



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

# Инновационные элементы в реформе государственной службы Словакии

## Отчет

*К. Старонова и Л. Станова*

Август 2013 года

### 1. Введение

По сравнению с реформами государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы в Словакии не было какой-либо целостной программы такой реформы, и все изменения были не комплексные, а точечные. Например, в 2003 году Министерством труда был предложен пакет инновационных реформ, а в 2006 году оценка реформ была инициирована уже Министерством финансов – как раз перед выборами. В то же время Венгрия и Литва разработали комплексные программы, включающие в себя все реформы. Согласно Мейеру-Салингу (Meyer Sahling) (2009), Словения и, в меньшей степени, Чехия проводили активные реформы, но государственная служба играла только подчиненную роль в этих изменениях. Польша сконцентрировала свои усилия на борьбе с коррупцией, но ей не хватило и плана реформы государственной службы, и более широкой стратегии административной реформы для большей части периода, наступившего после вступления в Евросоюз.

Цель данного исследования – проанализировать основные реформы государственной службы с учетом инновационных элементов, которые привлекли бы молодых профессионалов и реформаторов в ряды государственной службы в Словакии. Исследование основано на описании изменений ключевых инновационных элементов в планировании и реализации реформы. В то же время необходимо обсуждать устойчивость «нового мышления» в создании работающих подходов в управлении человеческими ресурсами в данном регионе. Управление человеческими ресурсами – широкий термин, описывающий все области отношений между работником и нанимателем (Стоун 1995: 4). Армстронг (4) делит эти области на две категории:

- стратегическая (трансформационная) связана с созданием и реализацией бизнес-стратегии и стратегии управления человеческими ресурсами;



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

- оперативная (операционная) покрывает основные направления управления человеческими ресурсами: найм, обучение, развитие персонала, система мотивации, отношения с работниками (2009: 83).

Хуслид и др. (Huselid et al.) (1997) разделяет стратегический и технический уровни управления человеческими ресурсами.

В первой главе мы опишем стратегические инструменты управления человеческими ресурсами, использованные в первом Законе № 312/2001 о государственной службе и об их реализации Агентством государственной службы (Civil service office), уполномоченной их внедрять в жизнь. Эти инструменты: **систематизация** (то есть, планирование человеческих ресурсов), **реестр государственной службы** и **общая рамочная система оценки** (common assessment framework). Вторая глава посвящена инновационным инструментам управления человеческими ресурсами на операционном уровне, а именно – в области **найма на работу, карьерного роста и оплаты труда**. Оценены такие инструменты, как **введение временной государственной службы и госслужбы по назначению** с целью увеличить профессионализацию, **система быстрого карьерного роста** (fast stream system) как новый инструмент найма, и **новые типы бонусов** для мотивации госслужащих: **персональные бонусы, бонусы за качественное выполнение работы** (performance bonuses), **специальные бонусы**.

Третья глава описывает инновационные инструменты управления человеческими ресурсами, провозглашенные в ходе реформы государственного управления, которая сейчас проводится в Словакии. Поскольку никакой целостной концепции реформы не было опубликовано, мы собирали информацию в основном из выступлений на разных мероприятиях официальных лиц, ответственных за реализацию данной реформы

Обсуждение развития предложенных инновационных инструментов дает общую картину того, как институциональная среда отреагировала на новшества в области управления человеческими ресурсами на государственной службе, рекомендованные такими международными организациями, как ЕС, ОЭСР и Всемирный банк. Как показал опыт, Словакия была не готова принять такие амбициозные меры, и у главных лиц, принимающих решения, сохранился «старый» тип мышления, склонность к покровительству по политическому признаку и к отстаиванию интересов только своего ведомства. Это в конечном итоге перечеркнуло все меры, принятые для достижения большей прозрачности, стандартизации и деполитизации государственной службы.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

## 2. Контекст: развитие государственной службы в Словакии

Реформа государственного управления была начата в Словакии только в 2001 году под давлением Европейского союза (Старонова и Лаштиц 2012) (Staroňová and Láštic). Мейер Салинг (Meyer-Sahling) (2004, стр. 94) предлагает в качестве объяснения такой задержки в реформе недостаток компетентных кандидатур, способных заменить коммунистическую административную элиту. Так, главной характеристикой периода 90-х годов является отсутствие общего или специального регулирования вопросов отбора, увольнения и вознаграждения государственных служащих. Как и ранее, до 1989 года, эти отношения лежали в области, регулируемой Трудовым кодексом, а специфические особенности работы госслужащих описывались правительственными декретами, то есть находились законодательно уровнем ниже. До распада Чехословакии системное решение вопроса о статусе государственных служащих не было приоритетом ни одного правительства, хотя частично изменения были внесены в связи со сменой политической системы в 1989 году.

Первой попыткой комплексного решения вопроса о статусе государственных служащих стала серия законопроектов, принятых в 1997 году третьим правительством В. Мечиара (V. Mečiar) (1994 - 1998). В них он предпринял попытку обеспечить гарантии адекватного социально-правового статуса занятых государственных служащих. Законопроект предполагал, что тогдашние работники государственных органов станут постоянными государственными служащими (без экзаменов и отбора) и получат бессрочный контракт и некоторые привилегии.<sup>1</sup> Это предложение была раскритикована оппозицией как попытка «покрыть» существующую администрацию. Закон о государственной службе не был принят в тот раз, однако, были приняты три специализированных закона, регулирующие государственную службу военных, полицейских и таможенных офицеров. Во всех трех случаях правительство сочло необходимым выделить эти группы из общего массива государственных служащих из-за специфических требований к администрированию их работы.

После выборов в сентябре 1998 года оппозиция набрала конституционное большинство в парламенте. Так, первое правительство М. Дзуринды (M. Dzurinda) избрало в качестве приоритета обновление процесса вступления Словакии в Европейский союз. Согласно оценочному отчету Комиссии от 1998

---

<sup>1</sup> При приеме на работу извне государственной службы работник получал 70% стандартной заработной платы. Еще в качестве стимулирующих мер для действующих государственных служащих было сокращенное до 37,5 часов недельное рабочее время; отпуск до 6 недель; прибавка к пенсии в 1,25% за каждый год постоянной государственной службы; пособия по болезни и временной нетрудоспособности, финансовая поддержка на время декретного отпуска.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

года, сентябрьские выборы дали Словакии «важную возможность устранить политические недостатки», в то время как целенаправленные усилия должны были быть направлены на создание и укрепление административного потенциала (Комиссия, 1998, стр. 43). В отчете указано, что именно создание «соответствующих административных структур» является базовым условием для «создания необходимости взаимного доверия для будущего партнерства» (там же, стр. 38). Комиссия, однако, напомнила об отсутствии Закона о государственной службе и о существовании серьезного политического вмешательства при найме и продвижении в государственном секторе (там же, стр. 38). Учитывая отставание Словакии в процессе присоединения, вызванное невыполнением политических требований членства в 1994 – 1998 годах, Комиссия начала в 1998 году создание специального механизма, так называемого Стратегического партнерства,<sup>2</sup> который был направлен на решение самых существенных проблем процесса вступления. Одной из краткосрочных приоритетных целей Партнерства на 200 год было принятие Закона о государственной службе (Отчет о Партнерстве по вступлению, 1999) (Accession Partnership Report).

Реформа государственной службы в 2001 году имела своей целью профессионализацию государственного (public) сектора с помощью принятия в 2001 году двух отдельных положений: Закона о публичной службе (Law on the public service) (Закон №313/2001), который давал определение госслужбы и распространялся также на сферы здравоохранения и образования; и Закона о государственной службе (Law on civil service) (Закон 312/2001), который регулировал государственную службу в органах государственного управления. В 2003 году первый закон был заменен Законом о работниках в сфере услуг, представляющих общественный интерес (Law on Employees working in Services of Public Interest). Попытка основать профессиональную и нейтральную государственную службу не была лишена трудностей. Основные проблемы были обусловлены разными взглядами на ключевые вопросы, такие, как бессрочный контракт, пенсионное обеспечение, страхование здоровья государственных служащих. Ради членства в Евросоюзе реформы были проведены быстро, не дожидаясь достижения политического консенсуса (см. Старонова и Маликова, 2005) (Staroňová and Malíková).

Наиболее фундаментальной поправкой в это законодательство стал пакет законов, принятый в 2003 году и вступивший в силу 1 января 2004 года. Он регулировал статус, найм и вознаграждение государственных служащих. Этот пакет привнес в систему государственной службы такие инновационные элементы, как *система быстрого карьерного роста, аттестация по*

<sup>2</sup> Особый тип сотрудничества Европейского союза со страной-кандидатом на вступление; в его рамках Евросоюз предлагает особую поддержку для решения проблем.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

*результатам работы и госслужба по номинированию (nominated civil service).* Эти новации были призваны усилить госслужбу в плане привлечения и удержания профессионалов на всех уровнях, так как описанные выше задержки с принятием Закона о государственной службе привели к ситуации, когда в министерствах работало слишком много людей, сотрудники не хотели менять место работы, а на новые позиции найти людей было сложно (Старонова и Лаштиц 2012) (Staroňová and Láštic). Это создало проблему, в частности, в реализации госорганами их новых функций, таких, как написание аналитических документов, управление проектами, реализация реформы, работа с требованиями и документами Евросоюза.

Роспуск Агенства государственной службы (Civil service office) положило конец централизованному контролю и координации госслужбы, отдав это на откуп министерств – и это уничтожило возможность межсекторальной карьеры. Согласно Староновой и Браун (Staroňová and Brown) (2006), сегодняшней системе не хватает современных инструментов управления человеческими ресурсами, включая реестра государственной службы и обновленной системы оценки производительности труда (performance). Дополнение к закону также позволяет политические назначения на должность глав управлений кадрами (service office), что реставрирует ситуацию статус кво до 2002 года. После роспуска Агенства, главы управлений кадрами были наделены полномочиями нанимать, увольнять, оценивать и определять вознаграждение сотрудников министерств. Поскольку главы управлений кадрами являются политическими назначенцами, они могут свободно преследовать политические интересы в своем влиянии на иерархию государственной службы.

После роспуска Агенства государственной службы (Civil service office) в 2006 году, словацкая государственная служба сделала разворот на 180 градусов обратно к условиям, которые существовали до принятия Закона о государственной службе (Мейер-Салинг, 2009) ((Meyer-Sahling). С 2006 года и по сей день ни один инновационный элемент не был внедрен. По сути, дополнения в Закон о государственной службе сделали возможной большую политизацию – примером может стать позволение правительству назначать глав агентств (heads of offices), что до того было неполитической функцией. Другой пример – разрешение увольнять с государственной службы без указания причин. Однако, ветер перемен, похоже, достигает и государственную службу: в 2012 году нынешнее правительство премьер-министра Роберта Фико (PM Robert Fico) начало «самую серьезную реформу государственного управления», как они сами ее назвали. Она должна затронуть в том числе и Закон о государственной службе. Главным инициатором реформ, без сомнения, опять выступил Европейский союз, сделавший модернизацию государственного управления одним из приоритетов семестра ЕС (EU semester). Финансирование этого приоритета со



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ**  
решения  
для государственного  
управления

стороны Евросоюза должно помочь стимулировать реформы в странах – членах ЕС. Отдельные рекомендации для Словакии проистекают из ситуации, которая существует после роспуска Агентства государственной службы – отсутствие стратегического управления человеческими ресурсами, высокая текучесть кадров, связанная с политическим циклом, отсутствие аналитических навыков. (Рабочий документ 2013: 33)

Характерные черты	1990 – 1 апреля 2002 г.	1 апреля 2002 г. – 1 января 2004 г.	1 января 2004 г. - 1 июня 2006 г.	1 июня 2006 г. – 1 ноября 2009 г.	1 ноября 2009 г. – по сегодняш ний день
Юридические основания государственной службы	Трудовое право, частичные дополнения	Закон о государственной службе 2001 года (вступил в силу в апреле 2002 года)			Закон о государственной службе 2009 года
Общая стратегия управления человеческими ресурсами	Не существует				
Координация	<b>Решения принимаются децентрализованно</b>	<b>Агентство государственной службы</b> Политически независимое Агентство государственной службы до 2006 года. Его деятельность была приостановлена до начала эффективной работы. Отсутствие сильного лидерства и политической поддержки.  <b>Систематизация должностей государственной службы и соответствующих финансовых ресурсов.</b>		<b>Решения принимаются децентрализованно</b> Важные решения в области персонала принимаются на уровне глав Управлений кадрам и регулируются только частично. Главы Управлений кадров ответственны за человеческие ресурсы, несмотря на то, что они являются политическими назначениями и потому могут преследовать политические интересы.	
Руководитель госслужбы	<b>Политическое назначение</b>	<b>Неполитический пост</b>		<b>Политическое назначение</b>	



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

Координация в области человеческих ресурсов	Не существует	<p><b>Так называемая систематизация</b></p> <p>(ежегодно объявляется некоторое количество вакансий в государственной службе с соответствующим объемом финансов)</p> <p>Реестр государственной службы (агрегирование данных для планирования и анализа)</p> <p>Общая система оценки (Common assessment framework) (инструмент для оценки эффективности труда государственных служащих)</p>			Не существует
<u>Найм на государственную службу</u>		Позиции в государственной службе			
Найм	Делегирован министерствам	<p><b>Централизованно</b></p> <p>(Агентство государственной службы)</p>	<p><b>Смешанная система</b></p> <p>Централизованно (так называемый пул и госслужба по назначению)</p> <p>Делегировано (другие позиции – согласно Указу 93/2003)</p>	<p><b>Делегировано</b></p> <p>Не существует стандартизированных и объективных инструментов для найма, как и критериев отбора</p>	<p><b>Delegated</b></p> <p>Не существует стандартизированных и объективных инструментов для найма, как и критериев отбора</p>
Реклама вакансий	Не существует	Вакансии должны быть опубликованы в Официальной Газете (Official Gazette) и в прессе. Однако, зачастую вакансии «пишутся» под желаемого кандидата.			



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

Процедура отбора	Не существует	Открыта для публики (существуют открытые и закрытые, для внутреннего пользования, записи)	Открытые и внутренние записи (временный персонал не обязан проходить через процедуру отбора)  Регулируется Агентством государственной службы	Открытые и внутренние записи (временный персонал не обязан проходить через процедуру отбора)  Регулируется отдельными министерствами и ведомствами	Открытые и внутренние записи  Новый институт «селекции» (на не-управленческие должности)  Перемещение (глава отдела может быть отобран путем перемещения должности другого главы отдела)
Метод и критерии отбора	Не существует	КОМИТЕТ (Агентство государственной службы)	КОМИТЕТ  Приказ разрабатывается комитетом и является обязательным для руководителя Управления кадрами		КОМИТЕТ  С процедурой отбора  Для процедуры «селекция» - вне комитета
Вступительный экзамен на государственную службу	Не существует	Существует (so-called qualification exam for testing existing employees of the state administration from temporary and preparatory service into permanent service)	Существует только для так называемых назначенных государственных служащих – с требованиями для пула  Проведение квалификационных экзаменов прекращено с 1 июня 2006 года	Не существует  Отдельные министерства регулируют по своему усмотрению	





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

<b>Возможность и карьерного роста</b>	По принципу выслуги лет	<b>existing</b> Закон о государственной службе устанавливает систему продвижения, основанную на принципе выслуги лет (стажа) и некоторых экзаменов	<b>Смешанная система</b> Элементы карьерной системы (стаж и заслуги) приостановлена 1 января 2004). В действие вступает принцип продвижения на основании производительности. Для возможности сделать карьеру создан также институт назначенных государственных служащих.	<b>Non-existent</b> Институт назначенных государственных служащих упразднен с 1 ноября 2009 года (не работал с момента упразднения Агентства государственной службы)	<b>Не существует</b>
<b>Бессрочный контракт</b>	<b>Не существует</b>	<b>Не существует</b>	<b>Возможен для так называемых назначенных государственных служащих (высокого уровня)</b>	<b>Не существует</b>	
<b><u>Вознаграждение</u></b>	Низкие заработные платы в государственном управлении, большая разница в оплате труда в государственном и частном секторах		Гибкость в вопросах оплаты труда с целью преодолеть разрыв между государственным и частным секторами		
Заработная плата госслужащего	Определяется трудовым правом. Отсутствие других видов бонусов	Определяется Законом о государственной службе Отсутствие других видов бонусов	Определяется Законом о государственной службе Существуют оплаты за специальную службу (одобряются правительством)		Определяется Законом о государственной службе Существуют оплаты за специальную службу (одобряются правительством) Существуют персональные бонусы (определяются Управлением кадров)



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

Источник: Старонова – Лаштиц (2012) (Staroňová – Láštic).

### 3 Инновационные элементы в стратегическом управлении человеческими ресурсами

Стратегическое управление человеческими ресурсами определяет, как цели организации будут достигнуты ее сотрудниками при помощи стратегий и практик управления ими. (Армстронг 2009: 29). Система найма на основе заслуг требует довольно унифицированную систему управления человеческими ресурсами – систему, которая установила бы правила для различных министерств и ведомств. Это возможно сделать либо при помощи очень детального регулирования, либо – что более важно – через горизонтальную координацию систем управления кадрами по ключевым вопросам. SIGMA (SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management СИГМА -Программа содействия совершенствованию государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы) предлагает два противоположных способа управления государственной службой: создать централизованное агентство, ответственное за все вопросы управления человеческими ресурсами, или отдать эти вопросы на откуп министерствам и их управлениям (там же). Это получило в литературе название централизации и децентрализации управления государственной службой. (Деммке и др. (Demmke et al.) 2001, Деммке и Мойланен (Demmke&Moilanen) 2010, Нунберг (Nunberg )1995). Их рассматривают как две противоположные точки пространства, в котором приблизительно посередине между ними располагаются большинство стран. Децентрализация может быть горизонтальной (то есть несколько агентств центрального уровня имеют полномочия в рамках системы управления человеческими ресурсами) или вертикальной (то есть компетенции агентства центрального уровня делегированы министерствам, в таком случае это называется также “делегирование”, “деконцентрация” или “передача прав”).

Специфика работы некоторых агентств предполагает, что управление персоналом на практике все же до определенной степени должно быть децентрализовано. Не всегда возможно опираться на общие принципы, описанные в кодексе поведения госслужащего, хотя, безусловно, некоторые общие правила из этого кодекса, как правило, этические, должны быть применимы ко всей государственной службе. Тем не менее, у министерств должны быть полномочия *«регулировать стандарты, подходящие для работников данного министерства, и процедуры для наилучшего выполнения данных стандартов»* (ОЭСР 1997: 6). Роль центральной



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

структуры в таком случае будет заключаться в *координации* госслужбы. ОЭСР определяет центральную координацию следующим образом:

- „внедрение централизованно определенных стандартов там, где они необходимы
- разработка указаний, как эти стандарты должны быть введены в действие на уровне ведомств
- отслеживание того, чтобы правила, принятые в определенном ведомстве, соответствовали общим стандартам и интересам государства в целом
- слежение за тем, чтобы выполнение правил было безопасным и вело к достижению запланированных результатов
- обеспечение регулярного пересмотра и обновления правил. “

(ОЭСР 1997: 6)

---

Горизонтальная координация осуществляется сильной и политически независимой центральной структурой или государственным органом, который отвечает за государственное управление (там же). В документе SIGMA ОЭСР по европейским принципам государственного управления один раздел посвящен управлению государственной службой, где центральная структура упоминается как обязательная часть этого процесса:

"Государственная служба должна рассматриваться как функция общего управления в рамках государственного управления. Эта общая функция направлена на обеспечение того, чтобы принципы административного права, упомянутые выше, и основные правовые условия, такие как, найм и повышение, основанные на заслугах, справедливое распределение заработной платы, а также равные права и обязанности равномерно распространялись, воспринимались и поддерживались в государственном управлении в целом. Эта общая функция требует какой-нибудь центральной структуры для управления государственной службой. "

(ОЭСР 1999:25-26)

В исследовании SIGMA приводятся примеры различных видов структур, которые управляют государственной службой в разных странах. На основании исследования делается вывод о том, что *"многие виды институциональных механизмов возможны. Важно, чтобы центральная структура была наделена достаточными полномочиями для эффективного управления через горизонтальную координацию."* (ОЭСР 1999:26). Это значит, что



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

центральная структура настоятельно рекомендуются, но она отнюдь не является единственным лучшим вариантом.

Управление государственной службы было образовано как центральная структура государственной службы<sup>3</sup>, основной ролью которой является аполитичная горизонтальная координация управления человеческими ресурсами. Управление государственной службы выполняло эту функцию, издавая внутренние инструкции, разрабатывая параметры государственной службы; принимало решения как орган обжалования второй степени для отдельных министерств и ведомств, разрабатывало принципы для дальнейшего образования государственных служащих и т.д. Оно также выполняло некоторые операционные функции управления человеческими ресурсами, такие как процедуры отбора для государственной службы, объявление вакансий или организация тренингов.

В этой главе мы анализируем три инновационные инструмента стратегического управления человеческими ресурсами, которые должно было внедрить Управление государственной службы: систематизация, реестр государственной службы и общая система оценки. Введение общей системы оценки реализует «введение в действие стандартов», в данном случае, стандартов контроля качества для координации государственной службы в министерствах. С другой стороны, систематизация является стратегической функцией управления человеческими ресурсами, так как требует планирование численности работников на государственной службе по отношению к государственному бюджету. И, наконец, реестр государственной службы – кадровая IT-система, содержащая персональные данные о сотрудниках, их заработной плате, обучении и оценки, а также информацию о дисциплинарных разбирательствах, вакансиях и процедурах отбора. Таким образом, реестр государственной службы в первую очередь выполняет функцию контроля, а также координации и планирования, так как данные статистически обрабатываются и анализируются.

**Таблица 2: Рассмотрение инновационных элементов введенных в государственную службу**

HR-аспект	Мера	Цель
Планирование	Систематизация	Планирование размера государственной службы по отношению к бюджету и нуждам государства
Координация	Общая система оценки	Введение стандартов для оценки деятельности государственных служащих

<sup>3</sup> § 27 of Act No. 575/2001 Col. Об организации государственных функций и организации центрального государственного управления. Эти параметры были обозначены Законом о государственной службе.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

Контроль	Реестр государственной службы	Предоставление информации для принятия решений, а также в аналитических целях: предоставление информации, необходимой для контроля за соблюдением существующих правил
----------	-------------------------------------	--

### 3.1. Систематизация

Первоначальный проект закона подразумевал, что с помощью так называемой систематизации можно было координировать поступление на государственную службу и последующую карьеру, будь то по вертикали или по горизонтали. Систематизация учитывала ряд должностей государственной службы и финансы, необходимые для зарплат в рамках определённых статей бюджета отдельных министерств. Это должно было быть одобрено правительством и утверждено парламентом в рамках обсуждения Закона о государственном бюджете на очередной финансовый год.

Более упрощенный вариант систематизации существовал в предыдущие годы до вступления в силу Закона о государственной службе. Заработная плата, оклад и пособия были частью предложения по государственному бюджету, и должны были ежегодно планироваться, в зависимости от числа государственных служащих, на основании данных отдельных ведомств, предоставленных в Министерство финансов. Эти цифры мало о чем свидетельствовали, так как государственные служащие еще не были юридически определены, и все: учителя, врачи, прокуроры и чиновники считались государственными служащими и получали зарплаты из государственного бюджета. Новый Закон о государственной службе дал определение понятию «государственный служащий», и теперь данные по их количеству собирались в более подробной форме Управлением государственной службы. Кроме того, планирование данной численности означало, что её нельзя будет так легко изменить, как раньше, то есть, если министерство хотело внести изменения, касающиеся должностей, то это можно было сделать только с одобрения правительства, тогда как раньше достаточно было одобрения Министерства финансов. Управление государственной службы возглавил политически нейтральный сотрудник, который был избран парламентом и мог быть уволен только по строго определенным юридическим причинам. Систематизация превратилась в ахиллесову пятау нового Управления, так как на практике предполагаемая функция планирования сводилась к пересылке данных о государственных служащих и постепенно превратилась не более, чем в препятствие.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

## Внедрение систематизации

Разногласия и сильное оппозиционное отношение со стороны министерств к систематизации происходили частично из-за **отсутствия согласованности законодательства** (по Оценке SIGMA 2003). Согласно Закону о государственной службе, компетенция в области систематизации была передана Управлению государственной службы, в то время, как Закон о компетенции возложил эту ответственность на министров, в соответствии с которой, у них были развязаны руки, когда дело доходило до передвижения, повышения и увольнения кадров, и реструктуризации отделов (там же). Непонимание того, какой закон "главнее" завуалировало недовольство министров. Они **видели препятствие практически с теми же воздействиями на человеческие ресурсы**. Раньше министерства предоставляли данные, необходимые для подготовки проекта систематизации напрямую в Министерство финансов, которое также утверждало изменения в течение финансового года. После вступления в силу нового Закона о государственной службе они должны были отправлять данные в Управление государственной службы, которое представляло проект в Министерство финансов и правительству Словакии. Если в течение финансового года было необходимо изменение в систематизации (например, создание новой государственной должности), то это должно было быть одобрено правительством или чиновником, отвечающим за данную статью бюджета, в зависимости от его влияния на государственный бюджет. Следовательно, Управление государственной службы не играло существенной роли в процессе принятия решений, хотя в соответствии с Законом о государственной службе, оно должно было «подготовить проект систематизации и осуществлять контроль за его выполнением» (статья 6-2), но в то же время должно было «планировать и анализировать число должностей государственной службы» (статья 6-2). Управление государственной службы на практике осуществляло только первую функцию, которая означала не более, чем сбор данных от министерств, пересылку их в Министерство финансов и получение информации о возможном изменении.

Планирование является функцией горизонтального управления, которая предполагает больше, чем просто сбор данных. Оно включает в себя полномочия по принятию решений по определению количества сотрудников и контролю за соответствием этому числу. Очевидно, что это не выполнялось Управлением государственной службы, а скорее Министерством финансов, которое отвечало за бюджет, и в соответствии с законом Словакии, могло наложить вето на любое предложение по бюджету, которое одобрило правительство. Следовательно, Министерство финансов, осталось ведущим в



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

систематизации, что на практике ничем не отличалось от предыдущей версии систематизации, только с более подробной информацией о должностях и длительным процессом для внесения изменений. Это подорвало работу Управления государственной службы и всей идеи систематизации, как средства планирования человеческих ресурсов, потому что было воспринято, в основном, как то, что делалось раньше, только более подробно и с большими сложностями в случае внесения изменений.

Еще одна причина недовольства министерств систематизацией заключалась в том, что она подразумевала большую точность в планировании размера государственной службы. Однако цифры намеренно преувеличивались министерствами для того, чтобы они могли использовать оставшиеся от вакантных должностей ресурсы для оплаты труда (см. главу по оперативному управлению человеческими ресурсами и стимулированию). Другими словами, министерства были заинтересованы в размытых числах, в отличие от Управления государственной службы, которое видело свою роль в получение доступа к информации о количестве сотрудников, видах должностей и вакансиях в существующей организационной структуре министерства. Всё это – суть систематизации и поэтому, возможно, было в большой немилости у министерств, которые не хотели раскрывать эту информацию.

### Отказ от систематизации

Систематизация и весь процесс распределения финансовых средств на государственные должности стали одним из больных мест между **Управлением государственной службы и Министерством финансов**, так как обе организации считали себя ответственными за утверждение числа должностей и сумм, необходимых для оплаты труда. На практике Министерство финансов Словакии выделяло средства на должности государственной службы, аргументируя это тем, что министр финансов - член кабинета, а глава Управления государственной службы – нет. Кроме того, Министерство финансов Словакии должно было рассмотреть каждое предложение, которое влияет на государственного бюджет, а также могло наложить на него вето. По-своему обе стороны были правы: Министерство финансов рассуждало исходя из своей политической позиции и бюджетной компетенции, в то время, как Управление государственной службы подчеркивало свою экспертную компетенцию в качестве центрального органа управления человеческими ресурсами.

Два важных аргумента сыграли в пользу аргументации Министерства финансов, а не Управления государственной службы. Во-первых, Словакия не имела традиции в централизованном управлении человеческими ресурсами. Наоборот, 40 лет коммунизма были отмечены децентрализованным управлением персоналом. Это значило, что министерства были автономны в



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

принятии решений, кого нанять на работу, уволить или повесить. Естественно, решения должны были соответствовать политике партии, тем не менее, руководители организаций были настоящими хозяевами системы из-за своего уникального положения в информационных потоках и принятии решений (Veblavý 2004 года). Система государственной службы была высоко децентрализована (Bergik, Nemes 1999). Это объясняет, почему Министерство финансов и предыдущий процесс систематизации рассматривался, как более эффективный и заслуживающий доверия, потому что давно укоренился в системе государственной службы.

Во-вторых, Министерство финансов в каждой стране - это организация, ответственная за государственный бюджет, а планирование числа государственных служащих, без сомнения, сильно влияет на него. Именно поэтому в большинстве стран триумвират институтов фактически управляет человеческими ресурсами в государственном секторе. Министерство финансов отвечает за планирование, Аппарат Правительства ответственен за общую политику, а экспертный орган несёт ответственность за выполнение управленческих задач, таких как найм сотрудников (Nunberg 1995 года). Управление государственной службы возложило на себя все три функции, что явилось довольно амбициозным планом, особенно если учесть, что традиция децентрализации все еще сильна в стране.

Систематизация была отменена в 2006 году вместе с упразднением Управления государственной службы, они были названы "устаревшими и негибкими" (Министерство финансов 2005 г.). Предпочли оставить управленческие полномочия министерствам, чтобы они сами планировали и регулировали число сотрудников, вместо централизованного планирования и координирования. Это дало возможность каждой службе решить сколько государственных служащих будет выполнять задачи Министерства и, как будут распределены средства, выделенные на зарплату. Даже, если эти изменения были заявлены во время второго правления Дзуринды, как обещание создать более гибкую систему управления человеческими ресурсами, расширяя пространство для политического влияния, появляется возможность для политического патронажа.

В отношении планирования финансовых ресурсов для государственных служащих, Министерство финансов в настоящее время выполняет такую же функцию, как и раньше: собирает данные о сотрудниках из министерств, планирует бюджет заработных плат, окладов и пособий. Мы можем видеть, что на практике оно выполняло эту функцию также во время существования Управления государственной службы, уменьшая тем самым его роль в систематизации. Фактическое планирование и анализ должностей государственной службы осуществлялись не эффективно в течение этого





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

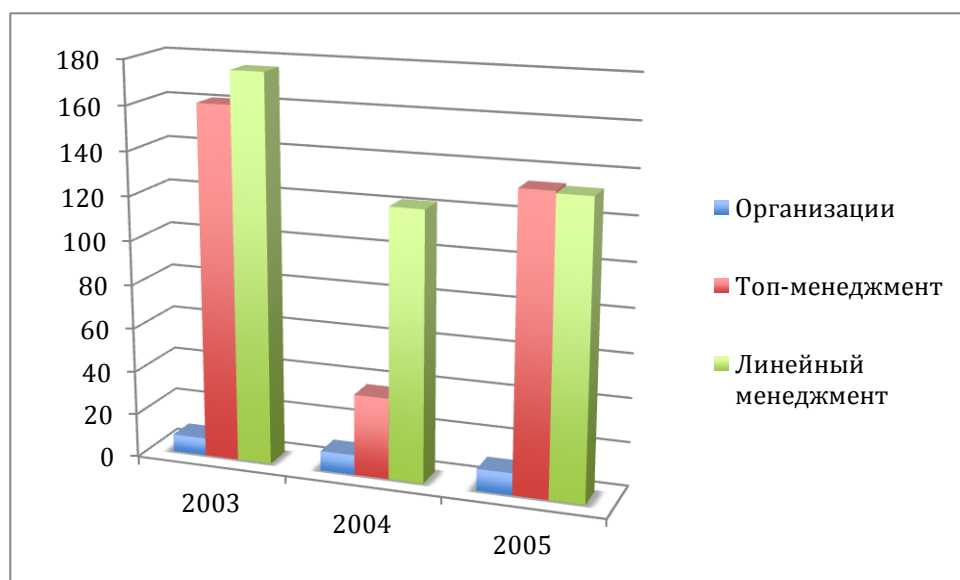
НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

времени. Следовательно, «новая» систематизация не имела никакого эффекта. На самом деле, происходила "старая" систематизация, просто сбор данных о государственных служащих из министерств и последующие согласования в отношении бюджета, с той лишь разницей, что Управление государственной службы должно было быть вовлечено, и было сложнее вносить изменения из-за требования получения согласия от правительства.

### 3. 2. Общая система оценки

В мае 2000 года общая система оценки (CAF) была начата EUPAN – Европейской сетью государственного управления, платформой государственных служащих государств-членов ЕС. Общая система оценки была первым европейским инструментом управления качеством, специально предназначенным для государственного сектора и созданного им. Цель инструмента заключается в осуществлении самооценки государственных организаций в целях повышения качества, эффективности и результативности государственной службы (CAF 2013). Модель общей системы оценки Словакии была разработана в партнёрском проекте с Данией *Техническая поддержка в модернизации гражданской и государственной служб Словакии*. Управление государственной службы инициировало принятие этой модели в 2003 году и ежегодно проводило проекты для осуществления общей системы оценки совместно с Управлением по стандартам, метрологии и испытаниям и Словацким объединением по качеству (Годовой отчет 2003 года).

**Рисунок 1: Количество участников в общей системе оценки**



Источник: Годовой отчет 2005



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

## Внедрение общей рамочной системы оценки

Роль Управления государственной службы заключалась в координации работ по модели общей системы оценки Словакии, участии в конференциях и организации тренингов, проводимых международными экспертами для государственных служащих и, особенно, для руководителей отделов обслуживания. Конечной целью Управления государственной службы было привлечение центральных государственных учреждений для участия в проекте общей системы оценки и внедрение модели в министерствах. Эта работа была поддержана постановлением Правительства №900 от 24 сентября 2003 г., сопровождающего проект Национальной программы качества 2004 – 2008 гг., который обязывает министров и других руководителей государственных учреждений продолжить внедрение системы общей оценки (Годовой отчет 2004).

Тем не менее, относительно небольшое число центральных государственных учреждений приняло участие в проекте системы общей оценки (рис. 1). Из 14 министерств только 5 приняли участие (Hospodárske Noviny, 5.5.2005). В проект в основном были вовлечены отделы обслуживания, сотрудники которых участвовали в тренингах. Основным результатом участия в проекте был отчет по самооценке, составленный сотрудниками отделов обслуживания в соответствии с критериями системы общей оценки. Отчет содержал структурированную информацию о сильных сторонах организации и областях, где есть возможности для дальнейшего совершенствования. Весь процесс самооценки в каждом отделе обслуживания был завершен внутренней презентацией отчетов по самооценке. Управление государственной службы намеревалось в полной мере реализовать модель во всей организации и проводить самооценку на регулярной основе. Из всех центральных государственных организаций только в Министерстве экономики удалось это реализовать (Годовой отчет 2005 г.). Большинство организаций участвовало для того, чтобы выполнить постановление Правительства. Управление государственной службы выразило озабоченность в связи с "одноразовым" участием в проекте некоторых центральных государственных организаций (Hospodárske Noviny, 5.5.2005).

Другие министерства перестали участвовать или предпочли использовать свои собственные методы оценки, которые очень часто предусматривали внешний аудит. Министерства утверждали, что у них не хватает времени, а также экспертов для выполнения проверки качества (там же). Министерство финансов отказалось принять участие в системе общей оценки и внедрило модель совершенства EFQM (EFQM - Европейский фонд управления качеством), назвав её более усложнённой и "более высокого уровня", чем система общей оценки (там же). Управление государственной службы



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

раскритиковало их выбор и сослалось на то, что EFQM больше подходит для частного сектора. Однако, Министерство финансов получило сертификат EFQM стремления к совершенству (Годовой отчет 2004).

Наиболее существенными проблемами, указанными в одном из начальных проектов партнерства являются: 1) принятие всеми системы общей оценки в качестве модели управления, которая относится ко всем аспектам организации, 2) необходимые изменения в стиле руководства с тем, чтобы определить процесс реформ, 3) использование дальнейших инструментов управления качеством (Проект начального отчёта 2006). Ссылаясь на стиль руководства, модель общей системы оценки была инновационным элементом, который не использовался в Словакии раньше, и, как любая инновация, нуждался в адвокатах. Хотя Управление государственной службы утверждает, что сотрудничало с отделами обслуживания по внедрению модели, количество участников, а также продолжительность участия показывают, что центральные государственные учреждения были не очень заинтересованы в принятии модели. Более того, министерства не проявили особого рвения, но возможно, всё было бы по-другому, если бы была оказана большая политическая поддержка.

### Статус-кво общей системы оценки

После упразднения Управления государственной службы в 2006 году общая система оценки оказалась в списке повестки дня Управления по стандартам, метрологии и испытаниям. Управление отвечает за реализацию Национальной программы качества - стратегического документа по управлению качеством государственной службы. Тем не менее, общая система оценки теперь лишь добровольный инструмент, и нет плана или других действующих проектов для обеспечения её внедрения.

### 3. 3. Реестр государственной службы

Реестр государственной службы или официальное название – информационная система управления персоналом (PIS), был предназначен для объединения информации по кадровым вопросам с помощью центральной IT-системы. Управление государственной службы отвечало за создание и администрирование реестра.

Информационная система управления персоналом была разработана в 2003 году из-за несовместимости информационных систем, используемых в отдельных учреждениях (Годовой отчет 2003 г.). Цель проекта заключалась во "внедрении и объединении данных во всех отделах обслуживания на государственном региональном и районном уровнях, а также на уровне



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

подразделений, для предоставления информации о государственных служащих, как основы управления и принятия решений." (там же)

Проект финансировался в рамках программы PHARE и был разработан в сотрудничестве с Европейским Союзом, отделами обслуживания и частными компаниями: Astec Global Consultancy Ltd. в Дублине (главный координатор) и Data System Soft в Словакии (ответственная за реализацию) (Годовой отчет 2004). Управление государственной службы отвечало за методическую и начальную поддержку отделов обслуживания, а также за координацию загрузки данных в реестр. Для этого Управление выпустило правила, такие как положение о размере и способах предоставления данных в реестр.

Информационная система управления персоналом собирала два типа данных: о должностях государственной службы в целом и об отдельных государственных служащих. Она содержала модули по систематизации (т.е. данные об отделах обслуживания, должностях государственной службы и организационной структуре отделов обслуживания), по системе персонала (т.е. данные о государственных служащих, их заработной плате и окладах, обучении, образовании и оценке), по найму (т.е. данные о вакантных должностях государственной службы, регистрации кандидатов и объявленных конкурсов) и по дисциплинарным разбирательствам (т.е. данные о количестве текущих дисциплинарных разбирательств и видах принятых дисциплинарных мер). (Годовой отчет 2005)

### Implementation of the Civil Service Registry

Основной причиной беспокойства всех министерств относительно информационной системы управления персоналом была защита персональных данных, так как система содержала информацию о каждом государственном служащем. Управлением государственной службы было найдено решение, которое заключалось в подключении всех 373 отделов обслуживания в стране к государственному серверу GovNet. Конфиденциальность была гарантирована модулем шифрованной связи WebProt, а также проверкой безопасности, документами и внешним тестированием на проникновение (Годовой отчет 2005 г.). Управление государственной службы утверждало, что следует Закону о защите данных, а также рекомендациям Управления по защите данных (там же).

Доступ к данным был предоставлен только с рабочих станций, которые содержали модуль WebProt. У каждого пользователя был доступ к данным только в рамках его отдела обслуживания. У главных отделов обслуживания был доступ к данным подчиненных отделов только в общей или анонимной форме (Годовой отчет 2005 г.). С другой стороны, Управление государственной службы располагало доступом ко всем данным, исходя из



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

того, как оно понимало свою роль в соответствии с Законом о государственной службе. В законе недвусмысленно говорится о том, что Управление государственной службы “создаёт единую информационную систему государственной службы и определяет её стандарты” (Статья 6-1г), “ведет учет государственных служащих, администрирует их личные файлы после увольнения” (Статья 6-1л), “готовит систематизацию государственной службы и контролирует её соблюдение” (Статья 6-1е). Из этого следует, что Управление государственной службы должно иметь доступ к информационной системе, но в каком объёме неясно. Закон перечисляет функции Управления государственной службы, которые могли бы указать на объём доступа к данным, например, принятие решений по апелляциям государственных служащих (как правило, в отношении дисциплинарных взысканий), объявление вакансий или анализ количества должностей государственной службы (Статья 6-1i,k,m). Всё это содержалось в информационной системе управления персоналом. Из-за того, что было непонятно, к каким данным Управление государственной службы должно или не должно иметь доступ вызвал противоречие между Управлением и отдельными министерствами, особенно Министерством финансов.

Управление государственной службы утверждало, что доступ к данным необходим для анализа и контроля состояния государственной службы в целях подготовки стратегических решений и действий. По мнению Управления, “создание профессиональной, эффективной и нейтральной государственной службы невозможно без доступа к данным о государственных служащих в центральных отделах обслуживания, на ведомственном или региональном уровнях.” (Годовой отчет 2005)

В соответствии с Законом о защите персональных данных, Управление государственной службы, как оператор реестра, с одной стороны и отделы обслуживания, как посредники, с другой стороны, должны были подписать договор посредничества об объёме и сроках обработки и передачи персональных данных в реестр государственных служащих. Управление надеялось подписать договоры со всеми 373 отделами до 2005 года. Однако, только 217 отделов обслуживания согласились на подписание. Большинство учреждений, которые не подписали договор были министерствами (Годовой отчет 2005 года).

Управление государственной службы усматривало причины несогласия министерств в присоединении к реестру в том, что реестр “наталкивает на размышления и вопросы”. Он даёт ответы на такие вопросы, как: объективны ли различия в бюджете в подразделениях, отделах обслуживания или департаментах; являются ли условия работы государственных служащих унифицированными и сопоставимыми по отношению к работодателю, будь он



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

государством, а не отделом обслуживания. (Годовой отчет 2005 г.). По предположению Управления, это были те вопросы, которые министерства хотели оставить без ответа.

Основными аргументами министерств против реестра были отсутствие защиты данных, сбор персональных данных о государственных служащих без юридически определённой цели, неопределённость в том, кто будет иметь доступ к нему и риск централизации власти (Министерство финансов 2005г.). Обеспокоенность по поводу защиты данных была вызвана тем, что Закон о государственной службе четко не определял цель обработки персональных данных (например, имя, возраст, зарплата отдельных сотрудников и т.д.), и как эти данные окажутся полезными для конкретной области государственной деятельности. С другой стороны, Управление государственной службы планировало располагать данными, что вызвало опасения по поводу концентрации власти и вопросы о том, почему ему нужен именно этот тип данных, и кто получит к ним доступ. Управление государственной службы отреагировало на эти опасения, указывая на то, что были приняты меры безопасности (как описано выше), а также ссылаясь на факт, что такие учреждения, как Управление по защите данных или Управление генеральной прокуратуры без возражений подписали договор об обмене личными данными. Глава Управления назвал аргумент централизации "насмешкой действующего законодательства", потому что одна из целей Закона о государственной службе -- создание независимого учреждения, которое бы горизонтально управляло государственной службой. Естественно, это подразумевает централизацию данных, но автоматически не означает централизацию власти. Тот же аргумент был бы абсурден применительно к реестрам, таким как Центральный реестр населения. Следовательно, глава Управления, пришел к выводу о том, что основной причиной отказа от реестра был доступ к данным о зарплатах и окладах государственных служащих. (Plai, заявление СМИ 2006 г.)

### Отмена реестра государственной службы

В поправке к Закону о государственной службе 2005 г. Министерство финансов предложил отмену реестра государственной службы. Помимо аргументов, упомянутых выше, выступая за изменение, оно также добавило, что "реестр государственной службы оказался не таким эффективным для пользователей системы, так как у отделов обслуживания есть свои собственные кадровые информационные системы, которые предоставляют достаточную информацию о государственных служащих в необходимых для них форме и объеме. Реестр не будет способствовать экономии средств, в то время как обработка и передача данных о 43 тысячах государственных служащих потребует затрат из государственного бюджета (для разработки и покупки новых кадровых информационных систем для каждой службы, на обновление механизмов



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

безопасности, организацию работы информационной системы управления персоналом и т.д.)". (Министерство финансов 2005 г.)

В настоящее время у Словакии нет общей информационной системы данных по государственным служащим. Министерства используют свои собственные системы управления человеческими ресурсами, как правило, SAP. Однако, эти системы не интегрированы с другими министерствами и не оцениваются в целом.

### 3.4. Вывод

В этой главе мы оценили три инновационных элемента стратегического управления человеческими ресурсами, введенных Управлением государственной службы в систему государственной службы Словакии: систематизация, общая система оценки и реестр государственной службы.

Первоначальная идея систематизации, являясь инструментом для непосредственного планирования числа государственных служащих в соответствии с потребностями государства, была сжата до минималистического варианта, который по сути функционировал и раньше в течение многих лет. Несмотря на это, Управление государственной службы стремилось ввести больше стратегического планирования в отношении количества государственных служащих, например, не позволяя вносить изменения в систематизацию. Министерство финансов как казначей отменило его решения. Совокупность полномочий по принятию решений на практике напоминало тот порядок, который предшествовал появлению Управления государственной службы и "новой" систематизации, когда Министерство финансов отвечало за планирование государственного бюджета в области заработной платы, окладов и других пособий. Для Управления оказалось невозможным эффективно осуществлять стратегическое планирование в связи с тем, что Министерство финансов имело сильную позицию, основанную на традиции, а также формальных правилах принятия решений (Министерство финансов могло наложить вето на бюджет).

Общая система оценки также не оправдала ожидания тех, кто ее представил. Хотя постановление правительства обязало министерства принять участие в проекте, одни сделали это на разовой основе, официально приняв участие, а другие и вовсе отказались участвовать, разработав свои собственные модели оценки. Недоставало согласия всех о пользе общей системы оценки. И тот факт, что Министерство финансов, будучи сильным институтом в государственном управлении Словакии, разработало свою собственную модель, не повысило доверие. Кроме того, министерства чувствовали, что не обладают достаточным опытом для выполнения оценки, несмотря на участие в различных тренингах, организованных Управлением государственной



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

службы. Внешние аудиты, проводимые организациями частного сектора, часто рассматривались как более быстрые и эффективные.

Наконец, реестр государственной службы, который был призван выполнять функцию контроля, не был реализован в полном объеме. Разногласия по поводу того, что входит и не входит в компетенцию Управления государственной службы высказывались публично и присутствовали в СМИ, а также в правовых документах, таких как годовые отчеты об исполнении Закона о государственной службе. Многие из аргументов министерств, таких как обеспокоенность по поводу защиты данных, возможно, были преувеличены, поскольку Управление государственной службы предприняло ряд мер в отношении безопасности. Возможно, за обеспокоенностью скрывалось опасение, что Управление государственной службы получит доступ к "лишней" информации. Политико-административная среда, очевидно, не была готова к такой открытости в передаче данных сотрудников.

### Инновационные элементы в оперативном управлении человеческими ресурсами

Эта часть отчета посвящена отображению ключевых инновационных элементов (см. таблицу 3) государственной службы Словакии. Данные получены из анализа соответствующего законодательства и документов, а также интервью с основными заинтересованными сторонами для их реализации на практике (см. список в конце статьи).

**Таблица 3: Рассмотрение элементов введенных в государственную службу**

Аспект человеческих ресурсов	Мера	Цель
Профессионализация	Временная государственная служба	привлечь политических кандидатов (советников) на государственную службу (права и обязанности как на государственной службе)
	Госслужба по назначению + значимые должности	ввести на высшей государственной службе срок пребывания на должности (профессионализации государственной службы)
Найм	Система быстрого найма	привлечь молодых квалифицированных специалистов на государственную службу
Система поощрения	Премии за личные заслуги	повысить гибкость в системе оплаты для мотивации сотрудников высшего уровня (уменьшить разрыв между государственным и частным секторами)
	Премии за производительность	ввести вознаграждение за заслуги, связанные с производительностью
	Специальные	Привлечь государственных служащих и платить





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

	премии	им зарплаты на должностях, которые трудно заполнить или, где хорошие зарплаты должны служить первичной антикоррупционной мерой
--	--------	--

В этом исследовании будут обсуждаться только три основные поправки, а именно: 2003 г. (Закон № 551/2003), когда были введены инновационные элементы, 2006 г. (Закон № 231/2006) - Управление государственной службы было упразднено и 2009 г. (Закон № 400/2009) - основные инновационные элементы реформы 2003 г. были отменены (оценка работы, система быстрого найма и госслужба по назначению).

#### 4. Профессионализация

Профессионализация государственной службы означала различие между политическими (министр и государственный секретарь) и аполитичными должностями (глава управления, генеральные директора отделений, руководители подразделений и другие сотрудники министерства). Поправка от 2006 года изменила должность главы управления с самой высокой аполитичной должности в политическую номинацию, предложенную министром и утвержденную правительством. Этот сдвиг означал возврат к периоду до Закона о государственной службе и представлял собой серьезный риск политизации, как в случае с главой управления, который располагал полномочиями принятия решений по вопросам найма, оценки и заработной платы государственных служащих в соответствующем министерстве в связи с закрытием Управления государственной службы. Кроме того, глава управления мог самостоятельно увольнять своих подчиненных без объяснения причин. Ранее, несправедливо уволенные сотрудники могли подать апелляцию в Управление государственной службы. Все это в совокупности с ограниченной подготовкой по работе с человеческими ресурсами, которую проходят главы управлений, (Программа Phare, 2005 г.) поднимает вопрос о качестве, прозрачности и беспристрастности процесса найма на работу в будущем.

Другой аспект профессионализации был нацелен на создание различных видов государственной службы, что могло быть достигнуто путем: а) деполитизации должностей (политических) советников политических назначенцев, создавая должности **временной государственной службы**, б) создания верхнего уровня государственной службы (**госслужба по назначению и значимые должности**) со специальными наградами и обязанностями.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ**  
решения  
для государственного  
управления

В соответствии с законом 2001 г. советники, которые, как правило, были политическими назначенцами, не рассматривались. Таким образом, в 2002 году, был введен новый вид службы, **временная государственная служба**, которая должна была привлечь экспертов в министерства правительства в соответствии с целью привлечения молодых квалифицированных кандидатов на государственную службу. Максимальный срок службы составлял 5 лет. Это относилось к профессиональным специалистам, чье временное назначение необходимо для выполнения определенных задач государственной службы, к политическим должностям, послам. Благодаря этим изменениям удалось решить проблему советников, которых часто не относили к государственным служащим, и, следовательно, они не обязаны были соблюдать правила, например, конфликт интересов, дисциплинарные меры, и т.д. Кроме того, это позволило министерствам пригласить практикующих специалистов на период реформы. Было отмечено, что это изменение крайне необходимо и высоко оценено.

**Госслужба по назначению** была введена в результате реформы 2003 г. с целью вознаграждения чиновников высшего звена определенными зарплатами (повышение заработной платы на 50%) и защиты рабочего места с помощью бессрочного контракта вкпе с пенсией и пособием по болезни. Государственным служащим, претендующим на госслужбу по назначению, необходимо было пройти экзамен. Только лучшие квалифицированные кандидаты, находящиеся на постоянной государственной службе, свободно владеющие английским, французским или немецким языками и имеющие лучшие личностные характеристики, имели право на сдачу экзамена госслужбы по назначению. Ожидалось, что около 1000 государственных служащих поступят на госслужбу по назначению по бессрочному контракту.

**Таблица 4: Виды государственной службы**

	Подготовительная государственная служба (1. 4. 2002 – 31. 3. 2004, объединена с 3 мес. испытательного срока)	Постоянная государственная служба (1. 4. 2002 – до наст. времени)	Временная государственная служба (1. 1. 2004 – до наст. времени)	Госслужба по назначению (1. 1. 2004 – 1. 11. 2009)
<b>Квалификационный экзамен</b> (1. 4. 2002 – 1. 6. 2006)	√ (перевод на постоянную государственную службу)			
<b>Экзамен для госслужбы по назначению</b> (1. 1. 2004 – 1. 11. 2009)				√



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ**  
решения  
для государственного  
управления

<b>Процедура набора на работу</b> (1. 4. 2002 – до наст. времени)	√	√	√ + без процедура набора	
<b>Массовый набор (пул)</b> (1. 1. 2004 – 1. 11. 2009)		√ (7-11 классы)		
<b>Отбор</b> (1. 11. 2009 – до наст. времени)		√		

*Источник:* автор

Помимо госслужбы по назначению, были также значимые должности, созданные с **постоянной специальной заработной платой** (см. позже раздел о заработной плате). Эти должности были определены министрами и главами управлений в соответствующем министерстве и утверждены правительством вместе с предлагаемой зарплатой для того, чтобы контролировать процесс. В 2002-2006 г.г. при правительстве Дзуринды это было использовано вполне успешно для следующих пяти должностей: главы Государственного казначейства, начальника Агентства по управлению долгом, главного экономиста Министерства финансов, начальника подразделения по борьбе с коррупцией в Аппарате правительства и главы программирования структурных фондов Министерства труда, социальных дел и семьи (см. таблицу 8). Значимые должности были введены с целью привлечения государственных служащих и выплаты им заработной платы на тех должностях, которые трудно заполнить, или где хорошие зарплаты должны служить первичной антикоррупционной мерой. Эти меры оценили очень позитивно, потому что были привлечены высококвалифицированные сотрудники, а также обязательства по этой схеме являлись противовесом для более высокого базового оклада.

#### 4.1. Найм на госслужбу

Первоначально, найм на госслужбу планировался как централизованный, на основе объективных критериев и экспертизы, с условием открытого конкурса на все должности. Была введена система, которая позволяла относительно автоматически подняться по карьерной лестнице на основе трудового стажа, сдавая определенные экзамены на некоторых этапах, а также присваивала соответствующий "балл" во время ежегодной оценки. Закон о государственной службе предоставил полномочия Управлению государственной службы прогнозировать и анализировать необходимое число должностей государственной службы и текущие расходы посредством систематизации с



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

последующей процедурой открытого найма и отбора. Увольнение госслужащих было в значительной степени ограничено законом.

Систематизация должна была включать такие виды государственной службы, как: постоянная, временная, подготовительная и служба по назначению (см. таблицу 4), упорядоченные по должностям исходя из организационной структуры министерства (или другого государственного органа управления). Кроме того, систематизация предполагала установление объема финансовых ресурсов, которые выделялись для заработных плат государственным служащим. Процесс систематизации должен был быть одобрен правительством при обсуждении проекта бюджета, а затем, как часть государственного бюджета, представлен на голосование в парламент. Этот процесс создал напряженность между Управлением государственной службы Министерством финансов, поскольку оба учреждения считали, что имеют полномочия для принятия окончательных решений по числу должностей и связанных с ними расходов. На практике Министерство финансов выделяло средства на должности государственной службы, аргументируя это тем, что министр финансов - член кабинета, а глава Управления государственной службы - нет. В результате, министерства жаловались на структуру систематизации, негибкость внесения изменений и неясность к кому обращаться в случае возникновения вопросов, в Министерство финансов или Управление государственной службы. Систематизация вместе с реестром государственной службы были отменены пакетом реформ 2006 года.

На самом деле, Управление государственной службы не имело решающего слова при найме на государственную службу спустя уже год после его создания (2003). Эта задача была возложена на отраслевые министерства, и только некоторые виды найма (назначение и система быстрого найма) оставались в ведении центральной координации (см. таблицу 5). В 2003 г. была введена сжатая подготовительная служба, которую объединили с испытательным сроком, тем самым укоротив подготовительный период службы с 6 - 24 месяцев до 3 месяцев и упразднив систему квалификационных экзаменов для перехода из подготовительной на постоянную государственную службу.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz

**Таблица 5: Управление государственной службы: централизованная процедура отбора по отношению к делегированной**

	Начиная с 2002 (создание Управления госслужбы)	2003	2004	2005	До 2006 (Закрытие Управления госслужбы)	Всего
Число публично рекламируемых должностей	2000	4639	11682	4283	1291	23895
Делегированная процедура отбора админ. органов	0	2067 (45%)	9349 (80%)	4184 (97%)	1171 (90%)	16717 (70%)
Централизованная процедура отбора Управления госслужбы	256	351 (8%)	142 (1, 2%)	202	79	1030

*Источник:* автор, основываясь на отчётах Управления государственной службы 2002, 2003, 2004, 2005 и 2006 гг.

Вследствие фундаментальных изменений 2006 г. было отменено большинство элементов системы заслуг всего за несколько недель до выборов. Управление государственной службы было закрыто (по причине неэффективности), а его функции были в значительной степени децентрализованы среди министерств или просто перестали существовать (например, вступительные экзамены были заменены обычными собеседованиями). Более того, благодаря внесённым изменениям 2006 г. глава управления министерства (политическая должность с 2003 г.) получил новую автономию, возможность без указания причин уволить вышестоящего чиновника, находящегося под его непосредственным руководством. Таким образом, высшие руководящие должности, такие как генеральный директор, стали де-факто политическими. Естественно, это вызывает вопросы по поводу качества, прозрачности и беспристрастности процесса увольнения и найма на работу. На этом этапе стало очевидно, что ожидается смена правительства, и такое положение дел способствовало лучшему формированию коалиции.

### **Внедрение системы быстрого найма**

В пакете поправок 2003 г. были представлены внутренняя и внешняя системы быстрого найма с целью привлечения квалифицированных кандидатов на государственную службу. Система быстрого найма приняла следующие формы:

а) *общая система найма* (пул) для заявителей вне государственной службы;



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

б) *госслужба по назначению* для заявителей внутри государственной службы.

Общая система найма была перенята из стран ЕС и их системы быстрого найма. Она способствует стремительному карьерному росту и является способом привлечения очень способных людей на должности государственной службы. Таким образом, целью этой процедуры был набор людей с инновационным и творческим подходом к решению проблем. С момента введения общей системы найма, было проведено 3 этапа с такими результатами:

**Таблица 6: Количество заявителей по отношению к успешным кандидатам**

	Количество заявителей	Успешные кандидаты
2003	629	17
2004	265	11
2005	313	14

Как упоминалось ранее, ожидалось, что будет 1000 чиновников высшего звена **в госслужбе по назначению**. По словам бывшего главы Управления государственной службы, только 5 кандидатов сдали экзамены (из 367 претендентов) в первом туре в 2004 году, а в 2005 году ни один из 177 претендентов не сдал экзамены. После закрытия Управления государственной службы в 2006 году организация экзаменов была передана главе управления (политический назначенец), который не организовывал экзамены до 2009 года, до момента пока госслужба по назначению не была упразднена.

Оба метода быстрого найма на государственной службе были не очень успешными с точки зрения количества успешных кандидатов и их мест работы. Самая большая проблема заключалась в гибридной системе на основе должности и карьеры, которая сложилась в Словакии. Хотя кандидаты получили более высокие должности (зарплата 7-11 уровней при общей системе найма и государственная служба верхнего уровня по бессрочному контракту на госслужбе по назначению), вся система оказалась негодной, поскольку не было формального планирования карьерного роста, а скорее должностной подход. Таким образом, строгий экзаменационный процесс в системе быстрого найма не соответствуют реальным карьерным возможностям успешного кандидата. Экзамены были сложнее, чем обычные вступительные экзамены на вакансию, и состояли из 5 этапов в течение 1 месяца (тест на общие знания, тест на знание иностранного языка, психологический тест, оценка центра развития потенциала, выполняемая внешним органом, интервью с комиссией), в отличие от 2-3 этапов в течение 1



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

дня в обычном собеседовании при приёме на работу. Несмотря на строгое тестирование, министерства не предлагали лучшую работу (или зарплату), и успешные кандидаты не имели возможности более быстрого карьерного роста, так как Закон о государственной службе не предполагал систему планирования карьеры. Таким образом, когда кандидат хотел получить более высокую должность, он/она должен/на был/а пройти новое тестирование (на этот раз тестирование при приёме на работу), которое было легче первых тестов. Кроме того, министерства неохотно принимали на работу успешных заявителей (в частности, Министерство финансов), потому что у них были свои собственные критерии. Половина из успешных кандидатов так и не начала работать и строить карьеру на государственной службе (они были разочарованы негативным отношением отдельных министерств, а также тем фактом, что несмотря на прохождение более строгих тестов, им предложили те же зарплаты, и осталось прежнее отношение, как к обычным государственным служащим и т.д.).

Тем не менее, система имела несомненные преимущества привлечения квалифицированных кандидатов на высшие позиции и могла быть использована в дальнейшем, если бы были проведены некоторые доработки в сотрудничестве с отдельными министерствами.

## 4.2. Система поощрений

Некоторые особенности классической системы карьерного роста, такие как стаж и гарантия работы, казались невозможными в контексте страны, проводящей реформы. Согласно этим принципам, оклады оставались низкими, но компенсация происходила в виде постепенного увеличения зарплаты и бессрочного контракта. Принцип бессрочного контракта был подорван в связи с увеличением уровня политизации, а стаж мало привлекал молодую рабочую силу в этих странах. Бюджетные ограничения фактически не позволяли повышать уровень заработной платы. Если заработная плата настолько низкая в государственном секторе по сравнению с частным, как это есть и было повсеместно в регионе Центральной Восточной Европы, невозможно найти достаточно квалифицированных кандидатов, если таковые имеются вообще, на определённые должности государственной службы. Исследование Всемирного банка (2007 г.) по административным возможностям новых стран-членов указали на существование тех же проблем.

### Ослабление ригидности

В 2003 г. в ходе реформы системы оплаты труда государственных служащих были отменены некоторые ригидные элементы, такие как стаж, повышенная ответственность и растущие обязанности сотрудников с ориентацией на производительность. Уровни заработной платы были увеличены с 9 по 11ый, а



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

самые высокие из них предназначались государственным служащим высшего звена. Также были представлены инновационные элементы для привлечения и мотивации сотрудников. Несмотря на реформу, желаемые коэффициенты сжатия не были достигнуты в таблицах заработной платы (оставшись около 1:3, что значительно ниже ориентира 1:6 Всемирного банка). Таким образом, должны были быть сделаны исключения из общих правил оплаты труда для того, чтобы заполнить важные должности. Именно это являлось главным аргументом в пользу "ослабления" ригидности системы поощрений в Словакии. Задачей было четкое разграничение между должностями верхнего уровня на государственной службе и должностями более низкого уровня, включая декомпрессию системы заработной платы и создание улучшенных условий занятости для чиновников высшего звена через выплату премий (см. таблицу 7).

В качестве первого шага, Словакия начала проводить замену системы, основанной на стаже, системами производительности путем удаления элементов стажа и введением «системы баллов на основе производительности», которая должным образом так и не была внедрена. Более того, Словакия попыталась институционализировать гибкость системы оплаты, в частности, выплату премий. Премия за личные заслуги могла достигать и 100% от базового оклада. Каждое министерство принимало внутреннее решение по поводу размера и механизмов выплаты премий своим государственным служащим, и эта была закрытая информация по причине защиты данных. Как правило, в действительности этот вопрос улаживался между государственным служащим и его/ее работодателем (генеральным директором, а затем утверждался главой управления), а переговоры проходили ещё до наступления периода оценивания. Этот вид премии фактически стал частью фиксированной зарплаты. В результате существовала гибридная система: основная система классификации для общей государственной службы и система, основанная на должностях, для чиновников высшего звена, с договорной заработной платой под эти должности.

Во время работы Управления государственной службы и проведения систематизации, Министерство финансов и отраслевые министерства институционализировали неформальную договоренность о том, что денежные средства, сэкономленные на вакантных должностях, при проведении повторной структуризации могли быть использованы для увеличения уровня заработной платы через премии за личные заслуги, которые могли достигать и 100% от заработной платы. Реорганизация с целью получения дополнительных средств для премий оказалась возможной не во всех министерствах, поскольку они отличались по числу сотрудников и стадиям реорганизации. Относительно небольшие министерства попросту не могли





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

уменьшить управления, чтобы сэкономить деньги на премии. Более того, эта неформальная система не была жизнеспособной в долгосрочной перспективе, так как министерства намеренно завышали количество необходимых должностей в ежегодных обсуждениях бюджета с Министерством финансов, чтобы сохранить неизрасходованные средства для вознаграждений.

**Таблица 7: Составляющие зарплаты государственного служащего**

	Общая зарплата					Преимущества
	Базовая зарплата			Премии за личные заслуги	Специальные премии	
	Уровень зарплаты	Премии за производительность	Служба в управлении			
<b>Закон о госслужбе 2001 г.</b> (1. 4. 2001 – 1. 1. 2004)	Уровни зарплаты (1 – 9) рассчитываются исходя из выслуги лет + образование	Нет	Нет	Нет	Нет	Индивидуально определяется по рекомендации начальника (нет макс.)
<b>Поправка 2003 г.</b> (1. 4. 2003 – 1. 11. 2009)	Уровни зарплаты (1 – 11) несмотря на выслугу лет	0 – 3% ежегодных накоплений (бальная система)	Нет	До 100% от основного оклада	50 – 100% на «специальных должностях» 50 % на госслужбе по назначению	
<b>Поправка 2009 г.</b> (1. 11. 2009 – до наст. времени)		Нет	1% накоплений за каждый год службы		Нет	

*Источник: Staroňová – Láštic (2012).*

Некоторые министерства хорошо воспользовались новой гибкой системой человеческих ресурсов, появившейся в следствии поправки 2003 года к Закону о государственной службе о привлечении молодых и высококвалифицированных кандидатов. В частности, Министерство финансов стало выдающимся примером в эпоху 2003-6 гг. (и со сменой правительства в 2006 году единственным министерством, где сотрудники не менялись, даже на высоких должностях), общепризнанной организацией с высокой производительностью, хорошим управленческим составом, сотрудниками



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

высокого класса и сильным корпоративным духом. Оно также получило признание на международном уровне, когда в июне 2006 года Министерство стало первым центральным государственным учреждением в Центральной Европе, получившим награду модели совершенства Европейского фонда управления качеством «Признание совершенства».

Хотя существуют различия между министерствами в средних выплатах премий за личные заслуги, тенденции вознаграждения на государственной службе ясно показали, что либерализация Закона о государственной службе в 2003 году дала возможность министерствам обеспечить более высокие премии для государственных служащих высшего звена. Эта возможность фактически увеличивает степень сжатия и доводит ее до уровня менеджеров частного сектора. Расчет годовой заработной платы генеральных директоров на руки показал, что в некоторых министерствах они зарабатывали в три раза больше своего базового оклада, например, основной оклад эквивалентен 35% от конечной заработной платы.

В то время как гибкая систем выплат премий помогала преодолеть проблемы высокой формализации и уровневой системы базового оклада, отсутствие четко определенных критериев для распределения премий, ситуативный характер системы, основанной на искусственно созданных бюджетах заработной платы, делали её уязвимой перед политизацией и рисками создания бюджетов зарплат на уровне, который имеет мало общего с реальными потребностями администрации.

### Премии за производительность труда

Инструменты вознаграждения за производительность труда (pay for performance) предполагают стимулирование высокой производительности государственных служащих и награждение лучших на основе их заслуг.

Благодаря пакету изменений 2003 г. были сделаны первые шаги к новой системе оценки, так называемой «бальной системе, основанной на производительности труда». Ежегодно каждый государственный служащий оценивался своим начальником по бальной системе (1-4), в следствии чего, мог получить дополнительный доход (до 3 % ежегодных накоплений) или быть вынужденным прекратить трудовые отношения. Некоторые министерства экспериментировали с системами управления производительностью труда внутренне, в частности, Министерство финансов имело большой успех. Отсутствие сильного центрального мотора институциональной реформой, привело к децентрализованному подходу к вознаграждению за производительность труда, который создал сильное неравенство в правительстве в целом и сократил общую эффективность. Данные, полученные в период 2004-2005 гг. показывают, что 45% государственных



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

служащих получили самые высокие баллы, а на втором месте 42%. (Информация по оценке службы 2004 г., 2005 г., Управление государственной службы). Таким образом, из-за отсутствия координации усилий и возможности применения, система была использована для ежегодного увеличения зарплаты, а не истинной оценки производительности труда, и была отменена в 2009 году.

### Специальные премии

В ходе реформы 2003 г. были введены две отличительные позиции с постоянными специальными премиями: *госслужба по назначению и значимые должности*. В госслужбе по назначению высшие должностные лица автоматически получали 50% повышения заработной платы на базе денежного оклада. Чиновники, занимающие значимые должности получали постоянную специальную премию к денежной базовой зарплате, 50-100% от установленного оклада, но, при этом были обязаны раскрыть свои активы и активы семьи. Эти должности назначались министром и главой управления с целью выполнения задач и приоритетов меморандума кабинета (в том числе задач ЕС), и утверждались Управлением государственной службы и правительством через процесс систематизации в случае необходимости дополнительных финансовых средств. Если министерство было в состоянии обеспечить **постоянные специальные премии** из собственного бюджета, не запрашивая дополнительных ресурсов из государственного бюджета, тогда не было необходимости получать одобрение правительства. По данным систематизации, существовало около 300 значимых должностей с постоянными специальными премиями. После отмены систематизации учёт таких данных не ведётся (см. таблицу 3).

Кроме того, существовали значимые должности с **постоянной специальной заработной платой**. Эти должности назначались министрами и главами управлений в соответствующем министерстве и утверждались вместе с предлагаемой зарплатой правительством для того, чтобы контролировать процесс. Зарплата рассчитывалась на основании сравнения с частным сектором. В 2002-2006 гг. при правительстве Дзуринды это было использовано вполне успешно для следующих пяти должностей: главы Государственного казначейства, начальника Агентства по управлению долгом, главного экономиста Министерства финансов, начальника подразделения по борьбе с коррупцией в Аппарате правительства и главы программирования структурных фондов Министерства труда, социальных дел и семьи (см. таблицу 8). Значимые должности были введены с целью привлечения и вознаграждения государственных служащих на тех должностях, которые было трудно заполнить или, где хорошие зарплаты должны были служить первичной антикоррупционной мерой. Эти меры оценили очень позитивно, потому что



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

были привлечены высококвалифицированные сотрудники, а также обязательства по этой схеме являлись противовесом для более высокого базового оклада.

**Таблица 8: Значимые должности**

		2004	2005	2006
Значимые должности со специальными премиями	планируемые	268	401	428
	действительные	230	342	353
Значимые должности со специальной зарплатой	планируемые	2	5	3
	действительные	2	5	2

*Источник:* автор, на основании документов по систематизации Управления государственной службы.

*Примечание:* Систематизация была отменена 1 июня 2006 г. и с тех пор нет данных.

### 4.3. Вывод

В этом исследовании нашей целью было отобразить то, что Всемирный банк в своем отчете за 2007 год назвал «инновационными элементами», которые разработало и внедрило центральное правительство в пакете реформ 2003 года, а также показать в какой степени они работали на практике. Результаты отчёта не поддерживают многие из предположений, которые первоначально окружали принятие этих элементов. Следовательно, был большой разрыв между целями и реальностью. Большая трудность заключалась в гибридной системе, основанной на должности и карьере, которая существовала в Словакии, и которая не позволяла правильно планировать и продвигать карьерный рост на службе.

Еще одним важным недостатком пакета реформ был **низкий потенциал координирующего органа** - Управления государственной службы, которому так и не удалось преодолеть весьма фрагментарную административную систему и комплексную коалиционную политику. Когда основа организации слаба, другие методы управления не поддержаны крепким и надежным фундаментом для работы. В результате, многие инновационные элементы были использованы только в некоторых министерствах к их большому преимуществу, но так и не были реализованы в администрации в целом (например, управление производительностью). Отсутствие горизонтальных координационных систем привело к общей эрозии принципов заслуг. Любые управленческие усилия должны проводиться на комплексной основе в связи с



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

их сложным и взаимосвязанным характером, это означает, что изолированных решений недостаточно. После закрытия Управления государственной службы, очень мало было сделано для разработки новых механизмов интеграции, координации и контроля.

## **5. Инновационные элементы в управлении человеческими ресурсами, объявленные в ходе реформы государственного управления**

Государственная служба находилась в поиске более инновационных элементов. В реформе государственного управления, недавно представленной министром внутренних дел Робертом Калинаком, было объявлено об изменениях в управлении человеческими ресурсами на государственной службе.

### **5.1. Управление человеческими ресурсами в официальных документах**

Реформа, официально известная как Программа Правительства об эффективной, надежной и открытой государственной администрации, неофициально как реформа «ESO»<sup>4</sup>, была одобрена Постановлением Правительства № 164 от 27 апреля 2012 года. Критики отказываются называть её реформой, так как документ состоит из трех страниц и касается только структурных изменений в местном государственном управлении. Помимо этого материала и Национальной программы реформы на 2012 и 2013 годы, не было никаких официальных документов, которые бы подробно описывали план реформы. Нужно также отметить, что отсутствовала платформа для обсуждения, состоящая из различных заинтересованных сторон, за что правительство получило критику не только со стороны СМИ, экспертов и оппозиции, но и со стороны ЕС.

Официальным обоснованием необходимости модернизации государственного управления были рекомендации Совета по повышению эффективности и качества государственного управления (MV SR 2013). В изначально обнародованные цели реформы входило: упрощение государственного управления для гражданина как пользователя государственными услугами, повышение прозрачности и снижение неэффективности государственного сектора (MV SR 2013). В документе доминировало экономическое

---

<sup>4</sup> Название «ESO» происходит от первых трёх букв словацких слов: эффективная, надёжная и открытая (Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená)



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

обоснование, которое подчёркивало необходимость модернизации местного государственного управления. Это можно было сделать за счёт интеграции специализированных управлений, размещения их в общих зданиях и снижения затрат на их управление за счёт централизации.

В программе ESO не уделялось большого внимание вопросам управления человеческими ресурсами. Ссылки на изменения в практике управления человеческими ресурсами могли быть определены по отношению к двум конкретным мерам. Одна из них касалась оценки производительности сотрудников, а другая - проблемы стандартизации должностных инструкций и должностей в рамках местного государственного управления.

**Оценку производительности сотрудников** планировали «закрепить за ключевыми показателями производительности, такими как соответствие текущим расходам, выполнение стандартов работы, материалов и услуг по отношению к производительности, соблюдение лимита текущих расходов» (там же). Это указывает на то, что основным источником оценки производительности являлось следование правилам. Непонятно, как это планировалось связать с повышением или вознаграждением. Очевидно, что **стандартизация должностных инструкций и должностей**, была необходима в связи с интеграцией местного государственного управления, означающей, что все сотрудники районного управления подотчетны одному представителю власти, например, начальнику районного управления.

Другие изменения в управлении человеческими ресурсами упоминались в Национальной программе реформы на 2013 год. Там говорилось о необходимости создания **аналитического потенциала**, то есть специалистов и экспертов, которые захотят работать в государственном секторе. Аналитические организации, находящиеся в министерствах, должны были нанять экспертов, которые провели бы мониторинг и оценку, в особенности государственного бюджета. В особенности Министерства, занимающихся экономическими и социальными вопросами, должны был иметь в своём ведении эти организации. Один из способов возвращения таких специалистов – это предоставление стипендий для обучения в международных университетах для избранных сотрудников, а также прохождение курсов и стажировок, финансируемых ЕС. (Национальная программа реформы 2013 г.) До сих пор неясно как эта мера была внедрена в реформу ESO.

Недавней поправкой к так называемому закону о компетентности в области управления человеческими ресурсами полномочия Министерства труда, социальных дел и семьи, которое неактивно занималось данными вопросами, были переданы Аппарату правительства. Это означает, что должны появиться дальнейшие изменения в управлении человеческими ресурсами.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

## 5.2. Неофициально объявленные изменения в управлении человеческими ресурсами

Министр объявил пять этапов реформы ESO, тем не менее нет никакого официального документа, где бы они перечислялись, описывались или анализировались. Единственная информация о реформе в открытом доступе была из СМИ или PowerPoint презентаций, представленных чиновниками министерств на конференциях<sup>5</sup>. Они сообщали о достаточно амбициозных изменениях в управлении человеческими ресурсами в государственном секторе.

Чиновники именовали управление человеческими ресурсами «стратегической темой» (Презентация № 1) и предлагали инициативы по: проведению анализа по нехватке навыков, построению эффективной и прозрачной системы отбора, разработке системы производительности труда, привлечению новых выпускников, созданию методических центров для обучения и проведения тренингов для сотрудников, обеспечению ротации между различными министерствами, внедрению механизмов обратной связи для государственных служащих, например, "Net Promoting Score" и улучшению подготовки государственных служащих в рамках Национальной образовательной программы. Показатели усовершенствования управления человеческими ресурсами и наша критика подытожены в таблице 9.

**Таблица 9: Усовершенствование управления человеческими ресурсами**

Цель	Индикатор	Критика
Потребитель – поддержать рост и занятость с помощью эффективных сотрудников и процессов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Количество обученных сотрудников по отношению к общему количеству сотрудников</li> <li>- Количество проведённых тренингов по отношению к общему количеству предложенных тренингов</li> </ul>	<p>Индикаторы указывают на достижения, а не на результаты, т.е. количество обученных сотрудников не указывает на их качество или на тот факт, что они предоставляют более эффективные услуги для общества. То же самое касается количества предложенных тренингов: количество ограничено тем, что есть на рынке в Словакии, т.е. не означает лучший выбор тренингов.</p> <p>Предлагаемые индикаторы: исследования потребительской удовлетворенности; результаты</p>

<sup>5</sup> Первая IT конференция ITAPA прошла в Братиславе 24-25 октября, 2012г. Заместитель Национального совета, г-жа Эрика Юринова из оппозиционной партии OĽaNO организовала конференцию «ESO» дважды, первый раз в 2012 году, второй раз 23 мая 2013 года. Самой последней была конференция по фондам ЕС, организованная ЕС и Американской торговой палатой в Братиславе 18 июня 2013 г., на которой прошла панель по модернизации государственного управления.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

		экзаменов после обучения; повышение качества обслуживания после тренинга
Процесс - уменьшить административную нагрузку на граждан и предпринимателей	- Количество проверенных процессов - Количество усовершенствованных процессов	Определение индикатора "усовершенствованные" процессы будет иметь решающее значение для оценки усовершенствования в этой области
Образование и рост - рост человеческого капитала и расширение участия на рынке труда	- Среднее время, проведенное на тренинге - Удержание сотрудников на своих рабочих местах - Количество нанятых новых выпускников -	Среднее время, затраченное на тренингах не указывает на качество или эффективность обучения, т.е. не может точно указать рост человеческого капитала. Удержание сотрудников на своих рабочих местах является показателем, которым можно легко манипулировать, так как не ясно, покинул бы сотрудник своё рабочее место или нет – т.е. мы не можем утверждать, что он остаётся на своей работе, потому что она гарантирует его/ее рост. Индикатор количества новых выпускников должен оцениваться относительно чего-либо, чтобы иметь какое-то значение, т.е. по отношению к общему количеству выпускников с образованием, подходящим для работы и по отношению к количеству выпускников в предыдущие годы.
Финансы - получение максимальных выгод по отношению к затратам	- Размер бюджета управления человеческими ресурсами	Размер самого бюджета не означает, что его использование было экономически эффективным.

*Источник:* наша подборка

По данным МВД, процесс подготовки мер по управлению человеческими ресурсами уже начался. Сперва необходимо было определить и описать действующие должности с точки зрения производительности, компетенций и образования, а потом постепенно соотнести всё это с системой оценки и последующего вознаграждения. (там же)

Новшество в области управления человеческими ресурсами, предложенное МВД, -- вышеупомянутый **методический центр**. Целью центра является **сбор, оценка и сравнение/бенчмаркинг**, а также повышение качества программ государственного управления (там же). Задача заключается в том, чтобы выделить сегменты государственного управления, а также проводить





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

Новые  
решения  
для государственного  
управления

тренинги, обучать и консультировать организации, занимающиеся государственным управлением. Продолжительность этого этапа составит 6 лет, и он должен сопровождаться созданием базы данных по управлению образованием и электронным обучением по вопросам государственного управления.

Так как реформа была раскритикована со стороны оппозиции и независимых экспертов как недостаточно комплексная<sup>6</sup>, министр пообещал предпринять больше мер в области управления человеческими ресурсами в этом году. Одной из них была **деполитизация государственной службы**, которая критиковалась оппозицией и экспертами из-за того, что изначально не была включена в реформу. В средствах массовой информации министр заявил о **введении бессрочного контракта** для защиты государственных служащих от увольнения в связи с приходом каждые четыре года нового правительства.<sup>7</sup> Он также упомянул, о **введении конкурса** для найма государственных служащих на должности низшего звена. Следует отметить, что хоть в настоящее время закон и разрешает обычный набор, а не конкурс на должности низшего звена, у министерств есть внутренние правила, по которым они объявляют конкурс практически на каждую должность, часто с целью казаться более прозрачными для посторонних. Министр объявил о **новом законе о государственной службе**, при этом не указал ни даты, ни содержания, ни его цели.<sup>8</sup> По неофициальной информации от МВД, новая центральная государственная структура должна быть ответственной за координацию некоторых областей управления человеческими ресурсами.

### 5.3. Неофициально объявленные изменения в аналитическом потенциале

**Создание аналитического потенциала** также было названо «стратегической темой» (Презентация № 1). Инициативы в этой области включали в себя: оценку существующих **аналитических центров**, повышение эффективности сотрудничества между центрами, создание новых аналитических центров,

<sup>6</sup> Например, Душан Слобода, журналист в: *Тўздеў* 36/2012 3.9. 2012: ESO не является полной реформой, г-н Климек, бывший глава управления, МВД: «Реформа не ставит фундаментальные вопросы: какова роль государства в каждой сфере жизни, что должно сделать государство, на каком уровне правительства, кто должен платить. Поскольку никто не ищет ответы на эти вопросы, никакой реформы на самом деле не происходит.» (Комментарий в *Тўздеў*, 24.9.2012); **Любомир Плай**, бывший глава Управления государственной службы в: SITA, 27.8.2012: Плай: Вся реформа бесполезна, если партийные чистки не прекратятся на службе.

<sup>7</sup> **Р. Калинак, МВД**: «В ходе 2015 года, я думаю, что мы начнём говорить о законе, который обеспечит бессрочный контракт для должностных лиц, скажем ниже директора департамента.» (STV, 21.4.2013)

<sup>8</sup> **Р. Калинак, МВД**: «Мы хотим, чтобы Закон о государственной службе гарантировал профессиональный опыт и гарантировал тот факт, что, если чиновник не нарушит закон или не примет взятку, он не может быть уволен никаким правительством или никаким районным управлением.» (STV, 21.4.2013)



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

привлечение общественности и третьего сектора, а также академического сектора, внедрение системы оценки работы аналитических центров, системы контроля деятельности центров, обеспечение реагирования государственного сектора до и после стихийных бедствий с помощью механизмов мониторинга, обеспечение эффективной коммуникации между вовлеченными подразделениями государственного управления и общественности в период кризиса, а также создание системы сбора и анализа данных для предотвращения стихийных бедствий. Показатели усовершенствования аналитического потенциала и наша критика суммируются в таблице 9.

**Таблица 9: Усовершенствование аналитического потенциала**

Цель	Индикатор	Критика
Потребитель— поддержать рост и занятость с помощью эффективных сотрудников и процессов	- количество новых услуг - исследование удовлетворённости новыми услугами	Количество новых услуг не означает их качество и эффективность. Это может быть дополнено исследованием удовлетворенности, однако, кто респондент имеет здесь решающее значение, так как не каждый способен оценить услуги аналитического центра.
Процесс - уменьшить административную нагрузку на граждан и предпринимателей	- количество проверенных процессов - количество усовершенствованных процессов	Определение индикатора "усовершенствованные" процессы будет иметь решающее значение для оценки усовершенствования в этой области.
Образование и рост - рост человеческого капитала и расширение участия на рынке труда	- % от государственной собственности в государственной недвижимости - % совместных местных государственных услуг - % от уменьшения "передач" в ключевых процессах	Неясна связь между государственной собственностью и образованием и ростом.
Финансы - получение максимальных выгод по отношению к затратам	- Размер бюджета на создание аналитического потенциала - % охвата государственной собственности	Размер бюджета сам по себе не означает, что его использование было экономически эффективным.

*Источник:* наша подборка



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

**Аналитические центры** используются для **сбора данных, оценки и сравнения/бенчмаркинга**, а также для подготовки стратегий государственного управления, т.е. почти в идентичных целях, упомянутых выше, когда речь шла о методическом центре (Презентация № 1). Эти центры должны тесно сотрудничать с методическим центром в выполнении стратегий. НГО и академический сектор должны быть вовлечены в работу аналитического центра. (там же)

Согласно документу, создание аналитического потенциала четко понималось как создание аналитических центров, где будут работать специализированные аналитики. Другое понимание создания аналитического потенциала – это **создание системы, которая бы производила аналитические возможности** с помощью найма, подготовки и карьерного роста. Хорошие аналитики должны иметь не только соответствующее образование при вхождении в организацию. Они также должны очень хорошо знать организацию и её процессы, что обеспечивается продвижением по службе, мобильностью и систематической подготовкой. Точка зрения МВД в этом отношении узкая, ориентированная на построение аналитических подразделений, оценку их работы, создание условий для эффективного сотрудничества, и т.д. Другим критическим моментом является антикризисное управление, конечно, та область, где могут быть использованы аналитические возможности, но точно также они могут быть использованы и в здравоохранении, образовании или обороне. Поэтому создание аналитического потенциала должно больше фокусироваться на построении системы, которая обеспечит его через найм, карьерный рост и систему подготовки, а не на поддержку конкретных секторов, создающих собственные системы коммуникации, как упоминалось в случае антикризисного управления .

Модель, использованная для предложения этих решений, как указано в документе (Презентация № 1), является **моделью бизнес-процесса**. Однако, там нет объяснений или критического анализа этой модели и ее пригодности для государственного сектора. Это может быть желательным в будущем, чтобы убедиться в том, что в государственном управлении применяются правильные инструменты.

#### **5.4. Критика изменений заинтересованными сторонами**

В настоящее время отсутствуют заинтересованные стороны, которые бы критиковали способ управления человеческими ресурсами в государственном секторе. **Профсоюзы** государственной службы не дали ни одного официального заявления о реформе. С **руководителями отделов кадров** министерств также не консультировались, хотя они только недавно начали регулярно встречаться по горизонтали для обмена опытом и хорошей



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

практикой. Единственные, кто участвуют в публичных дебатах о реформе, являются физическими лицами: эксперты, журналисты и политики. На самом деле первые замечания пришли от **оппозиции**, которая критиковала реформу из-за отсутствия аспекта, связанного с управлением кадрами (Матович, OĽaNO партия; Žitňanská, SDKÚ-DS партия - обе оппозиционные партии). Одним из заинтересованных, который также критиковал этот аспект, был **г-н Любомир Плай**, бывший глава упраздненного Управления государственной службы. В нескольких обсуждениях на эту тему в СМИ, он заявил о необходимости сосредоточиться на человеческих ресурсах, особенно подчеркивая: прозрачность процедур отбора, создание государственной службы верхнего уровня по бессрочному контракту и создание системы карьерного роста, тем самым мотивируя хороших работников оставаться на государственной службе.<sup>9</sup> Как упомянуто выше, министр пообещал принять меры, но до сегодняшнего дня концепция реформы, подтверждающая и демонстрирующая эти цели, так и не была представлена правительством.

Много критики по поводу отсутствия реформы в управлении человеческими ресурсами поступает от международных заинтересованных сторон, например, **ЕС и ОЭСР**. На недавней конференции по фондам ЕС<sup>10</sup>, заместитель генерального директора по вопросам занятости Золтан Казатшай назвал управление человеческими ресурсами "вопросом номер один" для реформы и подчеркнул важность деполитизации в этом отношении: "Это идеалистично, но вам необходима независимость в государственном управлении, иначе это просто упражнение по вкладыванию денег в черную дыру." (внутренний документ ЕС, 2013г.) Аналогичным образом, заместитель генерального секретаря ОЭСР Ив Летерм назвал управление человеческими ресурсами в Словакии непоследовательным, т.е. недостаточно стратегическим, с ограниченным использованием задач производительности и стратегического планирования. По его мнению, стратегическое управление человеческими ресурсами требует хороших опытных государственных лидеров и снижение высоких темпов оборота из-за политического цикла путем улучшения взаимодействия между политиками и государственными служащими. Стратегическое управление человеческими ресурсами и меры по деполитизации тесно связаны между собой. (там же)

Один из самых критикуемых пунктов реформы - это распределение власти в предлагаемой организации государственного управления. Хотя, это и не упоминалось ни в каких официальных документах, но было ясно из презентаций представителей МВД. По мнению ряда заинтересованных сторон

<sup>9</sup> В: SITA, 27.8.2012: Плай: Вся реформа бесполезна, если партийные чистки не прекратятся на службе. И в Slovenský rozhlas, 23.4.2013. Информация из первых рук.

<sup>10</sup> Конференция организована Американской торговой палатой в сотрудничестве с Представительством ЕС в Словакии 18 июня 2013 г. в Братиславе.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

(Žitňanská, Nižňanský - бывший автор первой реформы по государственному управлению во время правления Микулаша Дзуринды), реформа ESO приведет к **большей концентрации политической власти**<sup>11</sup>. Цель МВД - сократить расходы за счет сокращения операций по управлению. Совсем недавно парламент, где доминирует партия власти, принял поправку к закону о местном государственном управлении, в соответствии с которой начальник недавно образованных районных управлений, которые объединяют все специализированные управления государственной администрации, будет «назначать по предложению» министерств всех директоров специализированных отделов, которые формально назначались самими министерствами. Начальники районных управлений назначаются Министерством внутренних дел, что де-факто даёт в руки МВД больше власти по кадровым решениям в местном государственном управлении, а также экономическом управлении, т.е. государственным закупкам, управлению государственной собственностью. Правительство утверждает «повышение эффективности» в связи с экономией от масштаба, но, с другой стороны, централизация такого рода может способствовать большей политизации и меньшей профессионализации.

Как упомянуто выше, у МВД нет официальной платформы, где внешние эксперты могли бы встретиться и обсудить концепцию реформы<sup>12</sup>. Более того, МВД отказалось опубликовать анализ заявленных сбережений<sup>13</sup>. Ведущими чиновниками, ответственными за реформу, являются г-жа Сакова, глава отдела обслуживания МВД, и г-н Дженко, генеральный директор государственного управления при МВД. Оба бывшие менеджеры частного сектора, которые переняли стратегию «управление изменениями», предоставляя минимум информации общественности во избежание критики в еще уязвимой фазе изменения. Тем не менее, отсутствие информации и участия в реформе также подверглись критике со стороны ЕС. Возможно под этим влиянием, МВД в настоящее время прилагает все усилия, чтобы стать открытым для комментариев и критики, например, путем создания веб-сайта <http://www.eso-portal.sk/>, где граждане и заинтересованные стороны могут оставлять свои комментарии с последующим обязательным на них ответом.

<sup>11</sup> L. Žitňanská (SDKU-DS): «Проект реформы ESO, включая эти два закона, расширяют политические права и возможности министра внутренних дел, в сочетании с расширением экономических прав и возможностей. » (Webnoviny, 18.4.2013)

<sup>12</sup> Г-н Hraško, РМ партии OĽaNO: «Сейчас май 2013, а проверка до сих пор не проведена. Между тем, правительство Роберта Фицо начало проводить изменения в правительстве. Разве они не должны представить анализ, который послужил бы основанием того, что изменения будут благотворны для общественности или по крайней мере РМ, прежде чем начинать вносить изменения в законодательство? Для начала должна быть стратегия или концепция, из чего станет ясно, какие процедуры и сроки необходимы для реализации этой программы. » (SITA, 24.5.2013)

<sup>13</sup> В: Hospodárske Noviny, 10.5.2013: 700 млн. евро сэкономлено на воде. Министерство Калинака не хочет представить анализ, согласно которому он может сэкономить сотни миллионов.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

Следует отметить, что этот инструмент не может заменить более вовлечённых форм участия, таких как консультации с НГО или их членство в рабочих группах.

## 5.5. Реформа ESO и средства ЕС

Важным аспектом реформы является то, что она в основном финансируется Европейским социальным фондом. Бюджет составляет 330 млн. евро (Pravda, 28. 6. 2013). Министерство внутренних дел уже представило проект Операционной программы эффективного государственного управления в ЕС (там же). Этот документ не был обнародован. Тем не менее, ясно, что ЕС будет играть важную роль в содержании реформы ESO, и Словакии придётся приспособить программу реформы под выделенное финансирование.

## 5.6. Вывод

Нынешнее правительство Словакии пообещало ввести инновации в государственный сектор в области управления человеческими ресурсами. К сожалению, нет официального документа, который мог бы подтвердить это на самом деле, кроме постановления правительства о программе ESO и Национальной программы реформы, в которых упоминаются новые методы оценки производительности, стандартизация должностных инструкций и создание аналитических центров. В СМИ звучали заявления о деполитизации государственной службы, которая будет достигнута с помощью нового Закона о государственной службе, разработанного в 2015 году. Методы, с помощью которых будет достигнута деполитизации, не уточнялись. Реформа процедуры отбора и бессрочного контракта должна была стать частью пакета. Как стало известно из источников МВД, планировалось создание центральной структуры для выполнения определенных задач управления человеческими ресурсами, которые могут быть общими для всех министерств, например, платёжная ведомость. Эта информация не была официально подтверждена. Также осталось неясным, какой вид структуры рассматривался, независимое управление или новый отдел МВД. Тем не менее, можно ожидать, что левое правительство партии SMER не захочет дополнительных расходов на совершенно новую административную структуру. Поскольку проект ESO будет финансироваться в основном из фондов ЕС, его роль в окончательном варианте реформы в области управления человеческими ресурсами нельзя недооценивать.



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



**bipart**

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

**НОВЫЕ  
решения**  
для государственного  
управления

## Ссылки

- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's handbook of human resource management practice*. Kogan Page.
- Beblavý, M. (2004). *Management of Civil Service Reform in Central Europe*. World Bank.
- Bercík, P., Nemes, J. (1999). The Civil Service System of the Slovak Republic. In: Verheijen et al.: *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Edward Elgar. 184-213.
- Demmke, C., Nomden, K., & Polet, R. (2001). *Civil services in the Europe of fifteen*. D. Bossaert (Ed.). EIPA, European Institute of Public Administration.
- Demmke, C. - Moilanen, T. (2010). *Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Huselid, M. A., Jackson, S. E. and Schuler, R. S. (1997). Technical and strategic human resource management effectiveness as determinants of firm performance, *Academy of Management Journal*, 40 (1), 171–88.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2004) Civil Service Reform in Post-communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation. *West European Politics* 27(1) 69-101.
- Meyer-Sahling, J.H. (2009). *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*. Paris: OECD SIGMA.
- Nunberg, B. (1995). *Managing the Civil Service: Reform Lessons From Advanced Industrialized Countries*. World Bank Discussion Paper no. 204. Washington, DC: World Bank.
- OECD (1999). "European Principles for Public Administration", *Sigma Papers*, No. 27, OECD Publishing.
- Staroňová, K. – Láštík, E. (2012). *Regulation of Politico-Administrative Relations During 1990 – 2010 in Slovakia*. In: Beblavý, M., Sičáková-Beblavá, E. et al. *Coalition Agreement or Law? Legislation and Reality of Politico-Administrative Relations*. Bratislava: Institute of Public Policy and Economics, Faculty of Social and Economic Sciences, Comenius University in Bratislava. 33 – 82.
- Staroňová, K. – Brown, R. (2006). *Administrative Capacity in the EU 8. Slovakia Country report, Background paper*, Washington D.C.: World Bank.
- Stone, R. (1995) *Human Resource Management*, Brisbane: Wiley.

## Документы:

Act No. 312/2001 on Civil Service of the Collection of Laws



Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460

—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

Annual Reports on the application of Act No. 312/2001 Z. z. on Civil Service (2002, 2003, 2004, 2005)

Draft Inception Report on Technical Assistance to the Modernization of the Slovak Civil Service and Public Service for the reporting period of 2005 - 2006.

Slovak Republic Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003.

#### *Other*

EUPAN-EIPA (2013). The Common Assessment Framework. Improving Public Organisations through Self-Assessment. [online, 28. 5. 2013]  
<http://www.unms.sk/?metodika-modelu-caf-2013>.

Ministry of Finance (2005). "The Civil Service Office Does Not Fulfil Its Tasks". Press Release. [online, 28. 5. 2013]  
<https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=84&NewsID=70>.

EC internal document (2013). Report on the Conference on EU Funds – Investment for the Future held on 18<sup>th</sup> June 2012 in Bratislava.

EC Recommendation for Council Recommendation (2013). Recommendation for Council Recommendation on Slovakia's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Slovakia's stability programme for 2012-2016. COM(2013) 375 final, Brussels, 29.5.2013.

Council Recommendation (2012). Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Slovakia and delivering a Council opinion on Stability Programme of Slovakia, 2012-2015. 11271/12 . Brussels, 6 July 2012.

Council Recommendation (2011). Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of Slovakia and delivering a Council Opinion on the updated stability programme of Slovakia, 2011-2014. (2011/C 272/01). Brussels, 12 July 2011.

MV SR (2013). Program ESO (Efektívna, spoľahlivá a otvorená štátna správa). Vlastný materiál. Uznesenie vlády č. 164 z 27. apríla 2012.

Presentation No. 1 (2012/2013). Moderná profesionálna verejná správa. Ministerstvo vnútra SR. (Made available by L. Vašáková, EC representation in Slovakia, June 2013)

Saková, D. (2012). "ESO – Reforma štátnej správy [ESO – The Reform of State Administration]." Presentation delivered at the ITAPA Conference, 24–25 October, Bratislava, Slovakia. Available at  
<http://www.itapa.sk/data/att/2143.pdf> (last accessed 20th June 2013).

Working Document (2013). Commission Staff Working Document. Assessment of the 2013 national reform programme and stability programme for Slovakia. SWD(2013) 375 final. Brussels, 29.5.2013.





Asociace  
pro mezinárodní  
otázky  
Association  
for International  
Affairs

Žitná 27  
CZ 110 00 Praha 1  
Tel/Fax +420 224 813 460  
—  
info@amo.cz  
www.amo.cz



bipart

Белорусский институт  
реформы и трансформации  
публичного администрирования

НОВЫЕ  
решения  
для государственного  
управления

Working Paper (2011). Commission Staff Working Paper. Assessment of the 2011 national reform programme and stability programme for Slovakia. SEC(2011) 733 final. Brussels, 7.6.2011.

## СМИ:

Havlík, L. (2013). Hospodárske Noviny, 10.5.2013: Úspora 700 miliónov eur stojí na vode. Kaliňákovo ministerstvo nechce zverejniť analýzy, podľa ktorých sa mu podarí ušetriť stovky miliónov. [Hospodárske Noviny Newspaper: Saving € 700 million is built on water. Kaliňák's ministry does not want to disclose the analysis, according to which he is able to save hundreds of millions.]

Hospodárske Noviny (5. 5. 2013). „Personnel Audits: Plai Hit The Ministries.“ p.2. Media statements of the former head of the Civil Service Office, Mr. Ľubmír Plai, made available by himself.

Klimek, M. (2012). .Týždeň, 24.9.2012: Komentár: O možných úsporách. [Weekly magazine Týždeň: Commentary: On potential savings]

Pravda, 28. 6. 2013. Slovensko poslalo do Bruselu prvý návrh dohody o eurofondoch. [Pravda Newspaper: Slovakia sends first draft agreement on eurofunds to Brussels] <http://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/285299-slovensko-poslalo-do-bruselu-prvy-navrh-dohody-o-novych-eurofondoch/>

Sloboda, D. (2012). .Týždeň, 36/2012 3.9. 2012: ESO nie je totálna reforma. [Weekly magazine Tyzden: ESO is not a total reform]

Slovenský rozhlas, 23.4.2013. Z prvej ruky. [Slovak Radio: First-hand information]

SITA, 24.5.2013. HRAŠKO: Keď robíme reformu štátnej správy ESO, robme ju komplexne. [SITA Press agency: Hrascko: If we're doing a reform of the state administration ESO, let's do it properly.]

SITA, 27.8.2012:PLAI: Celá reforma je nanič, ak sa neskončia stranícke čistky v úradoch. [SITA Press agency: Plai: The entire reform is useless, if we don't stop party purges in offices]

SME, 18.4.2013. Štát formálne ruší úrady, sľubuje miliónové úspory. [SME daily paper: The state is reducing offices and promises million savings] <http://www.sme.sk/c/6771923/stat-formalne-rusi-urady-slubuje-si-milionove-uspory.html#ixzz2VLKyRfP1>

STV, 21.4.2013. O päť minút dvanásť. [Slovak Television: Five minutes to twelve. Political program]

TA3. 2012. *Debata*. 18 April. [TV TA3. Debate.] <http://www.ta3.com/clanok/13212/debata-s-robortom-kalinakom.html>

TA3 (2013). V politike 21.4.2013. [TV TA3. Inside politics]

Webnoviny, 18.4.2013. Minister Kaliňák chce na reforme šetriť rýchlejšie. [Webnoviny portal: Minister Kalinak wants to save money on reform faster].