

Українська Академія державного управління
при Президентіві України

Центр досліджень адміністративної реформи

**КОРПУС ВИЩИХ
УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВИЩОГО РІВНЯ
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ
І СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

PUMA / SIGMA LIBRARY

UKRAINE SP-1

Київ 2000

Українська Академія державного управління
при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

**КОРПУС ВИЩИХ
УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВИЩОГО РІВНЯ
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ
І СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

*Схвалено
Вченою радою
Української Академії
державного управління
при Президентові України*

Київ
Видавництво УАДУ
2000

ББК 67.9(2)

К 66

Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

Публікації SIGMA: №1

Видання цієї публікації стало можливим завдяки гранту, наданому Українській Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту NISPACEE "Переклад публікацій SIGMA та інших видань на національні мови" та, частково, за фінансової підтримки Канадського Агентства міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

Переклад цього видання на українську мову став можливим завдяки підтримці проекту "Ініціативи реформ місцевого самоврядування та державної служби" Інституту відкритого суспільства (LGPSRI/OSI).

Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку - OECD - за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад здійснено з французького тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: "Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale (Documents SIGMA: № 1). OECD не несе відповідальності за переклад.

К 1203020200-01 Без оголошення
УАДУ - 2000

ISBN 966-7353-74-5

© Українська Академія
державного управління
при Президентові України, 2000

© Український переклад:
С. М. Озінська, 2000

З М І С Т

ПЕРЕДМОВА.....	7
ВСТУП	9
0. Декілька другорядних штрихів	11
1. Концепція корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК)	14
1.1. Визначення концепції.....	14
1.2. Досвід з питань впровадження Корпусу Вищих Управлінських Кадрів (КВУК).....	14
i) <i>“Вища німецька служба” (Höherer Dienst)</i>	<i>14</i>
ii) <i>“Вищі французькі корпуси” (Grands corps)</i>	<i>15</i>
iii) <i>Новий досвід Вищих Виконавчих Служб (Senior Executive Services)</i>	<i>16</i>
1.3. Можливий внесок КВУК у головні функції управління центральних органів влади країн Центральної і Східної Європи	18
i) <i>Міжміністерський зв'язок і координація</i>	<i>19</i>
ii) <i>Спільні норми, процедури і формальності для різних міністерських департаментів</i>	<i>21</i>
iii) <i>Русійна сила в державній службі центральних органів влади</i>	<i>22</i>
1.4. Деякі переваги КВУК.....	24
i) <i>Можливість надавати міністрам поради нейтрального характеру з урахуванням політичної значимості проблем</i>	<i>24</i>
ii) <i>Забезпечення стабільності на вищих рівнях органів влади</i>	<i>25</i>
iii) <i>Централізація з метою децентралізації.....</i>	<i>27</i>
iv) <i>Можливість підвищення заробітної плати державних службовців без збільшення бюджетних витрат.....</i>	<i>28</i>

2. Необхідні компоненти для впровадження системи КВУК	28
2.1. Мінімальна законодавча база	28
i) Закон чи нормативний акт?	29
ii) Основоволожні принципи і правила	29
iii) Взаємозв'язок із загальним законодавством з питань державної служби	32
2.2. Система набору і управління кар'єрою	33
i) Величина КВУК	34
ii) Критерії допуску	35
iii) Принципи переміщення	37
iv) Принципи здійснення кар'єри	38
v) Інституції для допуску, переміщення і управління кар'єрами	39
vi) Прозорість у призначеннях на вакантні посади ...	40
vii) Чітка система відповідальності	41
2.3. Специфічна підготовка	41
i) Врахування технічних обмежень	42
ii) Адаптація програм розвитку для галузей, які найбільше вимагають професійної ініціативи	42
iii) Зв'язок між оцінюванням професійних досягнень і розвитком кар'єри	43
iv) Специфічні стратегії для країн Центральної і Східної Європи	43
2.4. Аналіз і опис посад	43
2.5. Системи оплати праці і умови винагороди	44
3. Висновки	47
<i>Додаток I Вибіркова бібліографія</i>	48
<i>Додаток II Рекомендації мережі NISPACEE щодо проекту програми підготовки вищих державних управлінських кадрів</i>	49

ПРОГРАМА SIGMA

Програма SIGMA - Програма підтримки удосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку) та програми PHARE Європейського Союзу. SIGMA підтримує зусилля по реформуванню державного управління у країнах Центральної і Східної Європи. Вона фінансується на 75 відсотків Програмою PHARE і підтримується деякими країнами-членами ОЕСР.

ОЕСР - Організація економічного співробітництва і розвитку - є міжурядовою організацією, яка об'єднує 25 демократичних країн з розвинутою ринковою економікою. Центр співробітництва з країнами перехідної економіки (ЦСКПЕ) надає рекомендації та підтримку з широкого кола економічних питань країнам Центральної і Східної Європи та країнам колишнього СРСР, що здійснюють реформи. Програма PHARE є ініціативою Європейського Союзу, який віддає свої компетенції та інвестиції у розпорядження країн Центральної і Східної Європи з метою підтримки у них розвитку ринкової економіки та демократичних суспільств.

Створена у 1992 році, SIGMA функціонує у складі Служби державного менеджменту ОЕСР (PUMA). PUMA забезпечує надання інформації та експертного аналізу з питань державного менеджменту політикам країн-членів ОЕСР та сприяє встановленню контактів і обміну досвідом між управлінцями державного сектора. Через посередництво PUMA, SIGMA пропонує одинадцяти країнам Центральної і Східної Європи надзвичайно корисну спеціальну інформацію, що була зібрана протягом багатьох років досліджень і діяльності.

Уряди країн-учасниць і Секретаріат SIGMA співпрацюють у гнучкому режимі, маючи на меті створення таких робочих програм, які б сприяли діяльності урядів по удоско-

наленню державного менеджменту у відповідності до їх власних пріоритетів та завдань програми SIGMA. Ця програма використовує міжнародну мережу, яка об'єднує досвідчених державних управлінців, для надання консультативних послуг та порівняльного аналізу різноманітних систем управління. Крім того, SIGMA тісно співпрацює з іншими міжнародними донорами з метою сприяння проведенню адміністративних реформ та розвитку демократії у країнах Центральної і Східної Європи.

Серед усіх заходів SIGMA вважає своїм найбільшим пріоритетом сприяння співробітництву між урядами країн з перехідною економікою. З цією метою SIGMA пропонує, зокрема, підтримку у матеріально-технічному забезпеченні щодо створення мереж, які б об'єднали практиків державного управління країн Центральної і Східної Європи та їх колег з країн-членів ОЕСР.

Діяльність Програми SIGMA охоплює шість напрямів: реформа державних інституцій, менеджмент у сфері розробки політик, управління державними видатками, управління державними службами, адміністративний нагляд та інформаційні служби.

Запити щодо передруку та загального чи часткового перекладу адресувати на ім'я Керівника служби публікацій за адресою: OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Висловлені у цій публікації думки не є офіційними точками зору Комісії, країн-членів ОЕСР чи країн Центральної і Східної Європи, що беруть участь у Програмі.

ПЕРЕДМОВА

Серія документів Програми SIGMA є новою серією спеціалізованих звітів, що запроваджена з метою доповнення діяльності, яку проводить SIGMA у країнах Центральної і Східної Європи і яка спрямована на розгляд окремих питань державного менеджменту, таких як контроль за державними видатками, адміністративний нагляд, міжвідомча координація і управління державними службами. Документ під назвою *“Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи”* розглядає актуальні питання у галузі управління державними службами.

SIGMA підготувала цей документ, щоб допомогти країнам проаналізувати можливість створення у них деяких корпусів державних службовців вищого рівня, побудованих на спільних принципах. У країнах Центральної і Східної Європи, як і у країнах-членах ОЕСР, вищі посадові особи відіграють вирішальну роль як у підвищенні професійного рівня державних органів влади, так і у їх реформуванні.

У більшості країн Центральної і Східної Європи закони про державну службу не прийняті. Однак, ухвалення відповідної політики щодо набору, відбору, переміщення державних службовців вищого рівня та розвитку їх службових кар'єр може зменшити ризик політизації тих посад державної служби, на які повинні призначатися вищі управлінські кадри. В умовах відсутності законодавства з питань державної служби, яке визначає права і обов'язки державних службовців, створення корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК) могло б стати фактором стабілізації.

У багатьох країнах з перехідною економікою зміни в уряді тягнуть за собою важливі широкомасштабні зміни у складі персоналу, що зумовлюються політичними мотивами. Ці зміни носять випадковий, непередбачуваний харак-

тер на відміну від тих, які спостерігаються у країнах-членах ОЕСР, де зміни персоналу також мають місце при зміні уряду, але у визнаних і загалом передбачуваних формах.

Цей документ не претендує на встановлення єдиної загальновизнаної концепції корпусу вищих управлінських кадрів. По суті, створення КВУК є справою, за яку можуть взятися країни, що є прихильниками створення корпусу державних службовців вищого рівня саме такого типу, враховуючи при цьому власні цілі й передумови, що склалися у країні. Дана публікація спрямована на надання практичної допомоги країнам, які проводять необхідний аналіз і готуються до прийняття відповідних рішень.

КВУК був би, очевидно, корисним для більшості країн SIGMA, зокрема для тих, яким бракує законодавства про державну службу. У подібному випадку КВУК міг би стати тим практичним виходом із ситуації, що допоможе зробити органи влади більш стабільними.

Професор Жак Зіллер, директор наукових досліджень Міжнародного інституту державного управління (ІІАР), підготував цей документ для виступу на засіданні узгоджувальної групи SIGMA у жовтні 1994 року. Представлений у формі публікації SIGMA, цей документ тепер є доступним для більш широкої публіки.

Цей документ доступний також в англійському варіанті під назвою *“Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries”*.

Деррі Ормонд,

Керівник Служби державного менеджменту, ОЕСР

ВСТУП

У всіх країнах ОЕСР існування професійного ядра управлінських кадрів розглядається як головний фактор забезпечення якості й ефективності органів влади та їх організаційної культури.

Ця проблематика була предметом різних трактувань у різних країнах. Деякі з них, такі як Німеччина, Франція, Об'єднане Королівство вже давно запровадили ряд правил і норм для системи державної служби вищого рівня, серед яких є окремі правила, що стосуються призначень на вищі посади. Інші країни зовсім недавно створили окремий корпус державних службовців безпосередньо для цих посад, прикладом якого є *Вища Виконавча Служба (Senior Executive Service)*, запроваджена у 1978 році в США¹.

У більшості країн особи, що посідають вищі посади в органах державної влади, призначаються на них, як правило, через центр, найвищими рівнями уряду. Управління ними відбувається у більш централізованій формі, ніж управління усіма державними агентами й державними службовцями, іноді навіть у відповідності до нормативних документів, що частково відрізняються від загальнонормативних актів, які регламентують державну службу. У більшості східних країн поняття вищих управлінських кадрів трактується у тій чи іншій формі як еліта державної служби або як клуб, до якого бажано було б належати.

Докладаючи особливих зусиль до відбору і управління вищими кадрами, уряди переслідують цілі забезпечення

¹ Слово *виконавча (executive)*, яке вживається у Північній Америці і в країнах Тихоокеанського басейну для найменування державних службовців, може призвести до плутанини. У Великій Британії та Ірландії це саме слово вживається для категорій державних службовців нижчого рівня: *виконавчий клас (executive class)*, що приймається на роботу без обов'язкової вищої освіти. Крім того, приєднання *senior* може призвести до плутанини з поняттям вислуги років.

Саме тому в англійській версії цього документа вживається вислів *top management* чи *top public managers* для означення державних службовців вищого рівня.

стабілізації, професіоналізму, привабливості для найвищих рівнів їхнього персоналу, а також якості й узгодженості у процесі прийняття державних політичних рішень.

При впровадженні системи державної служби до уваги повинна бути взята ціла низка питань:

- Чи потрібно розмежувати державну службу вищого рівня від загальної маси державних службовців, чи слід впровадити єдину інтегровану систему?
- Чи повинна державна служба бути повністю нейтральною відносно до політичних партій, чи громадянські свободи вимагають прозорості щодо політичних думок державних службовців?
- Державні агенти повинні бути зорганізованими згідно системи кар'єри чи просто потрібно мати систему набору на посади без усталеного порядку просування по службі?
- Орган влади принципово потребує державних службовців з універсальною підготовкою чи спеціалістів (якого типу)? Якщо співіснують обидва типи, то якими є відмінності між універсальними державними службовцями і державними службовцями-спеціалістами у питаннях підготовки та розвитку кар'єри?
- Вищі кадри державної служби повинні управлятись централізованим способом, спільним для всіх органів влади, чи вони повинні управлятись кожним міністерством за галузевим принципом?

Як показує система Корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК), що представлена у цьому документі, існують важливі кореляції між варіантами відповідей на ці запитання. У перехідному періоді створення чітко визначених інституцій, процедур та засобів управління вищими кадрами могло б стати найшвидшим шляхом до стабілізації і професіоналізації державних органів влади, а також полегшило б процес впровадження реформ.

Даний документ висвітлює питання, які необхідно проаналізувати при створенні системи вищих управлінських кадрів у центральних органах державної влади країн

Центральної і Східної Європи, і вказує напрями можливих практичних рішень, які могли б бути використані зацікавленими урядами.

0. Декілька другорядних штрихів

0.1. Країни Центральної і Східної Європи успадкували адміністративну структуру радянського типу, з галузевими нескоординованими міністерствами, які безпосередньо управляють діяльністю своїх підрозділів, аж до найнижчих ешелонів. Політичні й стратегічні рішення, включаючи бюджетні питання, приймалися партією і не були підготовленими й узгодженими з радою міністрів чи схваленими Парламентом. Ядро уряду, тобто рада міністрів, Прем'єр-міністр і міністр фінансів, не мали влади для прийняття політичних чи фінансових рішень, яку вони мають, зазвичай, в урядах Західної Європи. Але навіть ухвалення багатопартійної системи і парламентської системи західного типу (у деяких країнах з наданням важливої ролі президенту республіки, як це бачимо у Франції, Фінляндії чи Португалії), не змогло ліквідувати наслідків цієї спадщини.

0.2. Через те, що реформа центральних органів державної влади і утвердження демократичної структури є довготривалими процесами, багато з цих ознак продовжують переважати, за винятком хіба що ролі партії як координатора і керівника в останній інстанції.

У цьому контексті буде корисним розглянути деякі приклади, які у тій чи іншій мірі є характерними для всіх країн Центральної і Східної Європи, навіть якщо й існують між ними важливі розбіжності:

- i) Галузева структура ще не знищена і галузеві міністерства зі своїми традиційно важливими адміністративними органами залишаються дуже могутніми у порівнянні з центром. За часів минулого режиму галузеві міністерства зверталися до партії для узгодження рішень, які вони готували, не консультуючись при цьому з іншими міністерськими департаментами. Існує загроза, що ця процедура, якій бракує узгодженості,

не перестане існувати із введенням нової урядової структури.

Кожен міністр має право організувати своє міністерство на власний розсуд. На противагу західним країнам, це право стосується не лише виконавчих функцій і внутрішньої структури міністерства, а й поширюється на тих учасників, які залучені до процесу прийняття рішень у центральному уряді.

- ii) У цілому ще слабо розвинені зв'язки між різноманітними міністерствами і структурами, процедури співробітництва і міжміністерських переговорів для прийняття урядових рішень.

Ще недостатньо якісним є законодавчий процес, незважаючи на те, що кількість законопроектів досить суттєва. Законопроекти розробляються у галузевих міністерствах без відповідної процедури консультування з іншими міністерствами, зокрема з міністерством фінансів чи іншими зовнішніми компетентними органами.

Міністерство фінансів ще не відіграє належної ролі у розробці бюджету центральних органів виконавчої влади. Ще не існує розуміння бюджетної процедури як спільної функції, що можна спостерігати у західних країнах.

- iii) Органи влади знаходяться ще під дуже великим впливом упередженої політики; особи, що обіймають вищі посади державних органів влади, призначаються і звільняються з них за примхою міністра, до того ж вони дуже часто змінюються.

Не доведений до логічного завершення розподіл між адміністративними і політичними посадами, що не дає змоги чітко визначити, які посади мають постійний статус, а які залежать від долі уряду.

Державні службовці, включаючи вищих посадових осіб, приймаються на роботу галузевими міністерствами, а не урядом, що призводить до посилення галузевості, про яку вже йшла мова. Не існує

уніфікованого управління персоналом, як не існує і механізмів для переміщення кадрів між міністерствами.

Навіть якщо був прийнятий закон про державну службу, у формальних схемах розвитку службової кар'єри враховуються лише рівень диплома та вислуга років, а це не сприяє просуванню найбільш компетентних і найбільш динамічних працівників.

- iv) Місцеві органи влади мають дуже обмежене поле діяльності і ресурси. Більшість адміністративних заходів місцевого рівня організуються досі у рамках державних галузевих міністерських структур, навіть якщо питання децентралізації і територіального реформування поставлені на порядок денний реформ, що проводяться у більшості країн.

0.3. У більшості країн у центрі уваги адміністративних реформ стоїть питання розвитку функцій трансверсального управління, які були б спільними для всіх міністерств (для державного бюджету, процесу прийняття політичного рішення), або управління, базованого на спільних нормах (для персоналу, законодавчої роботи). Прикладом можуть бути реформи державних служб, які готуються або вже впроваджуються у країнах Центральної і Східної Європи. Подібні реформи мають на меті покласти кінець втручанню попередженої політики в управління і забезпечити створення стабільної, професійної, якісної державної служби у всіх міністерствах. Навіть якщо прогрес буде повільним, наслідком цього процесу стане передача повноважень від галузевих міністерств до центру.

0.4. Проблема, яка вимальовується в умовах такої спадщини і в контексті сучасного розвитку реформ, полягає в тому, щоб дослідити, чи може впровадження Корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК) полегшити розвиток необхідних для уряду функцій трансверсального управління, підвищити якість та ефективність центральних органів влади і процесу прийняття рішень й сприяти поліпшенню загального процесу управління людськими ресурсами в державних органах влади навіть за умови, коли законодавство про державну службу ще не прийняте.

1. Концепція корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК)

1.1. Визначення концепції

Для того, щоб прояснити концепцію КВУК для політиків і державних службовців країн Центральної і Східної Європи, пропонується наступне визначення КВУК:

Корпус Вищих Управлінських Кадрів (КВУК) - це визнана й структурована система управління персоналом для неополітичних посад найвищого рівня органів влади (посад вищих управлінських кадрів). Мова іде про державну службу кар'єрного типу, яка здатна забезпечити ці посади підготовленими і досвідченими кадрами. Корпус управляється централізовано відповідними інституціями і у відповідності до певних процедур маючи на меті забезпечення стабільності і професіоналізму центральної групи вищих управлінських кадрів і, одночасно, певної гнучкості, необхідної для пристосування до змін у складі уряду.

1.2. Досвід з питань впровадження Корпусу Вищих Управлінських Кадрів (КВУК)

Багатий досвід країн Центральної і Східної Європи може бути безпосередньо чи, найчастіше, опосередковано пов'язаний із концепцією КВУК.

i) "Вища німецька служба" (Höherer Dienst)

Німецька державна служба організована за принципами, встановленими ще на початку XVIII століття, і покликана забезпечити професіоналізм державних службовців та їх нейтральність на службі народу. *"Вища служба"* об'єднує всіх державних службовців, прийнятих на службу після закінчення університетського навчання (п'ять з половиною років теоретичних і практичних занять і два складні державні іспити). У законодавстві про державні служби (федеральному законі, законах Länder і чисельних декретах) визначені необхідні умови для просування службовців вищо-

го рівня на найвищі посади федеральних міністерств і земель (Länder). Однак, спеціальні правила дозволяють уряду звільняти державних службовців, що обіймають у міністерствах посади двох найвищих рівнів, шляхом відправлення їх у "тимчасову відставку"². *Державні секретарі* (у Німеччині цим терміном називають державних службовців кар'єрного типу, які обіймають посади на верхівці ієрархії міністерства, в інших країнах найчастіше вживається термін *Генеральний секретар*) та директори (*Abteilungsleiter*), які не влаштовують міністра, можуть також бути замінені іншими кадрами "вищої служби".

Для надання найбільшої гнучкості службовим кар'єрам вищих посадових осіб державної служби, а також з метою створення еліти вищих управлінських кадрів державних органів влади, на землі Баден-Вюртенберг в 1986 році була відкрита Академія для державних службовців найвищого рівня.

ii) "Вищі французькі корпуси" (*Grands corps*)

Принципом організації державної служби Франції, започаткованим ще на початку XIX століття (а зовсім недавно - і державної служби Іспанії), є система корпусів державних службовців, що мають однаковий статус і проходять подібну службову кар'єру. У більшості країн поняття корпусу можна зустріти лише у тому випадку, коли мова йде про *дипломатичний корпус*. Треба назвати, зокрема, *Державну Раду* (яка є водночас консультативним органом уряду і вищим адміністративним судом), *Рахункову палату* та *Фінансову інспекцію*. Ці *корпуси* мають втрое-вчетверо більше кадрів, ніж це потрібно для виконання їх власних функцій, і саме вони складають резерв кандидатів на найвищі посади в державні органи влади. У залежності від обставин члени цього корпусу можуть виконувати свої функції на посадах директорів чи їх заступників в тих органах влади, де вони почали свою кар'єру, або ж в інших міністерствах

² Термін "державні службовці-політики" (*politische Beamte*), який ще століття тому закріпився за призначеними на ці посади (ця система була описана Максом Вебером у його працях про державне управління), не повинен трактуватися хибно: мова йде про *адміністративні посади*, а не *політичні*.

чи державних установах. Подібна ситуація характерна і для корпусів інженерів, які були прийняті на роботу шляхом набору через Політехнічну школу чи через інші вищі школи, такі як Вища школа мостів і доріг, Вища гірнична школа тощо.

Близьким за своїми характеристиками до досвіду КВУК є проект, пов'язаний із створенням у 1945 році Національної Школи Управління (ЕНА). Метою, яку переслідувала ця реформа, була демократизація і оновлення еліти органів державної влади та усунення перешкод для доступу до них. Головною ідеєю реформи було забезпечення уніфікованого набору і підготовки кадрів для вже існуючих *вищих корпусів* державних службовців (окрім інженерних) та створення нового *корпусу цивільних адміністраторів* (*corps d'administrateurs civils*), покликаних обійняти найвищі управлінські посади міністерств і державних установ. На відміну від існуючих корпусів, які були побудовані за галузевим принципом, новий корпус набув міжміністерського характеру і мав на меті забезпечення найвищого рівня мобільності державних службовців-універсалів. Базова підготовка, яку надавала Національна Школа Управління, повинна була стати складовою частиною загальної системи підготовки, включаючи і систему підвищення кваліфікації, що забезпечував Центр вищих адміністративних досліджень. Це нововведення, у поєднанні із внутрішнім набором в ЕНА (який організовувався шляхом конкурсного відбору державних службовців, що вже мали досвід роботи), повинне було стати дійовою системою професійного розвитку вищих кадрів.

Механізм, що забезпечує стабільність групи державних службовців вищого рівня органів влади та їх переміщення на найбільш високі посади, базується на ідеї розподілу рангу (ієрархічного рівня у корпусі) і посади (тимчасового робочого місця у міністерстві чи державній установі).

iii) Новий досвід Вищих Виконавчих Служб (Senior Executive Services)

Найбільш відомим прикладом КВУК є, без сумніву, *Вища Виконавча Служба SES (Senior Executive Service)*, що була створена у 1978 році у федеральних органах влади

Сполучених Штатів Америки згідно із законом про реформування державної служби.

До складу американської федеральної SES входить близько 8 000 осіб, які обіймають посади трьох найвищих рівнів органів державної влади. 85% членів SES повинні бути державними службовцями кар'єрного типу, лише 10% можуть бути призначеними на тимчасові посади, решта 5% залишається для призначень на випадок "крайньої необхідності" чи на дуже короткий термін. Значну кількість посад можуть обіймати лише державні службовці кар'єрного типу (40% від загальної кількості посад). Між рангом державного службовця і його посадою не існує автоматичних зв'язків. Призначення на посади проводиться Президентом США чи керівниками агенцій, а про переведення на іншу посаду державні службовці повинні бути повідомлені мінімум за два тижні до цього, за винятком тих випадків, коли рішення може прийматися лише через 120 днів після початку роботи нової президентської адміністрації чи призначення нового керівника агенції. У відповідності до закону 1978 року про реформування державної служби була запроваджена система оцінювання ефективності роботи державних службовців та оплата їхньої праці за принципом заслуг. Кар'єра членів SES є результатом послідовної зміни посад, які вони обіймають, та освоєння програм удосконалення вищих кадрів, які вони проходять за час своєї професійної діяльності. Службі менеджменту персоналу (*Office of Personnel Management*) було доручено розроблення нормативної бази щодо професійних якостей, які необхідно мати для вступу в SES, створення екзаменаційних кваліфікаційних комісій щодо оцінювання кандидатів для вступу в SES, а також впровадження чи допомога агентствам з організації програм перепідготовки, які б сприяли систематичному професійному розвитку кандидатів у члени SES. Існує прямий зв'язок між програмами розвитку управлінських кадрів і призначенням кандидатів на вакантні посади.

На думку багатьох, Вища федеральна американська служба SES не дотримала всіх своїх обіцянок у зв'язку із внутрішніми протиріччями, що виникли при введенні нової системи згідно з законом про реформування державної служби, а також у зв'язку із політичними впливами на призначення і винагороди з боку президентської адміністрації.

Інші уряди, зокрема американських штатів, Австралії, Нової Зеландії, ще на початку вісімдесятих років започаткували систему SES, у тій чи іншій мірі наслідуючи приклад американських федеральних органів влади. У той же час, у Канаді був створений *виконавчий клас (Catégorie exécutive)*. Близьким до цих ідей є створений в Італії у 1972 році *управлінський корпус (dirigenza)*. У сімдесятих-вісімдесятих роках в Об'єднаному Королівстві, поряд з традиційною системою призначення на вищі посади в органи державної влади на основі сертифікату, виданого Комісією у справах державних службовців (*Civil Service Commission*), була створена інша система, в якій набув свого визнання метод так званого “швидкого потоку” (*fast stream*) чи “європейського швидкого потоку” (*europaean fast stream*). Специфіка цієї системи проходження кар'єри полягає у поєднанні спеціальної підготовки та підвищення по службі, що дозволяє найбільш здібними молодим державним службовцям швидше просуватися по службі. У Бельгії і зовсім недавно у Нідерландах були започатковані експериментальні програми розвитку вищих керівних кадрів державної служби; подібний шлях обрали і уряди деяких іспанських автономій, зокрема Країни Басків.³

1.3. Можливий внесок КВУК у головні функції управління центральних органів влади країн Центральної і Східної Європи

Сучасна галузева побудова органів влади країн Центральної і Східної Європи потребує створення структур і процедур, які допомогли б посилити координацію процесів прийняття рішень і впровадження державної політики. Перехід до ринкової економіки і демократичного суспільства, які передбачають наявність сильної адміністрації, робить нагальною необхідністю існування таких лідерів у державній службі, які могли б сприяти змінам. Даний розділ аналізує ті функції і той внесок, який міг би зробити КВУК для їх реалізації.

³ Див. Додаток 1 для пошуку бібліографічних джерел про системи КВУК.

і) Міжміністерський зв'язок і координація

У більшості країн Центральної і Східної Європи діють парламентські системи або ж парламентська система поєднується із сильною президентською республікою. Так як і у Західній Європі, парламентська система вимагає посиленої координації з боку органів влади, враховуючи той факт, що немає прямої ієрархічної лінії зв'язку між главою уряду і керівниками міністерських департаментів і що багатопартійні коаліції не сприяють, як правило, зміцненню колективної роботи уряду. Яким би не був ступінь солідарності між членами уряду, міжміністерський зв'язок і координація, що є базовими чинниками для прийняття рішень і проведення державної політики, не можуть здійснюватися лише радою міністрів чи міжвідомчими зборами міністрів. Зв'язок і координація повинні відбуватися також і на рівні державних службовців.

Координація дій передбачає різноманітні заходи, процедури і структури. У сучасному уряді дуже мало таких політичних сфер, в яких поодинокі акції окремого міністерського підрозділу чи державного підприємства могли б тривати досить довго.

Це стосується, зокрема, бюджетних чи законодавчих процедур. Розробка бюджету - це тривала (від восьми до дев'яти місяців у країнах Західної Європи) процедура узгодження між міністерством фінансів і тими міністерствами, що витрачають кошти, яка супроводжується серією арбітражних спорів між цими міністерствами. Міністр фінансів може вирішити спірне питання лише тоді, коли є дуже сильна позиція як з технічної, так і з політичної точки зору. І навіть у цьому випадку спір між міністерствами-витратниками і міністерством фінансів повинен закінчуватися арбітражем, який може бути проведений лише Прем'єр-міністром чи радою міністрів. Для того, щоб система була ефективною, лише обмежена кількість бюджетних арбітражних спорів повинна проводитись самими міністрами: у більшості країн Західної Європи майже 95% цих рішень є результатом повторного процесу між міністерськими департаментами. Більшість цих рішень приймаються державними службовцями, що відповідають

за підготовку бюджету, і вищими посадовими особами міністерств, і лише у деяких випадках міністри самі втручаються у цей процес.

Що стосується законодавчого процесу, то необхідність координації для всіх міністерських підрозділів пояснюється декількома причинами: парламент має обмежену можливість серйозного і глибокого вивчення урядових проєктів, а це означає, що перед внесенням питання до порядку денного урядових і законодавчих заходів повинен бути проведений арбітраж. Крім того, кордони між повноваженнями міністерських підрозділів не повинні і не можуть бути непрохідними, а це передбачає обов'язкову наявність хорошого зв'язку між міністерствами на стадії розробки проєктів - для того, щоб запобігти перехрещенню чи неузгодженості цілей і засобів у різних частинах законодавства. Це є дуже важливим моментом для країн Центральної і Східної Європи, де повноваження міністерських підрозділів повинні бути переглянуті у відповідності до того перехідного етапу, на якому перебуває дана країна на шляху до ринкової економіки. В іншому випадку є серйозна небезпека прийняття нових законодавчих документів, які будуть суперечити діючим законодавчим і нормативним актам, а це призведе до необхідності конституційного контролю важливих аспектів політичних рішень.

Більшості міністерських конфліктів можна було б запобігти ще на початковій стадії шляхом проведення відповідних консультацій між зацікавленими підрозділами; це дозволило б прояснити позиції й інтереси і, при необхідності, провести відповідні переговори для досягнення узгодженості між державними службовцями. Існування формальних і неформальних арбітражних процедур на рівні вищих посадових осіб звільняє від необхідності винесення більшості робочих конфліктів на розгляд до ради міністрів. Це дозволяє мати найбільшу віддачу від урядових директив та інструкцій, так як їхнє впровадження в життя залежить від безпосередньо залучених до цього державних службовців. Такий спосіб міжвідомчої координації можливий лише за умови, що відповідні державні службовці мають спільну точку зору щодо практичного застосування бюджетних, законодавчих і адміністративних процедур і що вони здатні

осягнути державну виконавчу структуру швидше як єдине ціле, аніж зосереджуватися лише на окремому її підрозділові. Це характерно і для процесу проведення державної політики у тому випадку, коли даний процес потребує чіткого розподілу і прийняття виконавчих повноважень, а також є характерним для процесів ухвалення нормативних актів і розподілу ресурсів.

Сучасна адміністративна система і культура державної служби країн Центральної і Східної Європи розвиваються у протилежному напрямку: в структурних підрозділах і в адміністративній культурі, які зорієнтовані на вертикальну взаємодію і прийняття рішень вищими інстанціями без достатнього делегування ними повноважень, спостерігається тенденція до посилення фрагментарності, наслідком чого є загострення міжвідомчих конфліктів, розв'язання яких можливе лише Радою міністрів чи Прем'єр-міністром. КВУК міг би стати суттєвою підтримкою у зміні даного становища завдяки своїм характеристикам: спільній підготовці, міжвідомчій мобільності і, зрештою, *корпоративному духові* державних службовців, що безпосередньо залучені до процесу прийняття міністерських і міжміністерських рішень.

ii) Спільні норми, процедури і формальності для різних міністерських департаментів

У багатьох країнах ОЕСР (зокрема, у Великобританії, Австралії, Новій Зеландії) можна спостерігати тенденцію до поділу центральних органів влади на невеликі підрозділи, якими легше управляти. Цим підрозділам вже надана чи буде надана більша автономія не лише у питаннях визначення політики, за яку вони несуть відповідальність, але й у тому, що стосується встановлення їх власних норм, процедур і формальностей, оскільки орієнтація на клієнтів повинна б привести їх до узгодження своєї нормативної бази із власними потребами. Ця тенденція у даному дослідженні розглядатися не буде. Однак треба підкреслити, що країнам Центральної і Східної Європи ще перед тим, як вивчити можливі переваги структурного поділу, який існує в інших

країнах, слід спочатку розробити і впровадити, враховуючи спадкоємність, норми, процедури і формальності, які були б спільними для різних міністерських підрозділів. Ці спільні для всіх норми, процедури і формальності є важливими щонайменше для трьох основних галузей: бюджетної процедури, управління людськими ресурсами і контролю законності.

У сучасному управлінні розробка бюджету уряду є довготривалим процесом переговорів, про що ми вже згадували. Слід зауважити, що цей процес відбувається за спеціальними, дуже стандартизованими процедурами, яких повинні дотримуватися всі структури органів влади для того, щоб полегшити обговорення реальних пропозицій і зберегти взаємну довіру під час різних етапів переговорів і арбітражу, що мають місце у ході цього процесу. Мова іде не лише про сферу, до якої залучені вузькі спеціалісти. Всі, хто приймає урядові чи адміністративні рішення, повинні мати чітке, зрозуміле і єдине для всіх визначення цих норм та процедур, і не лише для того, щоб мати можливість компетентно проводити обговорення, але й для того, щоб під час підготовки чи прийняття політичних проектів пам'ятати про бюджетні вимоги.

Таким чином, створення КВУК могло б стати засобом для швидкого впровадження і розповсюдження спільної культури і спільних визначень для всього загалу органів державної влади.

iii) Рушійна сила в державній службі центральных органів влади

Економічні і соціальні зміни, що відбуваються у країнах Центральної і Східної Європи, є більш швидкими і значущими, ніж ті, які пережили країни ОЕСР. Після короткого періоду, коли вважали, що на шляху докорінних ринкових перетворень державна адміністрація є лише перешкодою, сьогодні зрозуміли, що адміністрація, з одного боку, відіграє дуже важливу роль в управлінні перехідним процесом, а з іншого, освоює свою нову функцію гаранта дотримання норм ринкової економіки і правової держави. Це призводить до необхідності існування в органах дер-

жавної влади такої ініціативної групи лідерів, яка здатна була б дотримуватися єдиної лінії у прийнятті політичних рішень. Цю рушійну силу не може представляти лише політична верхівка, навіть у періоди з відносно сталою політичною ситуацією в країні. Як показують деякі історичні приклади, такі як розвиток Пруссії після наполеонівських війн чи Франції після Другої світової війни, сильна державна служба може відіграти важливу роль у реструктуризації державних інститутів і економіки країни.

Низький рівень ефективності державної служби є перешкодою для ефективності державної політики, а ще більше - для переоцінки ролі адміністрації у процесі переходу до ринкової економіки. Щоб досягти цього, необхідно докласти зусиль до проведення важливих реформ, які можуть увінчатися успіхом лише за наявності у вищих ешелонах державної служби стійкого і беззаперечного бажання до змін. Ця чіткість і поступовість у проведенні реформ не може бути забезпечена лише політичною верхівкою. Коаліційні уряди, що часто страждають від урядової нестабільності, з великими зусиллями можуть забезпечити тривалий динамічний розвиток, якого потребує процес змін. За таких обставин саме сильна управлінська еліта, що підтримує політичні зусилля чи за браком таких підміняє їх, може допомогти досягненню важливих результатів, про що свідчить приклад післявоєнної Франції, в якій реіндустріалізація і входження до більш відкритої економіки проводились за допомогою зусиль адміністративної системи, що знаходилась, навіть за часів існування відверто слабких і нестабільних урядів, під сталим управлінням вищої державної служби.

Створення КВУК могло б призвести до появи саме такої рушійної сили, *корпоративний дух (esprit de corps)* якої підтримувався б єдиними цінностями державної служби і спільним досвідом. Якщо система буде добре продуманою і матиме достатньо для цього ресурсів, вона зможе стати важливим інструментом для поновлення чи посилення мотивації у державній службі, відкриваючи кращим державним службовцям чіткі перспективи кар'єрного розвитку, а також залучаючи талановиті кадри ззовні чи повертаючи на місце колишніх державних службовців. Це може

стати засобом створення, збереження і зміцнення адміністративної культури.

1.4. Деякі переваги КВУК

Існують різні способи вирішення сучасних і майбутніх проблем органів державної влади у країнах Центральної і Східної Європи, і створення КВУК може бути лише одним із елементів загального процесу реформування. При цьому однією із переваг, пов'язаних із швидким впровадженням КВУК, є та, що цілі і засоби такої реформи досить легко визначити, так як вона є більш цілеспрямованішою і ширшою, ніж інші, а також тому, що вона здатна сприятливо вплинути на динаміку розвитку інших реформ в органах влади. Інші переваги, про які також необхідно згадати, витікають із того факту, що вони мають середній чи довготривалий характер дії і сприяють утвердженню КВУК як сталого компоненту органів державної влади.

і) Можливість надавати міністрам поради нейтрального характеру з урахуванням політичної значимості проблем

Добре продумана система Корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК) сприятиме розвитку управлінської еліти за рахунок державних службовців з універсальною підготовкою, які усвідомлюють різні аспекти урядової діяльності, здатні управляти міністерськими департаментами і державними установами, а також надавати консультації міністрам, враховуючи політичний аспект проблем. КВУК може відігравати роль, з якою не можуть упоратися ні досить-таки недосвідчені радники міністрів, ні приватні консультанти (є вони національними чи іноземними), з причин недостатнього усвідомлення ними специфіки існуючого адміністративного апарату і того апарату, який необхідно розвивати.

Крім того, впровадження КВУК дозволило б подолати ту безодню, яка відділяє процес прийняття рішень від процесу їх впровадження в життя, і зменшило б ризик розробки дуже нереальних політичних програм. КВУК пови-

нен бути організований таким чином, щоб міг сприяти розвитку мобільності, з одного боку, між центральними міністерськими департаментами і, з іншого, - між державними установами і деконцентрованими державними службами. Система, що буде адаптована до такої мобільності між різними структурними підрозділами органів державного управління, полегшить процес привнесення нових ідей, що базуватимуться на реаліях політичного оточення.

ii) Забезпечення стабільності на вищих рівнях органів влади

Для того, щоб зміни на політичному рівні, які є природним наслідком парламентської демократії, стали можливими без порушення при цьому діяльності органів влади, необхідно забезпечити стабільність на вищих рівнях політико-адміністративної системи. КВУК, побудований на принципі розподілу звання і посади, міг би стати центральним ядром державних службовців вищого рівня, яке залишилося б стійким в адміністративній сфері навіть при змінах в уряді.

Відповідно структурована система могла б узгодити дві, здавалося б, різні мети:

- послаблення впливу упередженої політики на процеси набору кадрів і управління службовими кар'єрами у державній службі, а також
- забезпечення достатньої гнучкості для того, щоб міністри могли встановити з адміністративною верхівкою їхніх департаментів якісні, побудовані на довірі робочі стосунки, з метою надання необхідного політичного імпульсу функціонуванню адміністративної системи.

Традиційний західний досвід підказує чого потрібно уникнути, а що може бути зроблене у цьому напрямку.

Британська система із цілком нейтральним характером державної служби була нещодавно піддана критиці через те, що вона дозволяє генеральним секретарям та їх співробітникам впливати на політику їхнього міністра більше, ніж це робить програма правлячої партії. З іншого боку,

критикувалися також і залишки системи політичного фаворитизму, існуючої в американській президентській адміністрації, за те, що вони ведуть до великих перебоїв у роботі уряду під час кожної зміни президента, а також за те, що адміністрація сприяє напливу великої кількості недосвідчених управлінських кадрів на вищі посади в органах влади.

Німецька система “політичних функціонерів” є частковим вирішенням цих суперечностей, так як вона дозволяє уряду призначати на вищі вакантні посади кандидатів ззовні лише за умови, що вони мають достатню професійну підготовку для того, щоб стати державним службовцем вищого рівня. Однак ця система є досить ригідною (негнучкою), тому що єдиний спосіб отримати вакансію - це відправити того, хто займає посаду, у “тимчасову відставку”. У французькій системі можна знайти характерні риси, що притаманні для КВУК, навіть за умови, що вища французька державна служба поділена на дванадцять корпусів. Призначення на вищі посади в органи влади (“на розсуд уряду”) можуть відбуватися поза межами державної служби. Але це трапляється дуже рідко, оскільки саме корпуси мають достатній резерв добре підготовлених і досвідчених кадрів для того, щоб діючі уряди могли знайти достойних кандидатів для призначення на вищі посади. Якщо ж міністрам не вдається встановити довірливі робочі стосунки з вищими державними службовцями свого департаменту, то вони можуть звільнити їх з роботи. Але вони залишаються у системі державної служби, обіймаючи нові посади в іншому міністерському департаменті чи на державному підприємстві, де вони можуть порозумітися з відповідним міністром, або ж можуть займати посади незалежного характеру в структурі органів внутрішнього контролю, незалежних органів чи адміністративних трибуналів, для яких прямі службові взаємовідносини з міністром не є обов’язковими.

Допоміжним засобом, який допоміг би узгодити стабільність адміністративних структур з політичною нестабільністю, є система міністерських *кабінетів*, подібних до тих, що існують у Бельгії, Франції, Італії, а також у Європейській Комісії і навіть у деяких країнах Центральної і Східної Європи. До їх складу входить група особистих радни-

ків міністра, які відповідають за втілення політичних рішень міністра в директиви та інструкції з організації адміністративної діяльності, а також контролюють роботу адміністративних структур. Призначення членів кабінету є, як правило, прерогативою міністра. Однак, у Бельгії для того, щоб забезпечити кабінет спеціальними повноваженнями, дві третини його членів повинні бути набрані із державної служби. У Франції немає подібних обмежень, але на практиці більше 90 відсотків членів кабінету є вихідцями із державної служби, зокрема із вищих корпусів, і після своєї відставки чи після відставки міністра вони повертаються у свої адміністрації, де працювали до призначення у кабінет.

КВУК міг би стати також резервом державних службовців, спеціально підготовлених для роботи у міністерських кабінетах за умови існування чітко визначеної системи правил, яка забезпечувала б прозорість структури і ролі цих кабінетів: якою є кількість членів кабінету? чи оплачуються вони з бюджету міністерства, до складу якого входить кабінет? яким є порядок делегування міністром повноважень членам кабінету? тощо.

Саме тому КВУК може певний час бути сумісним з політичними дискреційними призначеннями на вищі міністерські посади, одночасно створюючи структуру, яка у довготерміновій перспективі буде гарантувати компетенцію і експертну оцінку професійних якостей осіб, що можуть бути призначеними на ці посади міністрами.

ііі) Централізація з метою децентралізації

Для забезпечення чіткого функціонування система КВУК повинна мати у своєму складі центральний орган того чи іншого типу, який виконував би функції управління корпусом. Така центральна інституція повинна розглядатись як засіб реальної децентралізації, тому що вона може реально функціонувати лише за умови наявності достатнього рівня загальної адміністративної культури і хорошого зв'язку між децентралізованими органами. Будучи далеким від ідеї подальшої централізації, централізоване управління вищою державною службою повинне стати одним із головних засобів ефективної децентралізації.

iv) Можливість підвищення заробітної плати державних службовців без збільшення бюджетних витрат

Однією із спільних проблем для багатьох країн Центральної і Східної Європи є "відплив мізків" внаслідок дуже великої різниці між рівнем заробітної плати управлінських кадрів приватного сектора і державних службовців. Це може бути також гальмівним фактором для кращих студентів, які могли б стати державними службовцями. Існування групи досвідчених вищих управлінських кадрів, здатних виконувати різноманітні функції у різних міністерствах, дозволило б зменшити загальну величину штату вищих державних службовців. Зростання продуктивності, викликане створенням системи, могло б привести до скасування великої кількості вищих посад, що дозволило б перерозподілити фонд заробітної плати, призначений для цих посад, між членами КВУК. Це могло б потім призвести до удосконалення структури заробітної плати і зробити вищу державну службу більш привабливою для молоді.

2. Необхідні компоненти для впровадження системи КВУК

Як показує короткий огляд конкретних досягнень впровадження системи КВУК, такі системи являють собою певний набір компонентів, які можуть бути різними у різних країнах. У даному розділі робиться спроба визначити ці головні компоненти, необхідні для впровадження КВУК, і показати різні варіанти, що існують для кожного із них.

Необхідно підкреслити, що система повинна бути надійною і, водночас, простою, особливо у перші роки її впровадження в життя. Надто ускладнена система досить нестабільною і мало прозорою для її укріплення та подальшого розвитку.

2.1. Мінімальна законодавча база

Для того, щоб нова система КВУК була привабливою і після набуття достатнього досвіду могла бути оцінена, її

впровадження повинне супроводжуватися чітким визначенням правил і встановленням достатньо чітких часових перспектив.

У випадку Вищої виконавчої федеральної американської служби (SES) закон про реформування державної служби (який, до речі, не стартував з нуля, але супроводжувався тривалими дискусіями і дослідженнями), передбачав оцінювання її результатів через п'ять років з моменту впровадження перед тим як був прийнятий остаточний варіант такої системи SES. В країнах Центральної і Східної Європи спочатку потрібно досягти консенсусу і сприйняття системи з боку міністерств та інституцій, що залучені до процесу реформування, а потім закріпити її відповідним законодавством.

i) Закон чи нормативний акт?

Питання про те, яку форму повинне мати законодавство про КВУК (закону чи простого нормативного акта), залишається відкритим. Відповідь на нього залежить як від конституційних норм щодо повноважень у питаннях регламентування державної служби, так і від стабільності й ступеня довіри до цих двох типів юридичних актів. Вона залежить значною мірою також від політичних факторів (складу парламенту та урядових коаліцій) і соціальних, таких як впливовість, єдність професійних спілок державних службовців. Через це питання не буде розглядатися у даній публікації надто глибоко.

ii) Основоположні принципи і правила

Ця мінімальна законодавча база повинна, як мінімум, встановити наступні принципи і правила:

- а) визначення Корпусу Вищих Управлінських Кадрів (КВУК) і його зв'язків з іншими структурами державної служби, зокрема зв'язків між державними службовцями-спеціалістами і державними службовцями-універсалами (*див. пункт iii*);
- б) визначення мінімальних умов доступу і чітке встановлення інституцій та/або повноважень з оціню-

вання професійних якостей кандидатів. Це передбачає також уточнення того, чи лише державні службовці кар'єрного типу можуть стати членами КВУК, а якщо ні, то яким повинен бути максимальний відсоток політичних та тимчасових призначень у корпусі. У цьому випадку закон повинен визначати також посади, які можуть обіймати лише кар'єрні державні службовці, та критерії їх визначення й компетентні органи, яким доручається складання списку таких посад;

- в) визначення повноважень щодо відбору і управління службовими кар'єрами з уточненням того, якими є права різних центральних інститутів. Як показують два наступні приклади, вибір у цьому плані може бути зроблений по-різному:

Приклад 1

Орган, що приймає рішення

	<i>Відбір</i>	<i>Призначення</i>	<i>Оцінювання діяльності</i>	<i>Просування</i>	<i>Переведення</i>	<i>Дисциплінарні заходи</i>
Інститути		×				
Глава держави						
Парламент						
Глава уряду					×	
Рада міністрів						
Міністри				×		
Голови адміністрацій			×			×
Спеціальні журі	×					

На цьому прикладі бачимо, що призначення у КВУК є прерогативою глави держави, а зроблено це, щоб підкреслити той факт, що члени Корпусу є на службі уряду як інституту держави, а не на службі окремого міністерства чи лише діючого уряду. Питання переведення по службі віддані на розсуд глави уряду для того, щоб звільнити міністрів від необхідності утримувати своїх безпосередніх співробітників, які не згодні з політичною лінією діючого уряду, при цьому

вони залишаються на активних позиціях в адміністрації. Для забезпечення рівного доступу до КВУК і професійної компетенції його членів відбір кандидатів доручено проводити спеціальному журі, тоді як питання оцінювання діяльності членів корпусу і застосування спеціальних дисциплінарних заходів віддані у компетенцію державних службовців, які очолюють даний орган державної влади. Просування по службі залежить від міністрів, так як воно може бути пов'язаним із призначенням на найвищі адміністративні посади: якби службове просування залежало від самої державної служби, легко могло б трапитися так, що якийсь державний службовець, який не відповідає потребам міністра, стає його генеральним секретарем.

Приклад 2

Орган, що приймає рішення

	Відбір	Призначення	Оцінювання діяльності	Просування	Переведення	Дисциплінарні заходи
Інститути						
Глава держави						
Парламент						
Глава уряду		×				
Рада міністрів				×	×	
Міністри						
Голови адміністрацій	×					
Спеціальні журі			×			×

На другому прикладі видно, що питання призначень у КВУК входять до компетенції глави уряду, і зроблено це для того, щоб підкреслити, що члени корпусу знаходяться на службі усього уряду, а не лише одного якогось міністерства. Питання про службові переведення і просування вирішуються главою уряду, щоб звільнити міністрів від необхідності стримувати своїх безпосередніх співробітників, які не згодні з політичною лінією, що проводить уряд, при цьому зберігши їх на активних позиціях в адміністрації. Це повинно допомогти уникнути галузевості. Відбір кадрів

проводиться головами адміністрацій серед державних службовців, які вже мають необхідну професійну підготовку, а питання оцінювання їх діяльності і дисциплінарних процедур віддані на розсуд спеціальним комісіям з метою забезпечення нейтральності кар'єрної системи і захисту її від упередженої політики.

- г) створення інституцій і/або закріплення функцій щодо розвитку спеціальних програм підготовки із визначенням мінімального взаємозв'язку між підготовкою і прийняттям до корпусу та між підготовкою і перевагами у розвитку кар'єри;
- д) встановлення принципу класифікації і опису посад в органах влади й закріплення функцій щодо встановлення критеріїв та правил їх застосування, а також затвердження списку посад, включених до системи КВУК;
- е) визначення принципів системи оплати праці і пенсійного забезпечення КВУК та створення інституцій і/або закріплення обов'язків по управлінню цими системами.

iii) Взаємозв'язок із загальним законодавством з питань державної служби

Перед створенням системи КВУК не обов'язково мати у країні повну законодавчу базу з питань державної служби. Фактично, кількість і складність положень, необхідних для юридичного оформлення КВУК, є набагато меншими, аніж для всього законодавства щодо державної служби. Це означає, що встановлення нормативної бази для КВУК могло б відбутися швидше, аніж законодавче урегулювання питань в цілому для державної служби. Впровадження КВУК, обмеженого кількома сотнями посад, може, до того ж, допомогти визначитися шляхом експерименту з системою державної служби перед тим, як остаточно зробити вибір.

Однак, встановлення нормативної бази для КВУК повинно було б бути лише тимчасовим, при цьому обов'язково повинні чітко простежуватися зв'язки (навіть якщо і не досить детально) між майбутньою загальною системою

державної служби і тією, яка вже існує. Головними проблемами, які необхідно розв'язати, є наступні:

- а) нормативна база КВУК і загальне законодавство з питань державної служби повинні чітко встановити умови і наслідки переходу від загальної системи до КВУК і навпаки. Повинні бути чітко зафіксовані принципи відповідності оплати праці, щоб не трапилося так, що прийняття до КВУК призведе до зниження рівня заробітної плати. Необхідно також встановити хоча б мінімальні принципи рекомпенсації для тих, хто у випадку необхідності повинен буде повернутися з КВУК до загальної системи державної служби;
- б) у двох нормативних базах повинно бути уточнено, чи системи оплати праці і пенсійного забезпечення КВУК складають частину загальної системи державної служби, чи вони є специфічними для КВУК. В останньому випадку повинні чітко розписані відповідні правила, які дозволять державним службовцям зберегти свої права на пенсійне забезпечення при переході з однієї системи в іншу;
- в) повинні бути передбачені механізми узгодження законодавчої бази КВУК з загальним законодавством державної служби, зокрема у питаннях часткового контролю;
- г) повинні бути прийняті рішення відповідно різного розвитку службових кар'єр державних службовців-універсалів, з одного боку, і державних службовців-спеціалістів, з іншого.

2.2. Система набору і управління кар'єрою

Головною складовою КВУК є, вочевидь, система набору і управління кар'єрою. Вона повинна бути вибудована дуже ретельно, враховуючи всю специфіку країни і залишаючи місце для її оцінки і можливої корекції після декількох років експерименту. При побудові системи КВУК повинні бути враховані щонайменше шість елементів:

і) Величина КВУК

Величина КВУК буде залежати від загальної величини державної служби даної країни і від кількості вищих адміністративних посад, включених до КВУК. Чиста величина КВУК (кількість членів чи відповідних посад) повинна бути достатньою для того, щоб дозволити гнучкість у розподілі посад між претендентами (кілька сотень), але, водночас, досить обмеженою, щоб дати можливість розвинути *корпоративний дух "esprit de corps"* (не більше кількох тисяч). У будь-якому випадку повинен бути перехідний період, перш ніж КВУК визначиться зі своїм остаточним розміром⁴.

Це вимагає внесення ясності у систему посад державної служби і передбачає певну кількість виборів:

- а) чітко з'ясувати, які посади є політичними чи віддані на розсуд уряду, а які належать до постійних посад державної служби; цілком очевидно, що міністри обіймають політичні посади, але статус радників міністра і вищих посад у міністерствах (таких як посади генеральних секретарів чи директорів) може бути різним у різних країнах;
- б) вирішити, яка кількість рангів повинна бути включена до КВУК⁵. Число рангів може змінюватись у залежності від міністерства чи державного закладу. З огляду на те, що кожне міністерство чи державний заклад з метою підняття свого престижу намагатиметься включити максимальну кількість рангів, повинне бути прийняте відповідне політичне рішення на рівні Ради

⁴ Для порівняння: до американської федеральної *SES* входить приблизно 8 000 осіб (0,2 % від загальної величини федеральної державної служби); італійська *dirigenza* складає 2% від загалу державних службовців; у Швеції спеціальна програма розвитку була розроблена для 200 із 300 генеральних директорів агенцій, які становлять менше 1/1000 від всієї державної служби.

⁵ Американська федеральна *SES* включає, наприклад, три найвищі ранги посад існуючої адміністративної системи (не враховуючи посади, призначення на які проводяться лише за згодою Сенату і які не можуть розглядатися як політичні). У Німеччині інший підхід - до вищої державної служби входять всі управлінські посади і можуть навіть включатися посади неуправлінського характеру, які є відправними точками входження в кар'єру.

міністрів чи Прем'єр-міністра. Однак, для забезпечення якнайбільшої прозорості рекомендується мати систему, яка була б відносно однорідною для всіх міністерств;

- в) вирішити, чи повинен КВУК поширюватися на управлінські посади державних підприємств, чи він повинен бути зарезервованим лише для міністерських департаментів та державних адміністративних установ. Повинні бути враховані і можливості подальшого розвитку (приватизація державних підприємств, перетворення державних установ у державні підприємства);
- г) вирішити, які посади повинні залишитися поза межами КВУК. Це могло б конкретно стосуватися військових посад у міністерстві оборони чи інших міністерств. Крім того, за рамки системи міг би бути виведений чітко встановлений перелік посад спеціалістів. За будь-яких обставин повинен бути зроблений чіткий вибір, до того ж слід публічно пояснити, чи такий виняток базується суто на технічних критеріях, чи до уваги взяті також і політичні критерії. Для того, щоб встановити необхідну довіру в середині державної служби, такі рішення повинні прийматися як мінімум на урядовому рівні і не слід залишати ці питання на індивідуальний розгляд міністрам, однак їхнє ухвалення не обов'язково повинне закріплюватися законодавчо.

ii) Критерії допуску

З огляду на те, що КВУК базується на принципі розподілу між рангом і посадою, необхідно робити розрізнення між прийняттям до корпусу і призначенням на посаду. Призначення на посаду пов'язане з конституційними нормами і вимагає, як правило, рішення Ради міністрів чи окремого міністра, тоді як прийняття до корпусу повинне контролюватися спеціальним незалежним органом. Це означає, що призначення на посаду в КВУК може торкатися лише тих, хто вже є членами КВУК, чи тих, хто відповідає певним критеріям допуску в корпус.

Природно, що роль встановлення детальних критеріїв допуску в корпус з урахуванням рівня освіти, професійного досвіду і успіхів у спеціальній програмі підготовки повинна була б належати органам контролю. Для того, щоб перевірити відповідність кандидатів визначеним критеріям, повинен бути створений один чи декілька відповідних органів.

Як би там не було, загальні критерії допуску повинні бути чітко визначені у нормативному документі щодо КВУК, а це знову спричиняє необхідність певного вибору:

- а) вступ до КВУК можливий лише для державних службовців кар'єрного типу, що вже мають відповідний ранг, чи Корпус відкритий і для зовнішніх кандидатів, що прийшли із приватного сектора чи були призначені за політичними мотивами?
- б) у першому випадку: скільки потрібно мати років вислуги на державній службі, щоб бути прийнятим у КВУК?
- в) у другому випадку: як встановити відповідність між досвідом, набутим у державній службі і поза нею? Таке прийняття до КВУК має сталий характер чи воно обмежене тривалістю призначення на окрему посаду (і якими є наслідки виходу у відставку)?
- г) спеціальна підготовка, пов'язана із прийняттям у КВУК, повинна надаватися до призначення у Корпус чи після певного періоду роботи? Розгортання і впровадження програм підготовки для кандидатів у КВУК здійснюється лише одним закладом?
- д) чи можлива реінтеграція у КВУК після добровільного чи вимушеного виходу із нього?
- е) у якому випадку можливі термінові призначення на посади у КВУК?

Вибори можуть бути зроблені різні, але підкреслимо, що було б бажано передбачити (і зокрема для перехідного періоду) різні шляхи входження в Корпус, встановивши для кожного механізму входження прості і прозорі правила.

iii) Принципи переміщення

З огляду на те, що КВУК повинен забезпечити гнучкість у призначеннях на посади і, отже, структурувати втручання в них упередженої політики в умовах, коли зробити їх абсолютно незаангажованими неможливо, дуже важливо передбачити принципи переміщення. У цьому випадку також слід зробити певний вибір:

- а) чи віддаються посадові переміщення в рамках КВУК повністю на розсуд міністра? Навіть якщо це так, то система позовів дозволила б уникнути маскуванню політичного рішення під дисциплінарну санкцію чи покарання за бездарне управління;
- б) чи підлягають переміщення по службі спеціальним часовим рамкам (мінімальному терміну попередження, тимчасовому мораторію на переміщення в умовах, коли новопризначений міністр приступає до виконання своїх обов'язків)?⁶ Ці терміни повинні бути спільними для всіх урядових структур, чи вони повинні враховувати різноманітність міністерських департаментів? В останньому випадку право на прийняття рішення не повинне було б належати виключно міністрам, рішення повинне прийматися щонайменше у Раді міністрів;
- в) чи підпорядковані службові переміщення іншим процедурним чи спеціальним умовам? Яким чином і ким ці умови встановлюються і контролюються?
- г) що відбувається зі звільненими кадрами, якщо вони не призначені одразу на інші вакантні посади? Для того, щоб відповісти на це головне запитання, необхідно переглянути включені до КВУК посади, щоб уточнити, чи достатньою є кількість посад, які знаходяться поза межами тих, що вимагають безпосередніх

⁶ У американській федеральній *SES* на період формування нової адміністрації після президентських виборів повинен дотримуватися мораторій на переміщення терміном на 120 днів. Це ніби-то дозволяє краще пізнати один одного перед тим, як будуть прийматися рішення стосовно можливих переміщень.

прямих стосунків з міністром. Якщо їх не вистачає, то для того, щоб корисно використати тих членів КВУК, які не можуть знайти відповідну вакантну посаду в діючій адміністрації, слід передбачити систему "резерву"⁷;

д) чи повинен встановлюватися граничний термін перебування на посаді? У багатьох західних країнах вважають, що перебування на одній посаді понад п'ять років призводить до позбавлення гнучкості і творчості і навіть до гіршого;

е) який тип центрального органу є найкращим для того, щоб управляти цими службовими переміщеннями?

Всі ці поставлені запитання ясно показують, що перед тим, як прийняти відповідні рішення щодо головних засад КВУК, необхідно провести демографічний аналіз існуючої в даній країні державної служби.

iv) Принципи здійснення кар'єри

Одним з найделікатніших моментів у процесі створення КВУК є пошук такої структури, яка була б пристосована до системи кар'єри і включала елементи заохочення членів КВУК залишатися в Корпусі. Якщо КВУК чітко продемонструє цікаві перспективи службового розвитку для інтелігентних і мотивованих управлінських кадрів, то його впровадження і функціонування стане чудовим засобом для забезпечення якісного набору молодих державних службовців. Щоб досягти цього, необхідно мати чіткий зв'язок між просуванням по службі і оцінкою професійних досягнень.

Якщо КВУК обмежити лише вищими посадами органів державного управління і якщо загалом величина державної служби є невеликою, то існує, безумовно, ризик того, що деякі з найкращих членів Корпусу зневіряться після кількох років служби.

⁷ Цікавим є приклад канадської урядової Програми Тимчасових Призначень, яка дозволяє вищим посадовим особам міністерств перебувати у тимчасовому відрядженні в університетах і в адміністративних навчальних чи дослідницьких центрах з місією навчання чи наукових досліджень.

Це призводить до необхідності створення центрального органу управління, який взяв би на себе відповідальність за координацію проходження службових кар'єр згідно з спільними критеріями просування на найбільш важливі посади. Для країн, в яких існує гнучкий ринок праці для вищих посад і невелика різниця між рівнем заробітної плати у державному і приватному секторах, єдино правильним рішенням є врахування оцінки професійних досягнень і ринкових механізмів⁸. Але це буде надзвичайно небезпечним для країн Центральної і Східної Європи, у яких вищі кадри, як правило, є дефіцитним ресурсом і у яких існує загалом досить сильна тенденція до того, що найкращі працівники державної служби покидають органи державного управління і переходять у приватний сектор.

Додатковим вирішенням цієї проблеми могла б стати організація службових переміщень між посадами в органах державного управління і посадами на державних підприємствах. У зв'язку з цим можна також згадати і про ті нормативні документи державної служби, які гарантують легкий доступ до політичних кар'єр⁹.

v) Інституції для допуску, переміщення і управління кар'єрами

Вищерозглянуті питання ясно дають зрозуміти, що існування спеціальних інституцій для управління КВУК є необхідним. Слід знайти баланс між зайвим інституційним ускладненням і врахуванням істинних потреб у прийнятті рішень незалежними органами чи, навпаки, керівниками міністерських департаментів чи державних установ.

Призначення на посади в КВУК повинні були б знаходитися у компетенції членів уряду, але рішення щодо

⁸ Це є очевидною філософією *Senior Executive Service* у Новій Зеландії.

⁹ У Німеччині і Франції, наприклад, державні службовці мають право брати участь у виборах. У випадку їх обрання вони не зобов'язані йти у відставку з державної служби, а просто автоматично потрапляють у позицію тимчасової відпустки. Якщо вони не будуть переобрані, то зможуть повернутися на державну службу, де за ними зберігаються права на пенсійне забезпечення і просування. Цим пояснюється той факт, що велика кількість знаменитих французьких політичних діячів є членами вищих корпусів.

вступу в КВУК і контроль за переміщеннями в ньому повинні були б належати автономним чи, у крайньому випадку, неупередженим органам; в цілому управління КВУК повинне було б, очевидно, знаходитися у віданні служб Прем'єр-міністра чи міністра державної служби, якщо такий існує.

Для того, щоб полегшити впровадження системи КВУК, здається, корисним є створення центрального органу, який забезпечив би формальне і неформальне управління службовими кар'єрами, зокрема забезпечив би роботою тих членів корпусу, які не можуть у певний момент обіймати найвищі посади у міністерствах за браком політичної довіри до них з боку міністра. Мова може йти про центр підготовки і досліджень, у якому члени корпусу могли б працювати після зміни уряду, що спричинило їх службове переміщення. Це може бути також аудиторський орган, орган контролю чи інспекторського нагляду або навіть адміністративний трибунал, як, наприклад, Державна Рада, Рахункова Палата чи Генеральна Інспекція Фінансів у Франції. Йдеться про дуже ефективну систему так званої професійної підготовки "на купу", навіть якщо основною офіційною метою такої інституції буде функція контролю. Її члени, з огляду на специфіку виконуваних функцій у даному органі, матимуть спільний глобальний погляд на весь адміністративний апарат. У зв'язку з цим вони зможуть досить легко обійняти найвищі посади у міністерствах, і, крім того, на випадок, коли новопризначений міністр захоче поміняти керівників на вищих посадах, матимуть базу для відступу, яка є досить престижною і пропонує цікаву роботу.

vi) Прозорість у призначеннях на вакантні посади

Найважливішою передумовою успішного управління КВУК і підтримки цієї системи у державній службі є забезпечення прозорості процесу вступу до Корпусу. Перш за все повинна бути впроваджена система оприлюднення вакантних посад, яка дозволить створити для більшості з цих вакансій конкуренцію між найбільш кваліфікованими кад-

рами Корпусу. Якщо правда те, що міністри можуть сприйняти таку систему як примус, необхідно знайти можливість переконати їх, що вона не обмежує їхніх прав вибирати кандидатів на вищі посади, а швидше за все пропонує їм розширити свій пошук серед відповідних компетентних претендентів і обрати серед них тих, з ким вони захочуть співпрацювати.

vii) Чітка система відповідальності

Дискусії, що розгортаються у Сполучених Штатах Америки і в деяких інших країнах, де існує *Senior Executive Service* чи є намір створити її, показують, що одним з найважливіших питань, на яке не завжди можна знайти чітку відповідь, є питання відповідальності.

У зв'язку з тим, що існують різні суперечливі погляди щодо цілей і структури таких корпусів, постають питання відповідальності його членів: вони несуть відповідальність безпосередньо перед вищим керівництвом, перед урядом, перед парламентом, перед їхніми "клієнтами" чи вони є відповідальними лише перед законом і судом?

У більшості випадків такі дебати є наслідком впливу деяких занадто спрощених міркувань управлінців, які домінували у публічних дебатах про державну службу у 80-х роках. З огляду на те, що такі точки зору мають вплив і в деяких країнах Центральної і Східної Європи, рішення щодо чіткого визначення відповідальності членів КВУК повинне бути прийняте на урядовому рівні і знайти своє місце як у законодавчій базі даної системи, так і в програмах підготовки.

2.3. Специфічна підготовка

Однією із специфічних властивостей КВУК є важливість *професійного розвитку членів корпусу і кандидатів для вступу в нього*. Використання саме такого термінологічного апарату замість більш класичних термінів підготовка і навчання базується на філософському виборі і технічних обмеженнях, властивих для КВУК.

i) Врахування технічних обмежень

Підготовка членів і майбутніх членів КВУК наштовхується на ті ж обмеження, що й підготовка всього контингенту державних службовців у країнах Центральної і Східної Європи (брак спеціального педагогічного матеріалу, недостатній розвиток програм і методів підготовки у державному секторі тощо).

Але існують і більш специфічні обмеження, які випливають із природи КВУК і зустрічаються також в найбільш розвинених країнах: клієнти таких програм мають дуже обмежений час на підготовку, хоча фактично саме вони, як правило, є найбільш ефективними високопосадовими державними службовцями чи приватними управлінцями. Тому програми розвитку повинні базуватися значною мірою на активних методах навчання, які зорієнтовані на те, щоб більша частина програми підготовки впроваджувалась безпосередньо у процесі виконання службових обов'язків, включала проміжні підготовчі й моніторингові сесії, а також проходила у прямих контактах із радниками чи опікунами. Однією з переваг такого методу є те, що більшість підготовлених таким чином працівників самі стають у майбутньому викладачами - як для свого власного персоналу під час впровадження такої програми розвитку, так і для новачків, що поповнюватимуть Корпус найближчими роками.

ii) Адаптація програм розвитку для галузей, які найбільше вимагають професійної ініціативи

Остаточний зміст програм розвитку вищих управлінських кадрів державних органів управління повинен бути визначений окремо для кожної країни з урахуванням її специфічних особливостей.

Втім спільна робота установ, що займаються підготовкою у країнах Центральної і Східної Європи, могла б допомогти встановити корисні для всіх єдині рамки, вказавши набір тем і методів для викладання¹⁰.

¹⁰ Перша літня школа мережі Інститутів і Шкіл державного управління країн Центральної і Східної Європи (NISPACEE), яка відбулася у серпні 1994 року в Порторожі (Словенія), допомогла розробити проект цього типу (див. Додаток 2)

iii) Зв'язок між оцінюванням професійних досягнень і розвитком кар'єри

Програми підготовки членів КВУК повинні бути значною мірою індивідуалізовані. Найкраще їх розробляти після проведення серії оцінювальних співбесід, до яких повинні бути залучені вищі кадри чи кандидати на посади в КВУК, відповідальний за підготовку і управління підрозділ і один чи декілька безпосередніх керівників. Програми повинні бути сплановані таким чином, щоб допомогти даному державному службовцеві набути досвіду в тих галузях, у яких, на його (чи на її) думку, його (її) власна ефективність недостатньо висока. В ідеалі, програма підготовки повинна була б призвести до нового оцінювання і підвищення по службі, як тільки відповідна посада стане вакантною.

iv) Специфічні стратегії для країн Центральної і Східної Європи

Впровадження КВУК у країнах Центральної і Східної Європи вимагатиме, звичайно, застосування специфічних стратегій. Необхідно буде врахувати потребу активного залучення до державної служби нової генерації, що може призвести, очевидно, до створення різних систем підготовки: навчання для зовнішніх кандидатів і активної форми підготовки для членів КВУК і внутрішніх кандидатів.

Брак необхідних для навчання ресурсів призведе, очевидно, також і до часткового залучення міжнародної допомоги для створення і моніторингу програм розвитку. У будь-якому випадку їхнє впровадження повинне бути довірене, наскільки це можливо, місцевим закладам і викладачам. Для того, щоб полегшити входження майбутніх державних службовців у КВУК, необхідно переглянути програми підготовки з державного управління в університетах і спеціалізованих інститутах і розгорнути нові програми.

2.4. Аналіз і опис посад

Для забезпечення мобільності між міністерствами та державними установами і з метою встановлення розміру

КВУК міністерські департаменти і установи повинні будуть провести аналіз вищих посад. Для того, щоб гарантувати використання спільної для всіх державних органів управління методології, це можливо було б зробити за допомогою центральних органів, яким доручено управління КВУК, у співпраці з міністерствами і державними службовцями, що обіймають дані посади.

Ці зусилля, спрямовані на аналіз посад, повинні конкретизуватися у двох головних продуктах:

- списку посад, які необхідно включити до КВУК;
- описах посад (чи профілях посад), які можуть бути використані для встановлення цілей під час оцінювальної співбесіди, для аналізу потреб підготовки з точки зору організації, а також для оприлюднення вакантних посад. Описи посад повинні розвиватися із службою і періодично переглядатися. Це означає, що аналіз посад не обмежується однією операцією, пов'язаною лише із впровадженням системи КВУК, а повинен стати складовою частиною повсякденного функціонування системи.

2.5. Системи оплати праці і умови винагороди

Засновники системи "*Senior Executive Service*" у Сполучених Штатах Америки і в інших країнах подбали про включення до неї у тій чи іншій мірі системи оплати праці за заслугами. Це було представлено як головний фактор мотивації і розвитку динамізму членів корпусу. Однак досвід показує, зокрема у випадку американської федеральної *SES*, що винагорода за заслугами стала одним з основних чинників невдоволення членів корпусу. Для цього є дві основні причини. З одного боку, деякі з обіцянок, що супроводжували реформи з впровадження *SES*, не були дотримані у зв'язку зі зміною уряду і за браком коштів. З іншого боку (і це, без сумніву, найголовніше), почали підозрювати, що премії розподілялись не у залежності від професійних досягнень на службі, а від особистих чи політичних уподобань, оскільки ці премії були роздані вищими політичними керівниками державних службовців у період,

коли ті стали свідками нового зростання політичних призначень. Головним уроком, який може бути почерпнутий із цього досвіду, є усвідомлення важливості безперервного управління КВУК. Недопустимо задовольнятися лише фактом впровадження КВУК.

Досвід багатьох країн, які намагалися ввести систему оплати праці за заслугами, показує, що необхідно постійно вибирати, з одного боку, між автоматичними критеріями оплати праці, які ведуть до втрати мотивації у багатьох працівників через те, що вони недостатньо враховують реальні досягнення на службі, і, з іншого боку, одноосібним розподілом винагороди керівниками служб, що веде до розвитку підозр щодо об'єктивності шефа, особливо коли він був призначений за політичними мотивами. Це слід обов'язково враховувати у процесі впровадження системи оплати праці і встановлення умов отримання винагороди.

До уваги повинен бути взятий й інший факт: якщо однією з головних цілей створення системи КВУК є просування управлінської еліти, об'єднаної корпоративним духом *esprit de corps*, то конкуренція між членами цього корпусу повинна залишатися відносно обмеженою. Більш важливим є зосередження уваги на цінностях і спільній поведінці членів корпусу, аніж на різниці в їх досягненнях.

Це веде до розвитку такої системи оплати праці, де повинні співіснувати три складові частини:

i) Значна частка у структурі оплати праці повинна бути пов'язана з рангом в середині корпусу. У випадку відсутності необхідних вакантних посад це все-таки даватиме можливість просуватися по службі (в середині корпусу) із значним фінансовим підвищенням навіть за умови, що структура посад не дуже гнучка. Ця частка оплати не повинна автоматично пов'язуватися із вислугою років: збільшення винагороди повинне бути пов'язане з успіхами у підготовці й позитивною оцінкою досягнутих результатів і може проводитися централізовано за участю вибраних із членів корпусу представників.

ii) Друга важлива частка оплати праці повинна бути пов'язана із посадою, яку в даний момент обіймає

кожен із членів корпусу. Для успішного функціонування необхідно мати надійні описи посад, без яких запроваджені критерії ризикують стати критеріями соціального статусу, пов'язаними із політичною вагою міністрів чи керівників державних установ.

- iii) Третя частка оплати праці може складатися з окремих винагород, які будуть чи не будуть пов'язані з професійними досягненнями. Немає сумніву в тому, що ця складова частина є найважчою для її застосування на практиці, тому що пов'язана з оцінкою професійних якостей працівників, яку повинен давати (політичний) керівник служби. Схоже, що єдиним критерієм, що допоможе обмежити підозри, є впровадження стандартизованої централізованої системи оцінювання, узгодженої між міністерствами, яка буде супроводжуватися наданням відповідних рекомендацій міністрам. Досвід показує, що у цьому випадку слід остерігатися того, щоб система винагород не набула автоматичного характеру і не втратила своїх зв'язків із реальними професійними досягненнями. Чисельні соціологічні дослідження у західних країнах показали, що винагороди фінансового характеру є важливими для того, щоб залучати до державної служби молодих спеціалістів із дипломами про вищу освіту. Проте вони відіграють лише незначну роль (або зовсім ніякої) для мотивації висопосадових державних службовців: на цьому рівні найчастіше важливішим, ніж окремі винагороди, вважається наявність чіткої і стабільної системи пенсійного забезпечення.

Окрему увагу слід звернути на структуру і прозорість грошових та негрошових винагород: для країн Центральної і Східної Європи дуже важливо продумати, як уникнути того, щоб у громадськості і решти державних службовців не склалося враження, ніби КВУК є лише новою версією *номенклатури*.

3. Висновки

Створення Корпусу вищих управлінських кадрів (КВУК), тобто структурованої і визнаної системи управління персоналом для найвищих неpolітичних посад (посад вищих державних управлінців) в державних органах влади, може бути головною реформою у процесі розвитку трансверсальних управлінських функції адміністрації, необхідних для підвищення якості й ефективності роботи центральних органів влади та способів прийняття рішень, а також покращання загального процесу управління людськими ресурсами в органах державного управління. Він може допомогти вищим державним службовцям підвищити свої професійні компетенції, уникаючи упереджених політичних втручань у процедури відбору і управління службовими кар'єрами, а також збільшити можливості вибору для міністрів, які хочуть мати ефективних і водночас політично чутливих співробітників.

Така система базується на державній службі кар'єрного типу, яка постачає високопрофесійні підготовлені кадри для призначення на найвищі державні посади. Корпус управляється централізовано за допомогою відповідних інституцій і процедур - це робиться для розвитку стабільності і професіоналізму групи вищих управлінських кадрів, а також для того, щоб забезпечити необхідну гнучкість під час змін у складі уряду. Хоча у даній публікації представлена велика кількість запитань, на які необхідно дати відповіді перед тим, як створювати КВУК, така система не повинна бути надто ускладненою; вона може ґрунтуватися на досить простій і надійній моделі, адаптованій до найближчих потреб країни, і у майбутньому може удосконалюватися, враховуючи зміни у державному управлінні і реформи у державній службі.

Вибіркова бібліографія

- BAN, Carolyn and INGRAHAM, Patricia end. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.
- BUCHANAN, Bruce (1981), «The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?», *Public Administration Review*, No. 41, pp. 349-358.
- CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. XLV, No. 1 (March).
- HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, No. 12, pp. 12-14.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés - Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.
- KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.
- NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, No. 4, p. 699.
- SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.
- ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Paris.
- ZILLER, Jacques (1988), "L'accès a la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Egalité et mérite*, Bruyant, Bruxelles.

Рекомендації мережі NISPACEE щодо проекту програми підготовки вищих державних управлінських кадрів

Під час проведення занять першої літньої школи, присвяченої розгортанню програм підготовки через Мережу інститутів і шкіл державного управління країн Центральної і Східної Європи (NISPACEE), учасники широко обговорювали питання удосконалення і підвищення кваліфікації державних службовців.

Робоча група представила на розгляд список із приблизно 25 тем і висловила спільну думку про включення до навчального процесу таких із них:

0. *Право*

- Використання банків даних
- Засвоєння джерел права
- Методи інтерпретування у процесі аналізу документів
- Законодавча база
- Захист прав людини
- Деретуляція
- Судова система
- Структура та процедури адміністративного і конституційного права

1. *Бюджет і фінанси*

- Якою повинна бути правильна бюджетна процедура
- Бюджетні і фінансові технології
- Як досягнути і зрозуміти бюджетну процедуру
- Роль інституцій, таких як Державна скарбниця, Міністерство фінансів, зовнішніх інституцій
- Ціноутворення і контроль за ним
- Державне постачання (процедури і правове регулювання)

2. Комунікація

- Внутрішня комунікація в органах влади:
 - Проведення зборів
 - Менеджмент і розповсюдження інформації
 - Стратегії внутрішньої комунікації
- Зовнішні зв'язки органів влади:
 - Здатність до написання і презентації документів
 - Відкритість адміністрації громадянам (включаючи меншини) та її параметри
 - Зв'язки з громадськістю
 - Зв'язки з мас-медіа

3. Роль і функції управлінських кадрів

- У плануванні
- У визначенні пріоритетних напрямів
- У визначенні цілей
- У встановленні рівноваги між державною політикою, програмами і ресурсами
- У наданні висновків
- В успішному управлінні справами

4. Управління людськими ресурсами

- Описові документи - законодавство про державну службу, категорії посад
- Політика набору кадрів, їх просування та кваліфікації
- Системи і умови оплати праці
- Оцінка ефективності діяльності
- Особові справи персоналу
- Мотивація і винагороди

5. Управління службами, їх діяльністю та відділами

- Здатність до аналізу і удосконалення послуг, що надаються
- Удосконалення державних послуг:
 - Процедури
 - Поведінка
- Єдині центри надання державних послуг
- Використання бланків доступної форми
- Удосконалення управління відділами
- Етика і корупція

6. Розв'язання конфліктних ситуацій, переговори

- Здатність до міжособових стосунків
- Співробітництво/конкуренція
- Створення команд
- Адміністративна культура
- Взаємозв'язок між поведінкою і стресом
- Порівняння різних типів поведінки (в інших культурах і державних секторах)
- Характеристики поведінки у державному секторі і нової поведінки у приватному секторі



Українська Академія державного управління
при Президентові України

Центр досліджень адміністративної реформи

**КОРПУС ВИЩИХ
УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ
ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ:
СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ВИЩОГО РІВНЯ
У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ
І СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

❖

Відповідальна за випуск	<i>Гегеля Н.А.</i>
Редактор	<i>Коваленко М.В.</i>
Комп'ютерна верстка	<i>Куценко Ю.О.</i>

❖

Підписано до друку 18.01.2000.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Тираж 500 прим.
Обл.-вид.арк. 3,12.

Видавництво
Української Академії державного управління
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20.