



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

Реформа публичного администрирования в странах Вышеградской группы: полезные уроки для Беларуси и Украины

Чешская республика

Jan Hladík, Václav Kopecký

Февраль 2013 года

1. Введение

Эта исследовательская работа является частью проекта «**Реформа публичного администрирования в странах Вышеградской группы: полезные уроки для Украины и Беларуси**» и рассматривает опыт Чехии в сфере реформы государственного управления. В работе сделана попытка проанализировать различные аспекты реформы, от децентрализации до управления кадрами, и показать преимущества и недостатки реформ, проведенных в Чехии.

Реализация реформ в каждой из стран центральноевропейского региона имела свои особенности, и Чехия не является исключением. Совокупное давление общественного мнения, условий вступления в ЕС, политических приоритетов различных партий, борьбы за власть между политическими партиями, внутри партий и с органами государственной власти, создавало ситуацию, которая, с одной стороны, стимулировала реформы, а с другой – не позволяла успешно завершить многие из них.

Однако, именно этот опыт может быть наиболее ценным для сторонников реформ из числа активистов гражданского общества, исследователей и политиков в Беларуси и Украине. Решая провести какую-либо реформу, необходимо учитывать как позитивные результаты в случае ее успешного завершения, так и отрицательные последствия в том случае, если реформа не проведена до конца. Именно поэтому мы приводим в данной работе как **положительные, так и отрицательные** примеры, чтобы продемонстрировать, чего следует избегать, а что применять.

Значительная часть работы посвящена центральному правительству, так как именно **хорошее управление на национальном уровне** является обязательным для каждой страны, желающей добиться успеха. Однако, в тех



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

случаях, когда это уместно, мы привели примеры **региональных и муниципальных** реформ. Прогрессивно настроенный мэр зачастую может добиться большего в управлении кадрами, чем любой министр.

Структура данной работы отражает **те вопросы, которые мы получили от белорусских и украинских партнеров**. Конечно же, в ограниченном объеме этого исследования невозможно обеспечить значительный уровень детализации, однако мы поставили перед собой задачу осветить **ключевые аспекты реформ**. Для того, чтобы представить эти аспекты в нужном контексте, мы добавили дополнительную информацию, которая, как мы надеемся, послужит дополнительным источником вдохновения.

Работа включает в себя семь частей, включая введение. Первая часть, **«Состояние государственного управления»**, рассматривает текущую структуру государственного управления и его основные реформы на протяжении последних двадцати лет. В ней также рассматриваются внутренние подразделения, децентрализация, регионализация, финансы и в меньшей степени инспекционные органы. За ней следует глава под названием **«Эффективность публичного администрирования»**, в которой описываются попытки измерить и оценить эффективность публичного администрирования в Чехии. Третья часть, **«Управление кадрами»**, анализирует затраты и преимущества текущего подхода к управлению кадрами на госслужбе, включая подраздел, посвященные Этическому кодексу. Четвертая и последняя тематическая секция, **«Умное управление»**, описывает процессы компьютеризации государственных услуг и перевода коммуникаций в цифровой формат. Основная часть завершается заключением и **рядом рекомендаций**.

Использованные термины требуют некоторого пояснения. В частности, термины «чиновник» и «госслужащий» в контексте данной работы являются взаимозаменяемыми. Первый термин является более точным переводом чешского слова “úředník”. Второй термин, однако, является для нас более предпочтительным, так как те, кто работает в государственном секторе, должны и до некоторой степени уже являются государственными служащими. Однако, как поясняется далее в тексте работы, использование обоих терминов связано с определенными проблемами, и в отсутствие национального закона о государственной службе наиболее уместным термином является «работник государственного сектора».

2. Состояние государственного управления

2. 1. Основная структура и проблемы



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

Организация и функционирование центральной государственной администрации осуществляется в соответствии с Законом № 2/1969 Coll «О создании министерств и других центральных органов государственного управления Чешской республики» с последующими дополнениями. Согласно этому Закону (Competence Act (CA)), в настоящее время существуют 14 министерств и 11 других органов центрального государственного управления (например, Офис центрального правительства или Чешский офис статистики). Центральный аппарат государства также включает различные административные органы с полномочиями на национальном уровне, подчиняющиеся одному из министерств, которые не упоминаются в Законе (например, Чешская торговая инспекция или Центральный земельный офис). Также CA определяет сферу деятельности и ответственности министерств.

Министерства возглавляются министрами, которые, согласно закону, отвечают за работу министерств. Министерства контролируются и координируются правительством (§ 28). В теории, эффективное управление должно быть основано на балансе между независимостью отдельных министерств и центральной координацией, которая осуществляется правительством.

Однако, на практике, это не всегда работает так, как задумано, и проистекающие из этого проблемы затрагивают как координацию процесса реформ в целом, так и отдельные реформы в частности. Министерства, которые зачастую находятся под контролем разных политических партий, конкурируют друг с другом за влияние и хотят быть как можно более независимыми. Премьер-министр зачастую в состоянии контролировать только министерства, управляемые членами его собственной партии, однако даже этот контроль ограничен, например, его собственной уязвимой позицией в партии. Чтобы реализовать какие-либо реформы, премьер-министр должен получить полную поддержку своей партии, а также иметь достаточно сильную позицию для того, чтобы добиться поддержки партнеров по коалиции. Как будет пояснено далее, отсутствие Закона о государственной службе дает политикам возможность предоставлять неограниченное количество мест на государственной службе своим союзникам, что ведет к еще более сильной конкуренции за власть.

С другой стороны, ситуация, при которой различные министерства стараются аккумулировать как можно больше влияния и с неохотой делятся властью, характерна для многих форм политического устройства. Структуры государственного управления обычно отличаются консерватизмом и предпочитают старые проверенные методы новым. Главный вопрос при этом, каким образом лидеры посредством реализуемого ими политического курса могут преодолеть эти препятствия. Из чешского примера можно извлечь в этом смысле как положительные, так и отрицательные уроки.



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

Следующие подразделы в значительной степени основаны на «Анализе текущего состояния государственного управления»¹, опубликованном Министерством внутренних дел, который детально описывает децентрализацию и финансовые аспекты государственного управления.

2. 2. Децентрализация и регионализация

Регионализация чешской политической системы опирается на Статью 99 Конституции Чехии, которая определяет конституционную основу для разделения на муниципалитеты и территориальные административные единицы более высокого уровня (название которых также иногда переводится как территориальные единицы **самоуправления** более высокого уровня). Конституционный акт № 347/1997 определяет деление территории на 14 регионов с 1 января 2000 года. Регионы и муниципалитеты напрямую устанавливаются и регулируются Законом о муниципалитетах (№ 128/2000) и Законом о регионах (№ 129/2000).

Основным законом, регулирующим политику в области регионального развития является Закон 248/2000 Coll «О поддержке регионального развития», который определяет области поддержки, инструменты и сферу деятельности основных акторов. В § 11 перечислены основные компетенции Министерства регионального развития. Министерство регионального развития является центральным координатором региональной политики, который:

- 1) администрирует финансы, выделенные для реализации жилищной и региональной политики,
- 2) координирует деятельность министерств и других органов центрального правительства в реализации жилищной политики и государственной региональной политики, включая координацию финансов даже в тех случаях, когда финансы не находятся в прямом распоряжении Министерства,
- 3) обеспечивает и оказывает методическую помощь регионам, городам, муниципалитетам и их организациям, а также управляет процессами, связанными с присоединением регионов к европейским региональным структурам.²

1 Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011

<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>

2 Základní legislativa regionální politiky v ČR,

<http://www.regionálníhorozvoj.cz/index.php/zakladni-legislativa-regionalni-politiky-v-cr.html>.



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

Министерство было создано в 1996 году в качестве центрального органа для координации региональной политики и для создания полноценной стратегии регионального развития. Однако важно отметить, что сам термин «региональная политика» в то время еще не был определен и не задан в законодательстве, так что Министерство с юридической точки зрения начало существовать раньше, чем государственная политика, которую оно призвано координировать.

Регионы как таковые несут ответственность за работу средних школ, общественного транспорта и коммуникаций (например, ремонт и поддержание в должном состоянии дорог второстепенного значения), за функционирование системы здравоохранения и защиту окружающей среды в регионе.

2. 2. 1. Сложности территориального деления

Территориальное деление страны сложнее, чем может показаться на первый взгляд. На самом деле, в своем текущем виде оно чрезвычайно запутанное и трудное для понимания обычными гражданами. В соответствии с Конституцией, территория страны разделена на основные административные единицы (муниципалитеты) и единицы территориального самоуправления более высокого порядка (регионы). Между ними не существует иерархической субординации, так как оба типа территориальных единиц имеют различные обязанности и компетенции, и на чужие влиять не могут. Однако, муниципалитеты и регионы взаимодействуют по целому ряду направлений, например, в сфере субсидий. Так как в Чешской республике функционирует смешанная модель государственного управления, на деле это означает, что регионы и муниципалитеты в дополнение к их собственным сферам ответственности также выполняют целый ряд обязанностей, делегированных им центральным правительством.

Муниципалитеты (восстановленные в 1990 году) разделены в соответствии с законодательством на семь основных категорий — муниципалитеты с расширенными полномочиями, муниципалитеты с делегированными местными полномочиями, муниципалитеты со строительными полномочиями, муниципалитеты с офисом регистрации, муниципалитеты, производящие легализацию, муниципалитеты с POINT и муниципалитеты с базовым набором делегированных полномочий. Более того, эти категории могут образовывать различные комбинации, что окончательно запутывает ситуацию и делает абсолютно невозможной какую-либо систематизацию.³ Каковы же различия между этими категориями? Как следует из названий, определенные услуги

3 Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011

<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>



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

доступны лишь в определенных категориях муниципалитетов. Сельские жители, желающие построить дом, должны обращаться за разрешением в муниципалитет более высокого порядка, имеющий соответствующие полномочия. Функции некоторых других категорий муниципалитетов также очевидны из их названий.

Регионы были созданы Законом о территориальных единицах самоуправления более высокого порядка № 347/1997 Coll, который вступил в силу в 2000 году. С точки зрения территориального деления, регионы схожи с теми, которые существовали между 1949 и 1960 годами. Они сгруппированы вокруг всех региональных центров среднего значения и в основном следуют исторически существовавшим границам. Такие параметры, как количество жителей, муниципалитетов, больниц или школ, не играли существенной роли во время их создания. Еще более запутывает ситуацию тот факт, что региональная структура не соответствует классификации NUTS, которая используется в статистических и аналитических целях в ЕС. Выделенные в Чехии два региона NUTS, или совмещенных региона, существуют лишь для выполнения статистических требований ЕС.

Создание новой региональной структуры должно было отменить существовавшую прежде структуру из 76 округов и 7 регионов, так что одновременное существование обеих категорий считалось временным явлением. Однако, параллельное существование прежних округов (созданных в 1960 году) и новых муниципалитетов с расширенными полномочиями (то есть предоставляющих базовые услуги соседним муниципалитетам) продолжается до сих пор и запутывает ситуацию как с юридической и административной точек зрения, так и с точки зрения граждан. Согласно тому же Закону, наряду с 14 регионами, созданными в 2000 году, существуют 7 прежних регионов. Это дублирование, опять же, является совершенно нелогичным, особенно учитывая тот факт, что некоторые регионы имеют одинаковые имена, но расположены в разных частях страны. Деление на 7 прежних регионов все еще используется для разделений полномочий региональных судов и прокуратур. Хотя наличия семи региональных судов вполне достаточно для осуществления судебных полномочий на всей территории Чешской республики, но само их существование запутывает и подрывает в глазах общественности идею о новом делении на 14 регионов.

В то время как система муниципалитетов может считаться функциональной, система регионов является более проблематичной. Во-первых, явка избирателей на региональных выборах очень низкая. На первых региональных выборах, состоявшихся в 2000 году, явка избирателей была 33.64%, на



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

последних выборах в 2012 году - 6.89%.⁴ Опираясь на отдельные сообщения, можно сказать, что граждане не понимают, каковы обязанности и сфера ответственности региональных властей и почему должен существовать дополнительный уровень власти между центральным правительством и муниципалитетами. Во-вторых, поскольку региональные власти не находятся под столь же интенсивным надзором общественности, как центральное правительство, они больше подвержены коррупции. К примеру, недавно прокатился целый ряд коррупционных скандалов, связанных как раз со средствами, которые регионы получили от Евросоюза. Наконец, поскольку общественность обращает меньше внимания на региональные власти, которые, тем не менее, обладают существенными полномочиями и являются потенциальным источником коррупции, такая ситуация способствует постоянному появлению политических деятелей, приносящих эти «правила игры» в национальную политику.

2.3. Финансирование регионального/муниципального госуправления

Для выполнения функций, делегированных центральным правительством, муниципалитеты получают субсидии, за которые они не обязаны отчитываться перед центральным правительством. Таким образом, никто не следит за тем, как используются эти средства, и центральное правительство не получает информации о том, сколько средств в действительности нужно для реализации этих функций. Различные муниципалитеты оказывают одинаковые услуги, стоимость которых различна.⁵

Общие доходы местных властей можно разделить на налоговые поступления, доходы, не связанные с налогами, капитальные доходы и субсидии. Налоговые доходы составляют более 50% муниципальных доходов. Они включают в себя две основные группы: поступления от общих налогов, которые распределяются между муниципалитетами в соответствии с «Законом о распределении налоговых поступлений в бюджет» и другие налоговые отчисления, в том числе местные налоги, административные пошлины и весь объем налога на недвижимость (размер которого может определяться муниципалитетами самостоятельно). Размер административной пошлины определен «Законом об

4 Regional Election Results in 2000 and 2010 -

<http://volby.cz/pls/kz2000/kz4?xjazyk=CZ&xdatum=20001112> ,

<http://volby.cz/pls/kz2012/kz4?xjazyk=CZ&xdatum=20121012>

5 Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011

<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>



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

административной пошлине № 634/2004 Coll” и не может быть изменен муниципалитетами. Они лишь могут снижать или отменять ее для определенных категорий граждан (например, инвалидов). Административные пошлины не отражают реальную себестоимость оказываемой услуги и не зависят от количества времени, затраченного административным работником на ее оказание. В зависимости от типа услуги, размер пошлины варьируется от 10 до 10 тысяч крон. Однако общий объем средств, собранных посредством взимания пошлин, невелик и не может считаться постоянным источником доходов для муниципалитетов, так как зависит от количества людей, пожелавших воспользоваться той или иной услугой. Некоторые пошлины, например, так называемый экологический налог на использование автомобилей или налог на игральные автоматы, полностью или частично перечисляются в центральный бюджет.

Доходы, не связанные с налогами, имеют источником собственную экономическую деятельность муниципалитетов, например, сдача в аренду жилья, коммунальные услуги или проценты с капитала. Эта категория доходов также включает прибыль созданных муниципальными органами организаций, оказывающих услуги водоснабжения, электроснабжения, вывоза мусора, а также библиотек. В настоящее время доля этих поступлений в бюджет муниципалитетов составляет около 10%.

Капитальные доходы состоят из доходов от продажи недвижимости, акций и так далее. Наконец, субсидии, которые являются второй по важности статьей доходов после налоговых поступлений, состоят из сотен субсидиарных схем и характеризуются высокой степенью сложности и непрозрачности. Субсидии, или гранты, обычно выделяются из центрального бюджета или из различных центральных фондов. Некоторые из них являются фиксированными и стабильными (как те, что выделяются для реализации функций, делегированных центральной администрацией), в то время как для получения других необходимо обращаться со специальной заявкой. Муниципалитеты также могут обращаться за субсидиями, которые выделяются регионами.

Муниципалитеты имеют право формировать объединения для реализации проектов, для которых необходимо аккумулировать средства. Им также разрешено получать благотворительные пожертвования от частных лиц и компаний. Наконец, они имеют право получать банковские кредиты (как от национальных, так и от иностранных банков), выпускать муниципальные облигации или получать кредиты из центрального бюджета.⁶

6 Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011
<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>



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

Региональные бюджеты сходны с муниципальными в основных источниках поступлений: налоговые платежи, субсидии и гранты, платежи, не связанные с налогами, и кредиты. Как и муниципалитеты, регионы получают прямые субсидии из центрального бюджета для реализации функций центрального правительства.

Поскольку Чехия является членом ЕС, регионы и муниципалитеты могут обращаться в ЕС за финансированием различных проектов. Однако, многие из этих проектов сейчас находятся в центре крупных коррупционных скандалов.

2. 4. Государственные инспекционные органы

Инспекционные органы функционируют главным образом в соответствии с «Законом о кодексе административных процедур № 500/2004 Coll.», согласно которому они обязаны взаимодействовать с общественностью и информировать ее о результатах своей работы. Структура инспекционных органов достаточно сложна, так как почти любая организация может осуществлять инспекции. Однако, основными из них на данный момент являются:

- Парламент
- Правительство
- Верховный аудиторский офис
- Конституционный суд
- Чешский национальный банк
- Омбудсмен

Кроме перечисленных выше, существуют также инспекционные органы, осуществляющие надзор за отдельными сферами, как, например, Чешский телевизионный совет. Далее, в муниципалитетах и регионах также имеются специальные департаменты для осуществления контроля за их деятельностью (в частности, Отдел внутреннего аудита функционирует на всех уровнях власти и считается частью инспекционных органов). Наконец, не следует забывать о контролирующей роли общественности и общественных организаций.⁷

В соответствии с логикой чешской политической системы, Парламент контролирует деятельность правительства и министерств, в частности, через свои комитеты и комиссии. Его обязанностью является следить за тем, чтобы Конституция не была нарушена, а средства распределялись в соответствии с принятым государственным бюджетом. Одним из инструментов осуществления

⁷ Rekořík Jaroslav and Šelešovský Jan et al.: Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru, Praha, 2003, 33-36.



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

Парламентом этих обязанностей является регулярное заслушивание докладов министров с последующими вопросами.

Правительство призвано контролировать все услуги, которые оказываются государством (как описано в начале данного исследования). Его основными контрольными органами являются министерства, финансовые и таможенные организации, а также специализированные органы — такие, как Офис по регулированию энергетических вопросов или Офис по защите конкуренции. Наличие последнего в определенной степени подтверждает по крайней мере частичную независимость этих организаций от политического влияния, так как в настоящее время этот офис занимается расследованием целого ряда подозрительных государственных тендеров (что кратко описано в главе 5).

Высший аудиторский офис отвечает за контроль за использованием финансовых ресурсов национального бюджета, а также государственной собственности. Он отчитывается о своей деятельности парламенту. Конституционный суд следит за тем, чтобы принимаемые законы не вступали в конфликт с Конституцией Чехии. Национальный банк осуществляет контроль над банками. Наконец, в обязанности омбудсмана входит защита прав индивидов при взаимодействии с различными государственными органами, включая министерства, региональные и муниципальные власти и т.д.

Как показывает практика, система государственного контроля становится все более сложной по мере того, как появляются новые организации и учреждения, и происходит передел сфер ответственности. С другой стороны, в случае каких-либо нарушений возможность Конституционного суда или Офиса по защите конкуренции принимать решения наперекор политическим силам идет на пользу государству.

3. Эффективность государственного управления

Долгое время никто не принимал во внимание современные подходы к оценке эффективности государственного управления. Говоря в целом, сменяющие одно другое правительства, как правило, увеличивали спектр услуг, предоставляемых населению, и старались смягчить общественное недовольство низким качеством этих услуг. Однако, не производилось никаких попыток провести запланированную, комплексную и прозрачную оценку их эффективности.

Ситуация стала изменяться в последние годы. Во время избирательной кампании 2010 года, партии текущего коалиционного правительства сделали упор на реформе экономической политики Чехии для улучшения глобальной конкурентоспособности. Когда коалиционное правительство было создано,



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

одним из его первых шагов было создание рабочей группы внутри Национального экономического совета при Правительстве (с чешской аббревиатурой NERV), которая была призвана проанализировать конкурентоспособность Чехии. Анализ, проведенный этой группой, основан на заключениях Всемирного экономического форума и данных IMD World Competitiveness Yearbook. Качество и эффективность государственных организаций отмечена в докладе среди основных критериев, которые в наибольшей степени оказывают влияние на деловой и инвестиционный климат страны.

В целом, Чешская республика заняла 39 место, однако по критерию эффективности государственных учреждений она оказалась гораздо ближе к концу списка — на 89 месте.⁸ Это указывает на неблагоприятное состояние государственного управления в Чехии. Основываясь на данных Всемирного экономического форума в 2010 году, правительство приняло решение о разработке и внедрении новых подходов с целью улучшения эффективности и имиджа государственных организаций. Эти шаги были описаны в проекте под названием «Эффективное государственное управление» который под номером «1» включен в текущую «Стратегию по улучшению конкурентоспособности», одобренную правительством 27 сентября 2011 года. Этот проект нацелен на дальнейшую систематизацию и измеряемое улучшение работы государственного аппарата.⁹

3. 1. Анализ текущей ситуации

Низкая эффективность госуправления в Чехии подтверждается низкими рейтингами и других международных организаций.¹⁰ Одна из структурных проблем заключается в том, что никогда не проводилось комплексной оценки того, чем в действительности занимаются государственные органы, не говоря уже о разработке последовательной концепции того, чем им следует заниматься.

Отдельные реформы были реализованы без какой-либо системы под влиянием изменяющихся политических приоритетов и борьбой за влияние между различными институтами. С огорчением следует отметить, что отдельные

8 World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2012–2013, p. 16,
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

9 Businessinfo.cz, Efektivní veřejná správa,
http://www.businessinfo.cz/files/archiv/dokumenty/smk_projekt_1.pdf

10 For instance OECD, Government at Glance 2009 a 2011.



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

положительные изменения чаще всего являются результатом усилий нескольких компетентных сотрудников внутри учреждения, нежели результатом координации между департаментами или продуманной стратегии.

В качестве такого положительного примера хотелось бы упомянуть Министерство промышленности и торговли (MID), имеющее репутацию прогрессивного. Министерство предпринимает активные усилия для постоянного изучения мнений предпринимателей и бизнесменов. Благодаря этому министерство обладает самой свежей информацией о потребностях бизнеса и может проводить стратегическое планирование, создавая такие документы, как «Стратегия экспорта», которая затем оценивается бизнесменами. Министерство внимательно выстраивает свой имидж через активную коммуникацию с общественностью и несколькими СМИ (хотя в области онлайн-коммуникации все не так благополучно). Иногда Министерство пытается игнорировать нехватку коммуникации и лоббирует свои интересы в высших эшелонах правительства, что, в свою очередь, ведет к столкновениям с другими министерствами. С другой стороны, само Министерство, или, точнее, созданные им агентства, призванные поддерживать инвестиции и экспорт, недавно оказались в центре серьезных коррупционных скандалов.¹¹

Поскольку даже само правительство не вполне точно знает, какая структура находится в его подчинении, было принято решение о проведении детального анализа государственных услуг. На этом этапе лишь Министерство внутренних дел провело такой «анализ сферы ответственности», результаты которого были рассмотрены правительством в декабре 2011 года. Документ под названием «Концепция завершения реформы государственного управления» должен быть создан к январю 2014 года.

3. 2. Эффективное государственное управление

Этот проект до определенной степени является широкомасштабным продолжением работы Министерства внутренних дел, которая проводилась с 2007 до 2013 года, и результатом которой стали Основной реестр государственного управления, Реестр прав и обязанностей, моделирование процессов и каталог государственных услуг. Все эти проекты реализуются в

11 To name just one, former director of CzechInvest allegedly supported his friends with agency's funds with no added value for the agency
<http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/police-raid-czechinvest-agency-on-suspicion-of-corruption>



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

целях устранения дублирования услуг, устранения задач, более не являющихся актуальными, а также в целях экономии средств.

Реализуя проект «Эффективное государственное управление», Министерство предпринимает попытку создать функциональную модель своих обязанностей, т. е. выработать унифицированные подходы к различным проблемам и ситуациям. Оценка процессов начинается с анализа соответствующих юридических норм на предмет того, являются ли они ясно и достаточно изложенными. Затем, в наиболее важной части, изучается то, каким образом реализуется соответствующая задача — где начинается ее реализация, какие административные уровни она затрагивает (даже в пределах одного министерства или комитета), кто отвечает за реализацию, кто отвечает за окончательный результат и, наконец, кто его оценивает. Этот анализ отмечает сильные и слабые стороны процесса, обнаруживает дублирование усилий, если оно существует, или избыток персонала, вовлеченного в реализацию задачи, а также форму его реализации (в электронном виде, в письменном виде, как производится архивация документов и т. д.). Планируется, что начиная с июля 2013 года другие государственные органы также начнут моделирование своих процессов.¹²

Поскольку в настоящее время государство не в состоянии гарантировать, что качество оказываемых им услуг будет соответствовать каким-либо количественным или качественным стандартам, моделирование процессов призвано стать важным шагом на пути создания общих стандартов. Если моделирование будет закончено успешно, это может стать гарантией того, что одни и те же услуги, оказываемые разными государственными организациями, будут оказаны с одинаковым качеством за примерно одинаковое время в примерно одинаковых условиях независимо от того, какая именно организация их оказывает. Эта задача может быть достигнута путем четкого определения измеряемых критериев, в том числе:

- Мониторинг информационных и организационных «помех»
- Тщательный учет ресурсов (как человеческих, так и технических)
- Идентификация необходимого ИТ-оборудования и ПО
- Мониторинг использования рабочего времени государственных служащих, а именно - сколько времени затрачивается на исполнение

12 Businessinfo.cz, Efektivní veřejná správa,
http://www.businessinfo.cz/files/archiv/dokumenty/smk_projekt_1.pdf



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

различных функций, и используется ли это время эффективно (достаточно ли выделяется времени для оказания качественной услуги)

- Внедрение ключевых индикаторов качества выполнения работы, в частности, мотивации государственных служащих
- Проверка доступности всей информации и данных, необходимых для успешного выполнения работы.¹³

На протяжении первой фазы проекта, исполнитель должен создать три модели процессов: описывающую прямую реализацию функции государственного управления, описывающую реализацию делегированной функции центрального государственного управления, и описывающую какую-либо автономную деятельность. Результаты этого проекта еще неизвестны. На протяжении второй фазы проекта, исполнитель должен создать модели еще 27 процессов. Одновременно с этим, Министерство внутренних дел планирует открыть Методический центр, который не позднее мая 2018 года создаст онлайн-сервис, доступный всем государственным органам, который позволит им создавать модели своих собственных процессов.

Пример этого проекта демонстрирует, что правительство в данный момент реализует ряд положительных и потенциально полезных инициатив. Однако эти действия недостаточно скоординированы в смысле времени и ресурсов. Зачастую координация существует лишь на бумаге (в некоторых стратегических документах), но не происходит на самом деле. Переход к новой фазе проектов должен быть приостановлен до тех пор, пока уже имеющиеся наработки не будут закреплены законодательно. Также очевидно, что планирование проекта вплоть до 2018 года является сомнительным.

Время также является ключевым фактором и в других областях оценки качества выполняемой работы. основополагающим документом в этой области до сих пор остается Agenda 21, которая была опубликована в 1992 году и основана на результатах Саммита ООН в Рио-де-Жанейро.¹⁴ В то время как каждое новое правительство подчеркивает необходимость контроля за качеством работы как на национальном, так и на региональном уровнях, полноценная система контроля так никогда и не была создана.

13 There are some obstacles there. For instance Act on Protection of Personal Data denies an access to certain data used by other government authorities. That authorities are not allowed to share the data leads to inefficiencies. When the public administration becomes more coordinated and interconnected, this situation will have to be dealt with.

14 Ministerstvo životního prostředí, Agenda 21, http://mzp.cz/cz/mistni_agenda_21



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

Формализованная система контроля качества (в виде норм ISO) существует только там, где местные политики и госслужащие активно занимались ее внедрением. Эта система по преимуществу существует в крупных муниципалитетах, таких, как городские районы, которые предпринимали усилия по внедрению бизнес-процессов в управление (со всеми их достоинствами и недостатками). Однако, несмотря на отдельные местные инициативы, эти усилия так и не стали систематическими и не затронули всю страну в целом.

Такие системы управления качеством, как CAF (Common Assessment Framework), Benchmarking, Balance Scoreboard или ISO являются современными подходами, которые используются во многих странах ЕС. Однако, за исключением регионального уровня, они не получили широкого распространения в Чешской республике (например, в 2011 году CAF применялся в 45 муниципалитетах¹⁵) и их внедрение является пока только целью предложенных реформ. Внедрение этих систем также сталкивается с барьером в виде высокой начальной стоимости.

3. 3. Каталог государственных услуг

С точки зрения бизнесмена или обычного гражданина, более важно то, какие именно услуги оказывает государство, чем то, каким образом организованы соответствующие процессы внутри государственной организации. В настоящее время правительство реализует два крупномасштабных проекта анализа как государственных услуг, так и государственных функций. Первый проект называется «Анализ функций» и выполняется Министерством внутренних дел, а второй реализуется Министерством промышленности и торговли под названием «Анализ услуг». Результаты этих проектов лягут в основу стратегии, призванной направлять реформу государственных функций и услуг, а также будут отражены в окончательном списке (каталоге) государственных услуг.¹⁶

С какой целью составляется этот каталог государственных услуг? С его помощью планируется сократить издержки на оказание услуг как со стороны госорганов, так и граждан, и улучшить доступность этих услуг. Подробный список услуг с их описанием должен помочь в их оптимизации. Для улучшения мониторинга оказываемых услуг, для каждой из них будут определены ключевые показатели качества. Основная ответственность за мониторинг качества скорее всего будет возложена на Министерство финансов,

15 Ministerstvo vnitra, Koncepte dokončení reformy veřejné správy, 2012,
http://www.vystrcil.cz/prilohy/136_Koncepce_dokonceni_reformy_VS.pdf.

16 Businessinfo.cz, Efektivní veřejná správa,
http://www.businessinfo.cz/files/archiv/dokumenty/smk_projekt_1.pdf



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

отвечающее за стоимость услуг. Однако, точное распределение ответственности может в будущем стать предметом политической борьбы. В ноябре 2012 года была создана новая рабочая группа под эгидой NERV, и ее задачей является изучение ключевых показателей эффективности (KPI) государственных услуг. Так как эта группа была создана совсем недавно, она еще не опубликовала никаких рекомендаций.

Однако, до настоящего времени правительство не предложило никакого плана по организации команд и отдельных лиц, ответственных за изучение каждого процесса, что может рассматриваться как неудача проекта.

4. Современные подходы к управлению кадрами на государственной службе

В настоящее время госслужащие разделяются на две группы. Обязанности региональных чиновников определены специальным Законом о служащих территориального самоуправления. Однако, обязанности государственных служащих определены лишь Трудовым кодексом. Эта ситуация в значительной степени определяет менеджмент кадров на государственной службе. Закон о госслужбе, который был призван изменить ситуацию, был одобрен Парламентом еще в 2002 году, однако он так и не вступил в силу после неоднократных отсрочек. Эта «подвешенная» ситуация позволяет политикам, возглавляющим министерства и государственные комитеты, управлять кадрами более-менее по своему желанию, что легко перерастает в nepoтизм и неэффективность. Более того, «институциональная память» оказывается под угрозой каждый раз, когда меняется расклад политических сил во власти, так как это немедленно приводит к замене всех высших чиновников.

Чешская республика является единственной страной ЕС, в которой не существует полноценного Закона о госслужбе, несмотря на то, что его создание и реализация являлись одним из условий успешного вхождения Чехии в ЕС. До настоящего времени основная цель закона — способствовать созданию профессиональной и деполитизированной государственной службы — успешно игнорировалась всеми правительствами и парламентами.

Как следствие этой ситуации, за десять лет не произошло значительных изменений в управлении кадрами на госслужбе на национальном уровне. Успешный кадровый менеджмент чаще производится на нижних уровнях государственного управления, где применяются стандартные процедуры отбора. Однако, отсутствие четкого разделения между должностями, которые должны быть деполитизированы, и должностями, которые должны заполняться по политическим принципам, затрудняет карьерное продвижение. Например, госслужащий может быть назначен на должность начальника отдела 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

результате своей успешной работы, и в то же время эта же должность может быть получена благодаря дружеским отношениям с людьми, обладающими политическим влиянием. Далее мы продемонстрируем, каким образом сложилась такая ситуация, и какие ее аспекты должны быть сохранены, а какие — устранены.

4. 1. Анализ текущей ситуации

Закон о государственной службе был одобрен коалиционным социал-демократическим правительством в 2002 году как одно из условий вхождения Чехии в ЕС, и с тех пор его вступление в силу несколько раз откладывалось по различным причинам — например, в 2008 году находящееся тогда у власти коалиционное правительство посчитало его слишком затратным. Г-н Калузек, министр финансов, был убежден, что текущее состояние государственного аппарата не отвечает уровню, на котором его стоило бы «зафиксировать» при помощи этого закона. Тот факт, что в законе не упоминались региональные госслужащие, также стал основанием для его критики.¹⁷ В настоящее время планируется, что Закон вступит в силу в 2015 году, однако скорее всего оно будет еще раз отложено.

Министерство внутренних дел уже три раза предлагало внести поправки в Закон. Эти поправки подверглись повсеместной критике как со стороны гражданского общества, так и политической оппозиции.

4. 2. Закон о государственных служащих и заработной плате государственных служащих и других лиц, занятых в государственном управлении (Закон о государственной службе)

Первоначальный Закон, одобренный в 2002 году, имел определенные слабые стороны, но он также задавал четкие правила и обязанности, которые определяют работу государственных служащих, их права и ответственность. Версия закона на английском языке доступна здесь.¹⁸

17 Menzelová, Kateřina, Zákon o úřednicích? Znovu a lépe! Česá pozice, 2012, <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/zakon-o-urednicich-znovu-lepe>.

18 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012622.pdf>



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

Так, в Законе точно определяется, что такое государственная администрация (министерства, центральные органы администрации и другие органы администрации), как она организована и каковы ее правовые взаимоотношения с сотрудниками, исполняющими функции государственной администрации. Закон включает в себя 254 параграфа и покрывает многочисленные аспекты управления кадрами на государственной службе. Для будущего государственной службы особенно важен тот факт, что, когда Закон вступит в силу, он закрепит подавляющее большинство государственных должностей за теми, кто их занимает, то есть следующее правительство не сможет с легкостью назначить на все ключевые должности своих сторонников.

4. 2. 1. Управление кадрами

Закон определяет довольно прогрессивные методы управления кадрами. Согласно Закону, должна быть создана позиция Директора по персоналу, роль которого заключается в «руководстве организационными аспектами государственной службы и также управлении трудовыми отношениями государственных служащих и государственных органов, в которых осуществляется их служба, включая вопросы заработной платы» (§ 12). Директор возглавляет отдел управления персоналом и подчиняется государственному секретарю в вопросах организации государственной службы и трудовых отношений госслужащих, в остальных же вопросах он подчиняется Генеральному директору и соответствующим государственным органам.

План организации персонала определяется в § 14. Генеральный директорат подготавливает проект плана организации персонала на соответствующий календарный год вместе с Министерством финансов. План должен учитывать оплату труда в соответствии с классом госслужащего, количество позиций, имеющиеся ресурсы и т.д., и затем представляется для одобрения правительством.

В Законе определяются четкие правила поступления на государственную службу, которые являются достаточно стандартными: соответствующий уровень образования (образование, полученное в политической школе или академии до 1989 года, дисквалифицирует кандидата) и отсутствие судимостей. Важным также является требование публичного конкурса на занятие вакансии (§ 18). Претендент проходит интервью с тремя представителями организации, объявляющей конкурс, причем представители выбираются специальной комиссией (§ 19). Комиссия может либо выбрать наиболее успешного кандидата, либо объявить новый конкурс. Подготовка к занятию государственной должности занимает 12 месяцев, из которых три месяца составляют испытательный период (§ 21). Кандидаты, имеющие практический опыт в соответствующей сфере (на государственной службе, в общественной организации или частном секторе) имеют право сдать экзамен



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

на должность госслужащего перед соответствующей комиссией (§ 28). Условия государственной службы определяются § 28.

4. 3. Предложения по дополнению Закона о государственной службе

Поскольку находящиеся в то время у власти политические силы не были согласны с версией Закона, предложенного в 2002 году, они предпринимали попытки предложить дополнения и изменения в этот закон. Главное предложение заключается в том, что Закон о госслужбе включил бы в себя очень расплывчатые формулировки и не задавал бы общие рамочные условия для функционирования государственной службы. Одно из предложений предполагало разделить служащих на две категории — госслужащие и работники государственного сектора — причем первая категория включала бы как служащих, обладающих исполнительными функциями, так и не обладающих этими функциями, что создает дополнительную путаницу, так как в повседневной жизни было бы невозможно различить две эти группы, таким образом позволяя политикам эксплуатировать эту ситуацию в своих интересах.¹⁹

Неудивительно, что этот проект подвергся резкой критике независимых организаций. Одна из ведущих НКО, возглавляющих кампанию по борьбе с коррупцией, Oživení, вместе со своими партнерами, включающими Transparency International, в 2012 году опубликовала десять причин, по которым предлагаемый закон может повредить политической ситуации в Чехии.²⁰ Вот лишь несколько из них (которых рекомендуется избегать при разработке похожих законов в других странах): закон не содержит план развития персонала, прозрачную систему оплаты труда, не содержит современных подходов к управлению кадрами, и другие. Проект закона рассматривает государственную службу как обычное трудоустройство, а не службу на благо граждан государства. Интересно отметить, что в Проекте упоминается оплачиваемая работа политических советников (согласно закону, таких позиций должно быть создано около 6500), однако в нем не содержится описания компетенций или обязанностей для людей, занимающих эту позицию. Проект закона также не определяет никаких принципов коммуникации между

19 Menzelová, Kateřina, Zákon o úřednicích? Znovu a lépe! Česá pozice, 2012, <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/zakon-o-urednicich-znovu-lepe>.

20 Deset důvodů, proč navrhovaný nezkvalitní a neodpolitizuje státní správu, <http://www.bezkorupce.cz/2012/11/deset-duvodu-proc-navrhovany-zakon-nezkvalitni-a-neodpolitizuje-statni-spravu/>



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

политиками и государственными служащими, которые не должны иметь политических аффилиаций и не должны назначаться по принципу политической лояльности. В проекте закона также не упоминается аттестация госслужащих, которая должна быть основанием для продвижения по службе. Значительную часть проекта составляет описание различных возможностей для образования чиновников, приступивших к работе, что потенциально открывает прекрасные возможности для коммерческих организаций, предоставляющих эти услуги государственному сектору. Защита whistleblower-ов, подразумеваемая в этом проекте, также является недостаточной — любой государственный служащий может отказаться выполнять задания, которые, как он подозревает, могут быть частью неэтичной или незаконной деятельности, однако в проекте закона не подразумевается никакой защиты от возможных негативных последствий со стороны руководства.

Самой главной характеристикой этого закона является, вероятно, совершенно иной подход к взаимоотношениям между государством и государственными служащими.

В то время как первоначальный Закон 2002 года вводит понятие государственных служащих, которые «служат» государству, и их работа в значительной степени оценивается пропорционально тому, сколько лет они провели на государственной службе, новый проект предлагает более бизнес-ориентированный подход, в котором главной обязанностью чиновника является, в первую очередь, выполнение указаний вышестоящего руководителя. Хотя такой подход имеет свои преимущества (оплата труда в большей степени зависит от результатов работы, больше возможностей для проявления инициативы), он также оставляет больше возможностей для манипулирования.

4. 4 Портал по управлению кадрами

Поскольку до настоящего времени не существует организации, ответственной за реализацию государственного управления, обязанности и правила которой были бы доступны для общественности, Министерство внутренних дел решило создать Портал по управлению кадрами²¹, который призван внести ясность в ситуацию и улучшить ситуацию с управлением людскими ресурсами на госслужбе. Этот портал финансируется Операционной программой по управлению кадрами и трудоустройству ЕС. Получателем средств²² является

21 Ministerstvo vnitra ČR, Portál lidských zdrojů <http://www.mvcr.cz/clanek/portal-lidskych-zdroju.aspx>

22 Amount of subsidy: 50.183.862,- Kč.



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

Департамент государственного управления в Министерстве внутренних дел. Проект был запущен 1 мая 2010 года и должен был быть закончен к 30 апреля 2013 года. Однако, один из участников тендера на разработку портала, не получивший контракта, подал жалобу, и теперь в отношении проекта начато расследование, что приведет к задержке его запуска.²³

В рамках проекта ожидается создание централизованного онлайн-приложения, которое позволит сделать систему управления кадрами более эффективной. Это приложение позволит загружать стандартные формы и заявки, начиная от выбора лучшего кандидата на вакансию и заканчивая прекращением контракта.

Наряду с этим, портал также будет включать:²⁴

- организационные правила
- описание должностных обязанностей для всех государственных должностей
- дополнительные материалы о том, как начать и прекратить трудовые отношения в государственном секторе
- объявления о вакансиях
- доступ к программному обеспечению, помогающему провести беспристрастную и профессиональную аттестацию госслужащих
- информацию о курсах повышения квалификации, тренингах, дополнительном образовании, а также список образовательных учреждений, представляющих эти услуги
- оценку образовательных мероприятий участниками
- юридическую консультацию
- доступ к базе данных законодательства
- базу данных лучших практик
- инструменты для оценки качества выполняемой работы
- приглашения на тренинги, образовательные мероприятия и т.д.

4.5 Закон о сотрудниках территориального самоуправления

23 This is currently a problem of many IT-related projects, such as basic registers

24 Ministerstvo vnitra ČR, Portál lidských zdrojů <http://www.mvcr.cz/clanek/portál-lidskych-zdroju.aspx>, <http://www.mvcr.cz/clanek/portál-lidskych-zdroju.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>



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

Закон был одобрен в 2002 году и, в отличие от Закона о государственной службе, вскоре вступил в силу. На данный момент это единственный значительный документ, в котором дается определение понятия чиновника/госслужащего и его прав и обязанностей. Статус этих государственных служащих (лиц, выполняющих административные обязанности в местных администрациях) отличен от статуса наемных работников в целом, определяемого трудовым законодательством. Для того, чтобы принять на работу нового госслужащего, соответствующая вакансия должна быть объявлена публично. Эти критерии сходны с теми, которые содержатся в Законе о госслужбе. Приступая к работе, чиновники должны подписать декларацию об имеющихся у них интересах, связанных с частным бизнесом, а также они не могут быть членами управляющих советов частных предприятий лично, а лишь в качестве представителей регионов, будучи официально назначенными. Чиновники могут выполнять дополнительную оплачиваемую работу, если предварительно получают согласие своего непосредственного руководителя. Если они предварительно не обратились за разрешением, то могут быть уволены за выполнение оплачиваемой работы, не связанной с госслужбой.

Однако, чиновникам не требуется такое разрешение для выполнения научной, образовательной, журналистской, литературной или художественной деятельности, а также для участия в качестве эксперта или переводчика в суде или ином административном органе. Им также не требуется дополнительное разрешение для участия в государственных экспертных советах или для управления своим собственным имуществом.

4. 6. Управление кадрами на муниципальном уровне

В то время как на национальном уровне не существует системного подхода к управлению кадрами на госслужбе, на муниципальном уровне ситуация иная. Ограниченные ресурсы и более пристальное внимание общественности заставляют многие муниципалитеты быть более эффективными и нанимать на работу как можно более компетентных людей.

Различные районы Праги (это примеры основаны на исследовании в Праге-10²⁵) проводят внутреннюю аттестацию сотрудников в соответствии с внутренними правилами, в ходе которой отмечается, выполняют ли сотрудники намеченные цели — например, в срок отвечают на запросы граждан,

25 In-depth interviews with various officials



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

выполняют организационные задачи и т.д. Результаты аттестации частично влияют на начисление заработной платы.

Критерии отбора на должность госслужащего опубликованы на сайтах местных органов власти. В частности, интервью включает в себя различные тестовые ситуации, реагируя на которые, кандидат дает понять, как он вел бы себя, если бы столкнулся с определенной ситуацией во время исполнения рабочих обязанностей — с точки зрения этикета, устойчивости к стрессу, предрасположенности к коррупции и т.д. Баллы за прохождение тестовых ситуаций составляют 30%-40% общей оценки за интервью.

Новые сотрудники проходят вводный курс обучения и получают информационный пакет, содержащий сведения о структуре местных органов власти, внутренних процедурах и правилах, а также полезные советы. Все госслужащие (это не относится к политикам) должны следовать этическому кодексу и проходить регулярное обучение как в виде онлайн-курсов, так и в виде интерактивных тренингов.

4. 7. Этический кодекс

Этический кодекс существует в госсекторе Чехии начиная с 2001 года, когда он был одобрен постановлением правительства (от 21 марта 2001 года, № 270). Целью этого кодекса является повышение престижа госслужбы и уровня доверия к госслужащим со стороны общественности. В резолюции указано, что сходные кодексы должны быть приняты и на других уровнях госуправления.

Как и у любого Этического кодекса, его целью является создание ясного и стабильного комплекса правил и руководящих принципов, которыми руководствуются госслужащие и работники госсектора в тех ситуациях, когда они могут столкнуться с конфликтом интересов или получить задание, противоречащее интересам граждан, которым они призваны служить. Основной Кодекс имеет серьезные ограничения, так как не отражает специфические потребности отдельных министерств и государственных организаций. Таким образом, считается, что Кодекс содержит слишком общие формулировки и не отвечает своей задаче, что было признано даже текущим правительством, объявившим пересмотр Кодекса одним из своих приоритетов в рамках кампании по борьбе с коррупцией.²⁶

26 Vláda ČR, Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/Strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012---aktualni-zneni_1.pdf.



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

Так например, Кодекс не содержит никакого упоминания о контроле за выполнением норм и средств для обеспечения его выполнения. Таким образом, его содержание может быть использовано лишь как советы, но не как законные требования, невыполнение которых может повлечь определенные последствия для госслужащего. Этот факт послужил основой для обсуждения юридических и этических измерений Кодекса, а также связанных с ним законов и юридических норм. В частности, предлагалось сделать Кодекс одним из приложений к трудовому контракту.

Новый Этический кодекс был одобрен постановлением правительства 9 мая 2012 года за № 331 как часть комплекса мер по борьбе с коррупцией.²⁷ Он задает минимальные этические стандарты и нормы поведения и обязует министерства и другие центральные органы власти создать свои собственные кодексы, которые более полно отражают их потребности и содержат более детальную информацию. Поскольку пересмотр Кодекса был представлен как одна из мер по борьбе с коррупцией,²⁸ то его основное предназначение — улучшить поведение госслужащих во избежание ситуаций, которые могут расцениваться как коррупционные. Правительство также подчеркивает, что нарушение нового кодекса может рассматриваться как нарушение трудовой дисциплины, однако это утверждение не имеет юридического основания.

В целом, формулировки Кодекса остаются достаточно общими, так как он описывает поведение всех госслужащих. Однако, создание отдельных кодексов, следующих главным принципам основного Кодекса, для организаций должно улучшить эту ситуацию.²⁹ Одним из главных препятствий в создании функционального кодекса является отсутствие Закона о госслужбе. Как разъяснялось ранее, отсутствие четкого разделения между политиками и госслужащими создает множество препятствий эффективному и прозрачному госуправлению. Сам по себе Кодекс не в состоянии улучшить эту ситуацию.

27 Czech version is available here http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf, English version might follow

28 English version of the Strategy - <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/protikorupcni-strategie/zneni-strategie/Protikorupcni-strategie-aktualni-zneni--anglicka-verze.pdf>

29 Etický kodex, http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf



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

Как уже упоминалось, после публикации основного Этического кодекса, министерства и другие центральные госорганизации должны были создать свои собственные кодексы. В тех случаях, когда у организации уже был такой кодекс, они могли либо сохранить его (если он согласовывался с новым Кодексом), либо обновить его. Почти все министерства обновили свои Этические кодексы.

4. 7. 1. Министерства

Все чиновники и сотрудники министерств должны подписать меморандум о том, что они принимают Кодекс. Этот процесс обычно является частью подписания трудового контракта. Многие кодексы министерств почти полностью совпадают с основным Кодексом. Например, Министерство регионального развития³⁰ опубликовало исходный текст без существенных изменений. Сходным образом, Министерство финансов³¹ использовало исходный вариант, лишь заменив словосочетание «государственный служащий» на «сотрудник» и добавив небольшие стилистические изменения. Это изменение может рассматриваться как оправданное, так как в отсутствие Закона о госслужбе, термина «госслужащий» по отношению к центральному правительству не существует ни юридически, ни формально.

Однако, некоторые министерства пошли далее. Например, Министерство сельского хозяйства³² создало этическую комиссию в качестве Совета при министре. Комиссия состоит из председателя, секретаря и трех сотрудников Министерства, из которых один предлагается профсоюзом. Комиссия занимается случаями конфликта интересов, случаями возможной коррупции и превышением должностных полномочий. Также часть кодекса Министерства, относящаяся к коррупции (под названием «Подарки и другие услуги») является более детальной, чем в основном Кодексе. Например, в нем четко определяется, что «проявления вежливости», такие, как цветы или книги, не являются взяткой и не подлежат обязательному декларированию. В

30 Etický kodex MMR, <http://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Ministerstvo/Komunikace-s-uradem/Eticky-kodex>

31 Etický kodex MF, http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Eticky_kodex_zamestnancu_CR_-_Ministerstva_financi_2012_pdf.pdf

32 Etický kodex Ministerstva zemědělství, http://eagri.cz/public/web/file/6025/ETICKY_KODEX.pdf



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

сомнительных случаях необходимо проинформировать комиссию, которая в течение десяти дней примет решение, что делать с подарком. Если кто-либо из сотрудников получил приглашение на какое-либо публичное мероприятие, он обязан сообщить об этом своему непосредственному руководителю или проинформировать комиссию. То же относится к приглашениям на деловые обеды и т.д.

4. 7. 2. Муниципалитеты и регионы

Ни закон, ни постановление правительства не обязывает муниципалитеты и регионы создавать и принимать свои собственные этические кодексы. Однако, как уже неоднократно упоминалось, более пристальный контроль общественности зачастую принуждает их к этому. Это особенно относится к Праге и ее районам, руководство которых часто подозревается, без основания или с основанием, в коррупции. Различные общественные организации принуждают муниципалитеты к тому, чтобы улучшить свои этические стандарты и ввести более жесткие меры по борьбе с коррупцией.

Общественное давление и недоверие заставило политиков, находящихся у власти в Праге, опубликовать Этический кодекс для членов городского совета, что является в высшей степени необычным.³³ Как мы указывали ранее, обычно этический кодекс относится к поведению госслужащих и сотрудников госорганов, а не политиков на руководящих или выборных должностях.

Согласно этому Кодексу, члены совета должны открыто объявить о своих интересах, связанных с частным бизнесом (а также интересах их близких родственников), а также факты участия в гражданских ассоциациях, которые получают финансовую поддержку из городского бюджета. Члены совета также должны сообщать о приобретении крупной собственности (например, недвижимости) и т.д.

5. «Умная администрация»

Повышение эффективности управления неразрывно связано с компьютеризацией процессов и деятельности, осуществляемой государственными властями. Первые признаки электронного правительства Чехии появились в начале 1990-х, когда Технический университет Чехии первым из государственных учреждений был подключен к Интернету. В

33 Etický kodex člena Zastupitelstva hlavního města Prahy

http://www.praha.eu/public/73/bb/38/1463673_303730_Priloha_c_1_k_tisku_Z_1384.pdf



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

последующие два десятилетия правительством были разработаны различные стратегические документы, поддерживающие компьютеризацию, однако полноценный процесс не начинался до 2006 года, в котором правоцентристское правительство Мирека Тополанека (ODS) сделало эту тему одним из приоритетных вопросов своей программы и оказало процессу полную политическую поддержку.

Развитие электронного правительства в определенной степени является прекрасным примером того, как можно продвигать идеи современного государственного управления в крайней консервативной среде госслужащих, которые редко восприимчивы к новым идеям. Первым шагом было привлечь достаточное количество экспертов как в Министерство внутренних дел, так и в другие организации, участвующие в процессе. Эти эксперты помогли создать современную среду ориентированную на информационные технологии. Благодаря их интересам и контактам, они сформировали идею «Умной администрации», которая должна быть внедрена в практику управления. Однако, чтобы выйти за теоретические рамки, им нужна была политическая поддержка и фигура лидера, которую они получили в лице Ивана Лангера, министра внутренних дел (ODS).

Идея электронного правительства стала успешной еще и потому, что ее неустанно продвигал известный энтузиаст информационных технологий Ондражей Феликс, который в том или ином качестве работал со всеми бывшими у власти правительствами за пятнадцать лет и был автором основного замысла. Он быстро нашел общий язык с Иваном Лангером и поделился с ним своими наработками. Таким образом, Лангер получил сильную экспертную поддержку, на которую он смог опереться в своей политической кампании. Кроме этого, взаимодействие с ИТ-сектором имело и финансовые выгоды — как для государства с точки зрения экономии, так и для политических партий с точки зрения взносов в партийную кассу, что, однако, в то время не было широко известно. Однако, даже в рамках закона, заинтересованность ИТ-компаний, сотрудниками которых являлись многие эксперты, в государственных контрактах создало необходимое окно возможностей.

В 2007 году правительство создало новый орган — Правительственный совет по информационному обществу — межминистерский орган, основной задачей которого было подготовить экспертную поддержку для решений правительства по поводу ИКТ и электронного правительства. Через несколько дней после создания этого органа было расформировано не отличавшееся успешностью Министерство информатики. Возглавило реализацию проектов информационного общества и электронного правительства Министерство внутренних дел.



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 настоящее время концепция «электронного правительства» включает в себя следующие компоненты:³⁴

- Создание универсальных точек доступа CzechPOINT (мест, в которых любой гражданин может получить доступ к различным базам данных и решить различные административные вопросы независимо от того, где он находится в конкретный момент);
- Создание коммуникационной инфраструктуры для обмена данными между государственными органами;
- Создание системы электронной коммуникации через общее хранилище данных;
- Создание баз данных для государственного управления (реестр территорий, адресов и недвижимости, реестр граждан, реестр прав и обязанностей).

Развитие современных информационных технологий является основной причиной, по которой решение многих вопросов перестало быть прерогативой местной юрисдикции. Другими словами, благодаря электронному правительству граждане могут получить доступ к услугам из любого места на территории Чехии, а не только в административных учреждениях, отвечающих за конкретное место их проживания. Однако, местная юрисдикция все еще имеет значение в тех случаях, когда вопрос затрагивает интересы других людей в той же местности или общественные интересы в целом.

ИТ-услуги оказываются в большинстве случаев Почтой Чехии, которая является государственным предприятием.

5.1. Коммуникационная инфраструктура государственного управления

Коммуникационная инфраструктура для госуправления (чешская аббревиатура KIVS) объединяет несколько сетей различных государственных учреждений в одну сеть. В теории, эта система более эффективная и менее затратная.

Начало KIVS было положено в 2007 году, когда многие сети учреждений функционировали параллельно. Как правило, каждое министерство или государственная организация имело свою сеть, и они не были объединены друг с другом. Идея KIVS появилась по двум основным причинам — 1) необходимость создания безопасной, объединенной и эффективной сети, 2)

34 Ministerstvo vnitra ČR, Analýza aktuálního stavu veřejné správy, 2011

<http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy-pdf.aspx>



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

устранение монополии провайдеров данных. Был объявлен публичный тендер на создание сети данных, в котором приняли участие четыре конкурирующие организации. Недавно Офис защиты конкуренции приостановил тендер на поставку интернет- и телефонных подключений, объявленный через центральный электронный портал. Пока эта проблема не разрешится, государственный бюджет теряет средства из-за неблагоприятных условий, на которых были заключены предыдущие договоры на поставку услуг.

5.2. Электронная библиотека разработанного законодательства (eKler)

Государственное регулирование законотворческой деятельности обязывает публиковать проекты законов в Интернете. Для этой цели была создана специальная электронная библиотека (eKler). Этот публичный портал был создан по распоряжению правительства № 816 в 2007 году, то есть в то же время, когда начали разрабатываться процессы электронного правительства. Это решение было основано на Плана действий по реализации государственной информационной политики. Портал находится в ведении Офиса аппарата правительства, который занимается мониторингом состояния проектов законов, их распространением между различными властными структурами, парламентом и президентом. EKler упрощает процедуру сбора комментариев к проектам законов, так как облегчается процедура доступа к текстам проектов и комментирования в режиме онлайн. Через портал можно получить доступ к комментариям различных министерств, ответам на комментарии, материалам, представленным во время заседаний Кабинета министров и материалам, которые не вошли в повестку дня Кабинета министров.

Часть портала открыта для публичного доступа, а часть - лишь для доступа соответствующих официальных лиц. Для этой цели доступ ко второй части открыт лишь для определенных IP-адресов. Сама библиотека работает через протокол HTTPS.

EKler также содержит базу данных под названием eVlada (eGovernment), которая содержит только документы, предназначенные для правительственных заседаний, и редактировать которые могут только сотрудники Офиса аппарата правительства. Кроме текста, эта база данных содержит графические изображения, показывающие статус различных задач, делегированных министерствам и организациям, с указанием конечных сроков выполнения и промежуточных отчетов.



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. 3. Цифровая карта государственного управления

Цифровая карта государственного управления (чешская аббревиатура DMVS) сможет предоставить комплексные данные из различных географических информационных систем в одном программном приложении. Этот проект должен упростить процедуру государственного управления как на национальном, так и на региональном уровне, а также для широкой общественности в соответствии с принципами «умной администрации».³⁵

Этот проект реализуется Министерством внутренних дел совместно с Министерством охраны окружающей среды, Министерством регионального развития, Министерством сельского хозяйства, Геодезическим офисом Чехии, Офисом картографии и кадастров (COSMC), Союзом городов и муниципалитетов Чешской республики и Ассоциацией регионов Чешской республики.

Основой для DMVS являются уже существующие цифровые карты, предоставленные COSMC. DMVS будет создан путем слияния существующих физических карт с цифровыми и оцифрованными кадастровыми картами, а также другими пространственными данными, в том числе техническими картами. Все данные будут содержать метаданные, а DMVS будет также связан с Реестром территориальной идентификации, адресов и недвижимости.

К сожалению, состояние этого проекта в настоящее время сходно со многими другими крупными проектами модернизации госуправления. Его реализация отложена до завершения Стратегии развития инфраструктуры пространственной информации Чешской республики до 2020 года, которая должна будет определить новые каналы для координации. Так как до сих пор эта работа не завершена, проект находится в состоянии паузы.

5. 4. Основные реестры

Основные реестры могут рассматриваться в качестве еще одного из основных компонентов электронного правительства. Их основная цель — минимизировать общее количество посещений правительственных учреждений, которое должен сделать гражданин для получения административных услуг, а также сделать доступ к этим реестрам возможным в любое время и из любого места. Государственное управление должно

35 Ministerstvo vnitra ČR, Digitální mapa veřejné správy,
<http://www.mvcr.cz/clanek/digitalni-mapa-verejne-spravy-2749.aspx>



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

обеспечивать безопасный, эффективный и прозрачный обмен точной и актуальной информацией (так называемыми справочными данными). Справочные данные в настоящее время разделены следующим образом (в скобках указана организация, ответственная за эти данные):³⁶

- Реестр граждан (Министерство внутренних дел) – оперативно обновляющиеся справочные данные о гражданах Чехии, иностранцах, имеющих вид на жительство и иностранцах, которым предоставлено убежище;
- Реестр прав и обязанностей (Министерство внутренних дел) — данные о сфере государственной власти, правах и обязанностях граждан;
- Информационная система основных реестров (Министерство внутренних дел) – определяет условия функционирования основных реестров;
- Реестр юридических лиц (Чешский офис статистики) – информация о юридических лицах, органах власти и индивидуальных предпринимателях;
- Реестр территориальной идентификации, адресов и недвижимости (Чешский офис геодезии, картографии и кадастров) — данные об основных территориальных элементах, в том числе регионах, муниципалитетах и их частях.
- Передатчик личных идентификаторов (Офис по защите личных данных) — ключевой проект по защите личных данных, который предотвращает получение любых персональных данных из реестров с использованием лишь личного номера.

Трансформация государственных услуг в более дружелюбный по отношению к пользователю и современный формат создала множество проблем, связанных с человеческим капиталом. Государственные служащие должны были быть подготовлены к переменам путем прохождения ряда тренингов и конференций, посвященных информатизации. Однако, эти мероприятия не были централизованы и скоординированы, и представляли множество возможностей для коррупции и неэффективности. В настоящее время общественность и

36 Businessinfo.cz, Základní registry veřejné správy,
<http://www.businessinfo.cz/cs/clanky/zakladni-registry-verejne-spravy-20575.html>



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

госслужащие могут познакомиться с основными реестрами на главной веб-странице Национального управления реестрами.³⁷

Следуя принципам прозрачного госуправления, в публичном доступе находятся многие другие материалы, такие как программы обучения, архитектура основных реестров, методика оценки внедрения, а также технические и операционные документы.

Чтобы предоставить гражданам прямой доступ к государственному управлению, Министерство внутренних дел поддерживает Портал государственного управления, через который граждане могут зайти в свои ящики данных и получить услуги через CzechPOINT.³⁸

5. 5 Информационная система ящиков данных

В ноябре 2009 года Информационная система ящиков данных стала работать в полную силу. Ее правовым основанием является Закон № 300/2008 Coll «Об электронных транзакциях и авторизованной конверсии документов». Используя ящики данных (data boxes), граждане могут посылать различные электронные документы разнообразным государственным органам, а также получать от них документы. В настоящее время они предназначены для дополнения традиционной «бумажной» коммуникации и имеют равную юридическую силу. Юридические лица и органы власти получают такой ящик бесплатно (так как они обязаны иметь его в соответствии с законом), другие субъекты — частные лица и общественные организации — получают его после подачи соответствующего заявления.

Пользователи могут зайти в ящик данных через обычную веб-страницу, интерфейс которой напоминает ящик электронной почты. В нем отображаются полученные и отправленные сообщения, а также список возможных контактов. Похожий интерфейс используется для создания сообщений и прикрепления приложений. Все эти функции определены и гарантированы в соответствии с законом.

В 2013 году Министерство внутренних дел предложило внести дополнения в Закон № 00/2008 Coll «Об электронных транзакциях», которые сейчас находятся на рассмотрении в соответствующих министерствах. Если новый проект Закона будет одобрен и за него проголосует большинство парламентариев, начиная с января 2014 года не только частные компании и

37 National Registers Authority, <http://www.szrcr.cz/index.php?lang=2>

38 Portál veřejné správy, <http://portal.gov.cz/portal/obcan/>



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

государственные органы, но также и все предприниматели будут обязаны использовать data box для коммуникации с органами госуправления. Также рассматривается возможность автоматического предоставления ящика всем индивидам, достигшим возраста 18-ти лет. Они по-прежнему могут использовать традиционные каналы коммуникации и имеют право в любой момент прекратить или возобновить пользование ящиком.

Data boxes необходимы для электронной коммуникации, осуществляемой через CzechPOINT. Бизнесмены, предприниматели и индивиды могут получить сертификаты регистрации, выписки из Торгового реестра и других реестров в электронной форме, что отменяет необходимость даже посещать офисы CzechPOINT. Документы бесплатно присылаются в ящики данных. Однако, эта система пока еще недостаточно хорошо работает, в нее часто отсутствует доступ, и лишь малая часть всех услуг функционирует.

5. 6. Оценка

Все перечисленные выше проекты электронного правительства выглядят изолированными островками в реформе госуправления. Однако, все они являются необходимыми для дальнейшей модернизации. Без основных реестров невозможен анализ процессов, который возможен только при компьютеризации госуправления. Чешский опыт в области информационных систем оставляет желать лучшего (например, по поводу проекта электронного проездного билета на все виды общественного транспорта в Праге “OpenCard”, а также электронной карты социальных выплат “sCard” сейчас проводится расследование по обвинению в коррупции), так как многие из этих систем имеют завышенную стоимость, непрозрачны, и, что, наверное, самое худшее — нефункциональны. С другой стороны, завершение этих проектов совершенно необходимо для модернизации государственного управления.

Ящики данных позволяют гражданам с легкостью получать доступ к государственным реестрам, и таким образом создают мост между гражданами и государственной администрацией. Равноценность документов, созданных в электронной и бумажной форме, укрепляет эту связь. Другие базы данных помогают улучшить коммуникацию с помощью Интернета и уменьшают количество людей, необходимых для выполнения различных административных обязанностей. Функционирование основных систем позволяет планировать дальнейшее развитие, в частности, создание системы e-Justice. Эти шаги позволят создать инфраструктуру для обмена данными и, в идеале, стимулируют создание других систем по инициативе других государственных органов. Однако, эти системы должны быть совместимы друг с другом, иначе проблема с координацией останется актуальной.



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 2012 году в рамках e-Government Survey³⁹, проводимого ООН, были оценены 193 страны, причем Чешская республика заняла 46-е место, таким образом оказавшись на тринадцать мест ниже, чем в предыдущем году. Одна из самых низких оценок была получена по критерию электронной демократии, так называемой системы e-Participation, которая обсуждается с 2000 года, но никаких конкретных шагов для ее разработки, в том числе правовых, предпринято до сих пор не было.

Как же электронное правительство используется и оценивается общественностью, бизнес-сообществом и самими государственными органами? В соответствии с данными Чешского статистического офиса, в 2012 году использование электронных услуг снизилось на более чем 10% по сравнению с 2011 годом. В 2011 году примерно 39,8% частных лиц использовали Интернет для коммуникации с государственными органами. В 2012 году таких было лишь 29,4%. Однако, данные 2011 года были основаны на результатах переписи, формы которой можно было заполнить также онлайн.⁴⁰ В целом, цифры указывают на потребность в онлайн-услугах, однако правительство не в состоянии удовлетворить весь этот спрос, как показывает последний скандал с Реестром транспортных средств и электронной Амбулаторной книжкой — оба этих проекта оказались чрезвычайно затратными и нефункциональными.

6. Заключение

Как показывает данная работа, процесс реформы государственного управления в Чехии далек от завершения. Многие важные реформы, задача которых - внедрить современные подходы к госуправлению,- были начаты лишь недавно: так, проекты электронного правительства были начаты примерно шесть лет назад, а введение индикаторов эффективности лишь несколько лет назад. Таким образом, многие из этих практик все еще находятся в фазе предварительного анализа или проектного планирования. В случаях, например, реформы коммуникаций, реализация проекта была задержана вследствие начавшегося расследования, инициированного властями.

39 United Nations E-Government Survey 2012,
<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>

40 <http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/p/9703-12>



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

Все это приводит к ситуации, в которой целый ряд проектов (внедрение индикаторов эффективности, управление кадрами) не могут быть комплексно оценены, если мы не хотим ограничиться критическими замечаниями о том, что их следовало начать на десять лет раньше и с большей интенсивностью. Однако, уже на этом этапе можно идентифицировать «темные стороны» этих проектов — коррупция, недостаток координации и чрезмерная увлеченность отдельными этапами реализации — которые необходимо принимать во внимание при реализации подобных реформ в других странах.

Однако, такие реформы как децентрализация, реформа финансового управления и контрольных органов, а также отдельные аспекты внедрения электронного правительства, показывают пример успешного и эффективного проведения реформ, но также и проблемы, которых необходимо избегать (например, путаницы при создании единиц территориального деления).

Общее представление о реформах в Чехии, основанное на этом исследовании, вряд ли будет чрезмерно позитивным. Частично причиной этому является выбор темы, а частично — тот факт, что центральное управление зачастую отстает от муниципалитетов и регионов в применении современных подходов, многие из которых упомянуты в исследовании. Многие наблюдатели политической жизни в Чехии согласятся, что общая картина часто выглядит хуже, чем отдельные части. Однако, даже тот факт, что государственное управление осталось функциональным, несмотря на различные попытки его реформировать, уже можно считать признаком успеха.

7. Рекомендации

7. 1. Состояние государственного управления

- Разделение на регионы в соответствии с существующими традиционными и историческими границами, а также существующими региональными центрами позволило бы разработчикам региональной политики избежать множества препятствий при обсуждении искусственно созданных административных единиц, а также негативной реакции общественности.
- Параллельное существование множества региональных структур (деление на 14 и 7 регионов, а также существование округов и муниципалитетов с расширенными полномочиями в Чехии) имеет печальные последствия для принятия общественностью процессов децентрализации и также приводит к общей путанице. Любая реформа должна стремиться избегать такой ситуации.



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

- Механизмы центрального контроля за ситуацией в регионах должны быть прозрачными и четко определенными, иначе регионы подвергаются высокому риску коррупции.

7. 2. Эффективность государственного управления

- В Чешской республике лишь недавно были начаты проекты по измерению и улучшению эффективности государственного управления. Идея о том, что государственные услуги должны отвечать определенным стандартам, которые должны выполняться всеми государственными органами на одном и том же уровне государственного управления выглядит логичной и должна в перспективе привести к положительным результатам.
- Оба проекта в этой области («Эффективное госуправление» и «Каталог государственных услуг») выглядят интересными и достойными пристального наблюдения. Однако, поскольку их реализация лишь началась, было бы преждевременным оценивать эти проекты и приходить к каким-либо заключениям о том, возможно ли перенести этот опыт в другие страны.
- Обеспокоенность высокой начальной стоимостью внедрения стандартизированных индикаторов эффективности (таких, как CAF или ISO) выглядит чрезмерной. Вероятнее всего, главная причина, по которой они медленно и неохотно внедряются — это нежелание центральных государственных организаций. Эти стандарты могут быть рекомендованы для внедрения в Украине и Беларуси.

7. 3. Современные подходы к управлению кадрами на госслужбе

- Скорейшее введение Закона о госслужбе, в котором четко определена роль государственных служащих, является главным условием для внедрения современных подходов к управлению кадрами в государственном секторе. Без деполитизации государственной службы управление кадрами не может применяться к госслужащим высшего ранга.
- В Законе должен быть определен статус чиновника как государственного служащего, а не только наемного работника государства. Однако, их финансовое вознаграждение должно быть в определенной степени привязано к качеству выполняемой ими работы и выполняемым обязанностям, как это делается в некоторых чешских муниципалитетах.
- Этический кодекс должен иметь правовую силу, его нарушение должно рассматриваться как дисциплинарное с соответствующими



**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

последствиями. Однако, сам Кодекс является только одним из аспектов создания эффективной администрации, которое должно начинаться с создания эффективных правовых рамок, в которых функционирует государственная служба.

7. 4. «Умная администрация»

- Для успешной модернизации необходимо сочетание сильного политического руководства, поддержки экспертов и очевидность финансовых преимуществ модернизации как для государства, так и для других (участвующих в рамках закона) акторов.
- Ситуация, в которой дальнейший прогресс множества программ зависит от завершенности целого ряда других, приносит много вреда, так как общий прогресс реформы может быть с легкостью заторможен.
- Такие сервисы, как CzechPOINT или eKler являются хорошо функционирующими и могут быть использованы в качестве примера в других странах. Другие проекты, в том числе Основные реестры, все еще сталкиваются с серьезными проблемами, так что необходимо дождаться окончания их полной реализации.