекты таких законов. Общеизвестно, что постоянная и стабильная профессиональная гражданская служба необходима для реализации государственных функций. Некоторые европейские государства оспаривают данное предположение. Тем не менее, при попытке переноса данного предположения в практическую плоскость правового регулирования гражданской службы возникает ряд комплексных вопросов. В особенности это важно в тех странах, в которых трудовое законодательство регулирует все виды занятости, и нет никакого различия между партией, административными органами и государством. То есть в настоящее время в этих странах попытки сводятся к построению новой гражданской службы одновременно с разрушением старых понятий. Крайне важным и часто задаваемым вопросом является вопрос о том, насколько далеко должны распространиться границы постоянной гражданской службы.

В настоящее время в странах Восточной Европы широкое распространение<sup>13</sup> получила идея о том, что каждое государство нуждается в постоянно действующих государственных административных органах в целях реализации своей политики. Государственные административные органы должны быть постоянными, чтобы способствовать получению и поддержке институциональных знаний и профессионализма, необходимых для реализации комплексных политических мер и применения закона в современном обществе. Поскольку важной составляющей государственных административных органов является персонал, вопрос определения масштабов государственной службы является сущностью проблемы. Поэтому важной проблемой является принятие решения относительно сферы гражданской службы, необходимой для реализации государственной политики, выполнения государственно-властных полномочий и распределения государственных средств без расширения дорогостоящих государственных административных органов.

### *Обзор юридических решений, принятых в восточно-европейских странах*

Как уже было показано на примерах, в странах-членах ЕС были приняты различные решения, которые обычно неразрывно связаны с историей соответствующих государств. Существуют страны, в которых гражданская служба охватывает каждого государственного служащего, поскольку считается, что каждый государственный служащий является частью исполнительного аппарата государства (расширенная концепция гражданской службы), а другие страны ограничили концепцию гражданской службы к так называемому "ключевому государственному управлению" (ограниченная концепция гражданской службы).

---

<sup>13</sup> Такое широкое распространение неудивительно вследствие желания присоединиться к ЕС.

В странах Центральной и Восточной Европы можно наблюдать доминирующую тенденцию. Большинство стран предпочитает использовать ограниченное понятие гражданской службы, согласно которому гражданскими служащими являются только те, кто обладает государственно-властными полномочиями или напрямую занят в процессе формирования политического курса, разработке проектов законов или применения законов. Основная политическая причина такого выбора, возможно, кроется в процессе приватизации и реструктуризации государственных секторов. Понятно, что большинство видов деятельности, которые ранее осуществлялись государством или местными органами, в будущем должны реализовываться с помощью частного сектора. Считается, что сокращение или приватизация бывших составляющих государственного сектора будет проходить проще, если сотрудники, занятые осуществлением неосновной государственно-административной деятельности, наняты по трудовым контрактам.

В Венгрии лишь несколько государственных сотрудников являются гражданскими служащими согласно Закону 1992 года. Гражданскими служащими являются те должностные лица, которые осуществляют управленческие, законотворческие исполнительные функции или функции по принятию решений, или которым даны особо важные поручения в рамках государственных административных органов. Они составляют 12 процентов от всех государственных сотрудников. В дополнение к гражданским служащим существуют государственные служащие, подпадающие под отдельный закон о государственных служащих (учителя, доктора и сотрудники государственной службы).

В Эстонии критерием, одобренным в Законе о гражданской службе 1995 года, является осуществление государственно-властных полномочий. Считается, что только высшие должностные лица обладают государственно-властными полномочиями и соответственно являются гражданскими служащими. Обслуживающий персонал и временные работники, которые в иных странах рассматриваются в качестве гражданских служащих (полицейские, сотрудники пограничной службы и администраторы тюрем), подпадают под действие отдельных законов.

В Латвии Закон о государственной гражданской службе, принятый в сентябре 2000 года и который должен вступить в силу 1 января 2001 года, содержит ограниченное определение гражданской службы. Гражданская служба разделена на две категории: общая гражданская служба и специализированная гражданская служба. Общая гражданская служба включает должности в Государственной канцелярии, министерствах и государственных административных учреждениях, подчиняющихся министерству или правительству, которые разрабатывают стратегию или политику, координируют отраслевую деятельность, выделяют или контролируют финансовые ресурсы, разрабатывают проекты законов, контролируют исполнение законов, издают административные акты, подготавливают или принимают решения, затрагивающие права граждан. Данное определение сочетает критерии осуществляемых функций и "*местоположение*", где эта функция выполняется. Специализированная гражданская служба включает должности, которые осуществляют аналогичные вышеуказанные функции в дипломатической и консульской службе, полиции, пограничной службе, тюремной службе, государственной противопожарной и спасательной службе.

В Литве Закон о государственной службе, принятый в июле 1999 года, разграничивает гражданских служащих, официальных гражданских служащих и государственных сотрудников. Гражданскими служащими являются лица, которые выполняют государственно-административные функции в государственных или местных государственных органах, как это предусмотрено законодательством. Данные функции

включают исполнительную деятельность, предназначенную для реализации административных актов и администрирования государственной службы. Официальными гражданскими служащими являются лица, занимающие определенное положение (сотрудники таможенной службы, полицейские, контролеры, дипломаты и гражданские служащие в органах национальной обороны). Государственными сотрудниками являются лица, нанятые в государственных или муниципальных учреждениях или агентствах и оказывающие услуги населению или выполняющие вспомогательные функции.

В Польше Закон о гражданской службе от декабря 1998 года (вступил в силу в июле 1999 года) разграничивает гражданских служащих и сотрудников гражданской службы. Гражданскими служащими являются лица, назначенные на должность на гражданской службе посредством предусмотренных в таком законе процедур. Сотрудниками гражданской службы являются лица, нанятые по трудовому контракту на основе принципов, предусмотренных в законе о гражданской службе. Должности гражданской службы есть в канцелярии премьер-министра, аппаратах министров и председателей комитетов, которые являются членами Совета министров, и центральных агентств администрации Правительства; префектур и иных органов, составляющих структуру вспомогательных местных органов администрации Правительства, подчиняющиеся Министрам или центральным административным органам Правительства; Правительственном центре стратегических исследований; главном управлении, инспекциях и иных организационных подразделениях, которые составляют структуру, содействующую руководителям объединенных служб префектур, инспекций и охраны, а также руководителям *повиат* (региональных) служб, инспекций и охраны, если соответствующими законами не предусмотрено иное. Дипломатическая служба регулируется отдельным законом.

В Болгарии Закон о государственной службе 1999 года определяет гражданского служащего как лицо, которое занимает оплачиваемую должность на государственной службе в административных органах и которому по отдельному закону присваивается статус гражданского служащего при условии соблюдения требований такого закона. Совет министров должен принять Единый классификатор должностей государственной службы. Закон не включает в сферу гражданской службы те должности, назначение на которые проходит в рамках политических процессов для политических кабинетов, а также должности технического характера (вспомогательные должности).

В Румынии Закон о государственной службе 1999 года предусматривает широкую сферу государственной службы, определяя гражданских служащих как лиц, назначенных на постоянную государственную должность в государстве, округе, городе или поселении. Государственные должности связаны с выполнением государственных функций.

В Албании Закон о государственной службе 1999 года (Статья 2-1) рассматривает государственных служащих как сотрудников учреждений центральных или местных государственных административных органов, выполняющих государственно-властные полномочия при реализации функций управленческого, организационного, надзорного или исполнительного характера, как предусмотрено в Статье 11 данного закона. Данная статья классифицирует должности на государственной службе следующим образом: гражданский служащий высшего руководящего звена; гражданский служащий среднего руководящего звена; гражданский служащий низшего руководящего звена; и гражданский служащий исполнительного уровня (специалисты).

Проект закона о гражданской службе, находящийся в процессе разработки в Бывшей Югославской Республике Македония, сочетает в себе критерии реализации полномочий, профессиональных квалификаций и нанимающего учреждения, чтобы определить гражданского служащего. Гражданскими служащими являются лица, осуществляющие управленческие полномочия, "профессиональные гражданские служащие" и "профессиональные административные гражданские служащие". Управленческие и профессиональные гражданские служащие должны иметь диплом об окончании университета. Профессиональные административные гражданские служащие должны иметь второе высшее образование. Гражданскими служащими являются только те управленческие, профессиональные или профессиональные административные гражданские служащие, которые работают в Парламенте, Администрации Президента, Управлении делами премьер-министра, министерствах, судах, Судебном совете, Генеральной Прокуратуре, Конституционном суде и администрациях тюрем.

Проект закона о гражданской службе, разрабатываемый для государства (общие учреждения) Боснии и Герцеговины, определяет гражданского служащего как лицо, назначенное на должность на государственной службе на основании административного акта согласно Закону о гражданской службе. Закон определяет должности на гражданской службе: старшие управляющие, помощники министров, управляющие, старшие советники, должностные лица и специалисты. Все эти должности подпадают под сферу гражданской службы, если они открыты в Совете министров или министерствах.

В Словении проект закона о гражданской службе уже давно находится в стадии разработки. Одним из камней преткновения в правительстве по этому проекту являлось то, что предлагал слишком широкую сферу гражданской службы. Ведется работа над новым проектом с более узкой сферой гражданской службы.

#### *Критерии, используемые для разграничения сферы гражданской службы в Восточной Европе*

Как можно было видеть, страны Центральной и Восточной Европы приложили (и продолжают прикладывать) значительные усилия по выработке определения ключевого государственного управления и присущих ему функций. В общем, причиной этого является то, что эти страны находились в поиске ограниченной концепции государственной службы, которая считается более уместной для переходного периода, который сосуществует с глубокими и обширными экономическими преобразованиями. Это правда, что на до сегодняшнего дня у профсоюзов не оказывали влияния на определение сферы гражданской службы. В общем, в этих странах профсоюзы имели сомнительную репутацию, поскольку на них смотрели как на учреждения, тесно связанные со старыми политическими режимами, и поскольку новые профсоюзы по-прежнему достаточно слабы. Возникающие вновь профсоюзы могут спровоцировать изменение ситуации в будущем.

Чтобы определить ключевые задачи государственного управления и, соответственно, ограниченную концепцию гражданской службы, используется несколько критериев:

- Первым критерием, который также используется Европейским Судом, является обладание государственной властью или государственно-властными полномочиями, защищающими суверенитет государства или затрагивающие основные права граждан. Эта идея об использовании государственно-властных полномочий стала основным критерием в большинстве стран для разграничения гражданских служащих и остальных государственных служащих.

- Второй критерий связан с квалификациями, необходимыми для реализации таких государственно-властных полномочий. Иными словами, реализация государственно-властных полномочий на профессиональной и постоянной основе должна осуществляться лицами, имеющими достаточный уровень образования и квалификацию в соответствии с должностными требованиями. Поэтому лица, занимающие вышестоящие должности в административной иерархии, должны обладать приемлемыми дипломами и квалификацией, которые могут априори гарантировать минимальный стандарт надежности и результативности работы. С другой стороны, данная квалификация закладывает фундамент для системы оценки работника по профессиональным качествам, которая является легитимной основой для профессионального государственного управления.
- Третий критерий относится к тому, что высший эшелон государственно-административных органов состоит из политиков, т.е. лиц, назначенных в результате свободных политических выборов для реализации процесса выработки политики и дачи указаний администрации. Это также означает, что необходимо провести границу также и между политикой и администрацией, поскольку основополагающая конституционная легитимность для политиков отличается от той, которая характерна для гражданских служащих. Данная граница между политикой и администрацией необходима, поскольку если возникает слишком высокая степень взаимных нарушений, то в конце концов легитимность обеих сторон оказывается под негативным воздействием.

Сочетание этих критериев приводит к концепции гражданской службы, ограниченной ключевым государственным управлением, и также служит основой для планирования вертикальной и горизонтальной сфер гражданской службы. Таким образом, ключевое государственное управление определяется как *сфера или сферы государственного управления с должностями, связанными с осуществлением государственно-властных полномочий и занимаемыми на профессиональной и постоянной основе лицами, обладающими достаточной квалификацией и нанятыми через систему оценки работника по профессиональным качествам, которая включает конкурс*. Лица, занимающие такие должности, будут составлять работников государственной службы.

Как только определение ключевого государственного управления будет принято, следующим шагом станет определение должностей, которые должны быть заняты гражданскими служащими. Страны Восточной Европы искали различные идеи и ухватились за опыт стран-членов Европейского Союза, в которых, как было сказано выше, примерные данные показывают, что данная ограниченная сфера гражданской службы составляет от 10 до 40 процентов от всех государственных служащих.

Комбинируя вышеуказанные критерии, страны Центральной и Восточной Европы делают стратегический выбор, чтобы определить сферу своей гражданской службы, т.е. определить верхние и нижние границы, устанавливающие пределы сферы гражданской службы, и рассмотреть иные институты, как гражданские служащие с особым статусом.

Прежде всего, *верхняя граница*, т.е. решение, где провести границу между политикой и управлением. Понятно, что политики являются членами парламента, членами правительства, членами местных государственных советов. Однако, существует множество должностей, которые могут подпадать либо под сферу политики, либо под сферу управления. Критерии для их классификации либо под сферу постоянной гражданской службы, либо под сферу политики основываются на оценке фактической необходимости

или ее отсутствии в отношении свободного замещения этих должностей и увольнения с них по политическим причинам, в частности, в результате политических выборов. Конкретное применение этих критериев в значительной степени обуславливается политическим консенсусом в отношении того, что политические игроки в отдельно взятой стране могут приспособиться к этому вопросу. Опыт западно-европейских стран учит восточные страны тому, что политические режимы, нуждающиеся в создании правящих коалиций (*консорциональные режимы*), имеют тенденцию к расширению сферы политики. И наоборот, большинство правящих режимов (например, режим запоздалого предупреждения), имеют тенденцию к сужению сферы политики. Большинство политических режимов в странах Восточной Европы являются консорциональными.

Затем *нижняя граница*. Иными словами, составление перечня должностей в министерствах или иных учреждениях (а именно в судах, Генеральной прокуратуре, Парламенте и так далее) с явными элементами государственной власти и придание им статуса должностей государственных служащих. Такие должности обычно требуют научной подготовки на уровне университетского диплома и находятся на вершине административной иерархии, такие как генеральные директора, директора, руководители департаментов, старшие или младшие специалисты. Данные должности можно рассматривать как ключевое государственное управление в государстве, выполняющее функции, которые никакое иное учреждение за пределами государства не может выполнять, представляя также минимальный объем управления, необходимый для выполнения обязанностей государства на приемлемом уровне стабильности и профессионализма. Остальные должности в министерствах или иных учреждениях могут быть заняты государственными сотрудниками согласно трудовому законодательству, поскольку для этих вспомогательных должностей не требуется такой же уровень стабильности, как для вышестоящих должностей.

Особо следует рассмотреть полицию, пограничную службу, администраторов тюрем, налоговых инспекторов и так далее. Лица на нижних уровнях в иерархии этих учреждений не всегда обязаны иметь университетский диплом. Но они обладают государственной властью. Как решение им придается статус гражданских служащих с особым статусом, основанном на обычных принципах гражданской службы, закрепленных в общем законе о гражданской службе. Грубо говоря, аналогичное решение применяется и к дипломатическому корпусу.

Судебная власть обычно либо рассматривается как часть гражданской службы, но регулируемая отдельными законами или статутами, либо вообще не является ее частью. В общем, к судебной власти применяются только основные принципы общего закона о гражданской службе.

В целом, что касается горизонтальной сферы гражданской службы, страны Восточной Европы имеют тенденции к выводу учреждений, оказывающих услуги населению, в основном, услуги образования и здравоохранения, за пределы гражданской службы, хотя в некоторых случаях управленческие должности в таких учреждениях также считаются должностями государственных служащих.

Хотя большинство стран Восточной Европы уделяет внимание этим критериям, сфера их гражданской службы не является одинаковой. В некоторых странах Восточной Европы гражданская служба вертикально охватывает административную иерархию в министерствах, от государственного секретаря до глав департаментов, старших и младших специалистов. Другие страны относят государственных секретарей в сферу политики, поскольку они являются политическими назначенцами с таким же сроком пребывания в



должности, что и их политические руководители, и поэтому находятся вне пределов системы оценки работника по профессиональным качествам. Другие страны создают специальные органы профессиональных государственных менеджеров со статусом гражданских служащих, но со специальными требованиями в отношении найма и прекращения отношений по гражданской службе. Большинство стран не включает нижестоящие и вспомогательные должности в сферу гражданской службы, и поэтому они регулируются трудовым законодательством.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В свете проанализированных выше фактов можно сделать вывод о том, что в целом сфера гражданской службы в странах Западной Европы осталась скорее без изменений, за исключением, с одной стороны, Италии, Дании и Швейцарии, которые сузили сферу своей гражданской службы. И, с другой стороны, Швеция, которая расширила сферу гражданской службы, при этом одновременно гармонизировала условия труда с частным сектором. Наблюдаемая в странах ЕС тенденция к стабильности относительно границ гражданской службы также стала результатом давления со стороны профсоюзов гражданской службы. Государства в целом ответили на это введением критериев временного характера и необоснованности в рамках государственного управления.

В странах ЕС наблюдается сужение горизонтальной сферы гражданской службы. Это является следствием пересмотра определений государственного сектора. В странах, в которых на государственных предприятиях раньше работали гражданские служащие, приватизация привела к тому, что классификация гражданских служащих была изменена на работников по найму, либо к тому, что к гражданским служащим были применены переходные схемы, которые должны были действовать до достижения служащими пенсионного возраста.

В Восточной Европе наблюдается тенденция к созданию гражданской службы, которая ограничена должностями, наделенными государственно-властными полномочиями в широком смысле слова. До настоящего времени влияние профсоюзов на определение сферы гражданской службы было незначительным.