

Н.Ф. Селютіна,

к.держ.упр., доцент кафедри соціологія управління ДонДУУ

ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ ЯК КАНАЛ РЕКРУТУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКЛАДОВОЇ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТИ

Визначено механізм формування політико-адміністративної еліти – призначення на посаду – і проаналізовано його реалізацію крізь призму корпоративних процесів соціальної мобільності української еліти (інкорпорація, ротація, екскорпорація).

Ключеві слова: рекрутування, політико-адміністративна еліта, інкорпорація, ротація, екскорпорація.

Розглянуто не ту діяльність держави, що стосується впорядкування суспільного життя, а, якщо перефразувати класика, – “державу в собі”. Це ті дії держави, що виступають політико-адміністративній еліті гарантом статусу та привілеїв і є механізмом здійснення влади. Одночасно держава це і організація, яка управляє суспільством, і головний інструмент політичного примусу. Держава включає всі найбільш значущі інститути політичної влади і управління. За визначенням Е. Гідденса, “державу існує там, де є політичний апарат, який управляє певною територією, чия влада спирається на законодавчу систему і можливість використовувати силу для реалізації своєї політики” [4].

Держава як організація може мати декілька центрів влади. У демократичних державах значно розвинуті горизонтальні зв'язки взаємодії між суб'єктами влади, а центри влади інституціоналізовані та представлені “гілками влади”. У реальності цих центрів може бути більше, це обумовлено як політичною кон'юнктурою, так і персональним фактором. Таку державу Р. Даль називає поліархією [6]. Існують і держави з централізованою владою – автократії.

В останні десятиріччя на прикладі західних демократій отримало розвиток уявлення про державу як своєрідну корпорацію. Г. Домхоф описував державну організацію як корпорацію, членство в якій у будь-якому

випадку фіксується. Одною з найважливіших ознак еліти він вважав корпоративну приналежність та індивідуальну позицію в елітній корпорації [12]. Корпорація – це організація, яка має здійснювати не тільки надані їй функції, а й здатна поглинати капітали своїх творців та членів.

Похідними від держави як організації є політичні корпорації, які залежать від її інвестицій та її санкцій. Це можуть бути міністерства, партії, постійно діючі комітети та комісії, адміністрації тощо. На ринку держава представлена не як одиничний суб'єкт, а як множина політичних корпорацій, які можуть конкурувати між собою. Але ця конкурентна боротьба не обов'язково визначає поліархічний устрій. Якщо верховна влада зберігає свої позиції тотального арбітра та замовника, навіть за наявності організованого плюралізму, то за такого випадку треба розглядати монархію. В усіх політичних корпораціях є одна спільна мета – збереження держави та її політико-адміністративної еліти.

Дж. Гелбрейт звертав увагу на те, що “корпорація захищає інтереси тих, хто постачає їй капітал” [5]. Це має безпосереднє відношення до державної корпорації, яка для політико-адміністративної еліти є не тільки формою організації її діяльності, а й гарантом статусу.

Досліджуючи процес формування регіональної політико-адміністративної еліти, доцільно з'ясувати і поняття “соціальна мобільність”. За С. Макеєвим, соціальна мобільність – це процес руху індивідів між ієрархічно чи іншим чином організованими елементами соціальної структури: класами, трудовими колективами, соціальними групами та верствами, категоріями населення [10]. Соціальна мобільність може поділятися на ту, що йде вгору, яка, в свою чергу, складається з кар'єрного зростання інсайдерів та включення до еліти індивідів, які до того не належали до цієї групи; горизонтальну – переміщення інсайдерів усередині системи, й ту, що йде вниз – це рух інсайдерів, що знижується, і навіть вигнання з еліти.

Користуючись термінологією О. Криштановської, визначимо три

основні фази процесу соціальної мобільності еліти [8]:

- 1) інкорпорація – процес входження в еліту;
- 2) ротація – процес переміщення кадрів усередині політичної системи;
- 3) екскорпорація – процес виходу з еліти.

Мета даної роботи – визначення механізму формування політико-адміністративної еліти і аналіз його функціонування з урахуванням корпоративних процесів соціальної мобільності еліти (інкорпорація, ротація, екскорпорація).

Інкорпорація до лав еліти може відбуватися через призначення на посаду вищих щаблів влади – прийняття на державну службу або на посади, що дорівнюють до державної служби, є одним з механізмів формування політико-адміністративної еліти. Під *посадою* розуміється “визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень”, а *державна служба* розглядається як “професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів” [1, ст. 1, 2].

Призначення має три основні відмінності від такого механізму формування еліти, як вибори:

- 1) перманентність реалізації – здійснюється постійно в будь-який момент в разі потреби, а не один раз на певний період часу, як вибори;
- 2) суб’єкт здійснення механізму – це державний орган або посадова особа, які призначають державного службовця на цю посаду; на відміну від виборів, де суб’єктом виступає народ;
- 3) суб’єктивна невизначеність – залежність кар’єри від волі керівника чи установи вищого рівня. Натомість у ході виборів управлінець обирається на певний термін і підставою для припинення його повноважень має бути колективне вираження недовіри.

Призначення, як і вибори, є важливим механізмом процесу

інкорпорації. За його допомогою відбувається формування адміністративної складової політико-адміністративної еліти, в тому числі регіонального рівня.

За процедурою здійснення можна виділити два види призначення:

– одноособове, за конкурсом – це коли відбір осіб, які приймаються на роботу до органів державної виконавчої влади, здійснюється за конкурсом і рішення про призначення на посаду приймає одна особа – керівник.

Відповідно до Закону України “Про державну службу” прийняття на державну службу на посади III – VII категорій здійснюється на конкурсній основі, що регулюється Положенням [1, ст. 15, ч. 1-2]. Це Положення “Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади” надає керівнику органу державної виконавчої влади право приймати рішення про проведення конкурсу, для організації якого наказом керівника утворюється конкурсна комісія на чолі із заступником керівника [3, п. 3-4]. Остаточне рішення щодо прийняття учасників конкурсу на роботу на підставі рішення комісії про переможця конкурсу приймає керівник [Там само, п. 15]. Вищезазначене Положення регулює і призначення на посади посадових осіб місцевого самоврядування [1].

– “колегіальне”, без конкурсу – коли призначення на посаду здійснюється керівником вищого рівня за поданням органу державної влади чи навпаки призначає орган державної влади за поданням керівника вищого рівня.

Так, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Причому кандидатури на посади голів обласних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться Прем'єр-міністром України. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій на розгляд Кабінету Міністрів України вносяться головами відповідних обласних державних адміністрацій. На кожну посаду вноситься одна кандидатура [2, ст. 8, ч. 1-3].

Отже, громадянин України може увійти до складу політико-адміністративної еліти регіонального рівня шляхом призначення на конкурсній основі та без неї.

Аналогічні схеми призначення реалізуються і на публічній службі у Франції. Чиновником у Франції стають після вступу у звання через проходження конкурсу (звичайний шлях) або через інтеграцію. З цього моменту чиновник стає власником звання, що надає йому впевненість у тому, як буде розвиватися його кар'єра та зростати оклад [17]. Отже, він матиме впевненість у майбутньому розвитку своєї кар'єри, що здійснюватиме позитивний вплив на ефективність його управлінської діяльності.

Відповідно до термінології загального статуту чиновників Франції, *чиновник* – це службовець, який зведений у звання й заміщує посаду на постійній основі. Тобто одного факту заміщення посади публічної служби недостатньо. Наприклад, той, хто працює за контрактом у публічній службі або службовець-стажист не є чиновником, першому необхідно бути зведеним у звання, а другому – включеним до штату. Причому володіння званням не надає ніякого права на посаду. Тобто не обов'язково одночасно мати звання і заміщувати певну посаду. Обставини можуть скластися так, що чиновник буде призначений на посаду на якій він підпорядковується іншому з нижчим званням. Призначення на посаду, також не обов'язково приведе до підвищення звання.

У Франції надані чиновникам звання, які їм належать, визначають їх кар'єру. Рівнозначні звання складають категорію. На відміну від української державної служби, в якій налічується сім категорій, у французькій публічній службі налічується три категорії: А, В, С. Одна з принципових відмінностей публічної служби від української – це відношення до французьких чиновників (державних службовців) не-адміністраторів. Так, наприклад, найвищу категорію А складають такі корпуси: адміністратор, інженер, офіцер, викладач, магістрат, лікар, ветеринар, аташе, інспектор. Корпус – це посади, які підпорядковуються одному особливому статуту (на додаток до

загального статуту чиновників).

Отже, інкорпорація до публічної служби у Франції та державної служби в Україні мають низку спільних та відмінних рис і механізмів, які складають зміст цих служб.

Наступна фаза соціальної мобільності еліти, яку буде розглянуто з точки зору призначення як механізму формування регіональної політико-адміністративної еліти, – це ротація. У даному випадку ротація має прояв у всіх своїх напрямках:

- ротація “вгору” – просування кар’єрними сходами, тобто призначення на більш високу посаду;

- горизонтальна ротація – призначення на рівнозначну посаду за соціальним статусом та матеріальним забезпеченням;

- ротація “вниз” – призначення на нищу посаду, але яка входить до переліку елітних, тобто без виходу з елітного прошарку. Наприклад, з голови обласної державної адміністрації (ОДА) на посаду заступника голови ОДА чи на посаду голови районної державної адміністрації.

Зазначимо, що перша форма ротації реалізується за умови високої кваліфікації та сумлінної праці особи і без її згоди така форма ротації неможлива; друга використовується для набуття більшого досвіду й професіоналізму державного службовця, може відбуватися без його згоди на переведення; третя застосовується в разі некомпетентного виконання працівником своїх службових обов’язків, що з’ясовується в ході атестації, згода на пониження в посаді не потрібна.

Слід звернути увагу на те, що ротація “вгору” може здійснювати не лише зростання кар’єрними сходами, а й переміщення осіб з пределітного прошарку до елітного, тобто інкорпорацію до лав політико-адміністративної еліти.

Ротація “вгору” регламентована законодавством України як право державного службовця: “державний службовець має право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх

службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії” [1, ст. 11, ч. 9].

В Україні будь-яка форма ротації через призначення не надає права повернення на посаду, з якої відбулася ротація. Це положення є значною відмінністю від ротації у французькій публічній службі.

Мобільність чиновників у Франції має два види:

1) мобільність через переведення в межах одного корпусу – чиновник виконує свої попередні функції, але на новому місті. Переведення здійснюється за ініціативою чиновника чи адміністрації, остання застосовує переведення в якості дисциплінарної міри чи для поліпшення управління;

2) функціональна мобільність – переведення на нову посаду з відмінними від попередньої функціями. Найчастіше така мобільність має форму прикомандирування, тобто заміщення регулярних посад в іншому, відмінному від свого, корпусі, а також робота на виборних посадах (депутат, сенатор, мер великого міста) чи міністерських посадах. У такому випадку оклад чиновника залежить від правил того корпусу, до якого він прикомандирований. Як правило, службовець має звання, ешелон та оклад не нижче ніж в своєму вихідному корпусі. З цього моменту у нього буде подвійна кар'єра. Це означає, що із закінченням періоду прикомандирування чиновник повернеться у свій вихідний корпус не в те звання й ешелон, в яких він був на момент уходу, а в ті, які були би в нього, якби він залишився працювати у своєму вихідному корпусі. Це пояснюється визначеністю кар'єри в публічній службі Франції: існування певного терміну, по закінченню якого, незалежно від якості роботи службовця, він автоматично буде переведений в наступний ешелон. Але в разі відмінної праці чиновник може отримати підвищення раніше визначеного терміна. Право на прикомандирування – це потужний поштовх для мобільності, гарантія отримання нового досвіду й підвищення компетентності.

Інша можлива форма функціональної мобільності французьких чиновників – це внутрішні конкурси та призначення “зовнішнім шляхом”

(без проведення конкурсу). В останньому випадку чиновники можуть напряду переходити до іншого корпусу, але з вихідного вони виключаються, тому що загальний статут чиновника забороняє подвійну приналежність.

Французи вважають, що якщо насправді можна було би розвивати кар'єру “не переміщуючись”, то тоді це не мотивувало би службовців і було би фактором, який стримує управління персоналом [7].

Отже, процес ротації є досить суттєвим в здійсненні кадрової політики державної служби як в Україні, так і у Франції.

Екскорпорація як одна з фаз процесу соціальної мобільності при застосуванні призначення на посаду як механізму формування регіональної політико-адміністративної еліти може реалізуватися такими шляхами:

1) звільнення з посади за власним бажанням чи за ініціативою керівника або органу влади.

Так, наприклад, повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі: порушення ними Конституції України і законів України; втрати громадянства, виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; виїзду на проживання в іншу країну; висловлення недовіри простою більшістю голосів від складу відповідної ради та інше [2, ст. 9].

Керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [2, ст. 11].

Закон України “Про державну службу” у ст. 30 ч. 2 визначає, що “зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби”.

Але при цьому Закон України “Про місцеві державні адміністрації”

встановлює, що у разі обрання нового Президента України голови місцевих державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до призначення в установленому порядку нових голів місцевих державних адміністрацій [2, ст. 9], а перші заступники та заступники голів місцевих державних адміністрацій заявляють про припинення своїх повноважень новопризначеним головам місцевих державних адміністрацій у день їх призначення [Там само, ст. 10].

Таким чином, закріплено принцип “команди” на законодавчому рівні, тобто можливість зміни регіональної політико-адміністративної еліти в разі ексکورпорації еліти національного рівня.

2) ротація “вниз”, за умови, що нова посада державного службовця не входить до переліку елітних посад, тобто нове призначення призводить до виходу з лав політико-адміністративної еліти.

Принципова відмінність ексکورпорації еліти за сучасних умов від радянської доби полягає в тому, що у Радянському Союзі цей процес був необоротний, тобто якщо особа вийшла з лав політико-адміністративної еліти за віком чи з інших причин, то повернення не передбачалось, було майже неможливим. Такий підхід зараз ще існує в деяких країнах колишнього СРСР: “У Білорусії колишніх майже немає – вони випадають з політичного життя після звільнення з посади” [11]. Натомість в Україні ексکورпорація може змінюватись інкорпорацією. Це свідчить про наявність демократичних змін у нашій країні, хоча існує ще багато проблем. “До речі, процедуру імпічменту в Україні пан Юршенас (віце-спікер Литви), після вивчення наших законів, назвав архіскладною, яку можна порівняти за неможливістю тільки з російською” [9].

Отже, як було проаналізовано вище, всі фази соціальної мобільності еліти (інкорпорація, ротація та ексکورпорація) здійснюються за допомогою такого механізму формування політико-адміністративної еліти, як призначення:

– процес інкорпорації через призначення забезпечується в повній мірі;

– втілення в життя ротації на основі призначення є досить поширеним явищем у державній службі. Але в лавах української політико-адміністративної еліти широко використовується лише вертикальна ротація, а горизонтальна – більше в контролюючих установах, так званих силових;

– екскорпорація через призначення має пряме відношення до процесу виходу з елітної верстви.

Отже, у даній статті визначено механізм формування політико-адміністративної еліти – призначення на посаду і проаналізовано його реалізацію крізь призму корпоративних процесів соціальної мобільності української еліти (інкорпорація, ротація, екскорпорація). У результаті аналізу сформульовано такі пропозиції:

1. Для подальшої демократизації в Україні необхідно реалізовувати децентралізаційні процеси через розвиток місцевого самоврядування. Важливою складовою цих процесів є механізм формування політико-адміністративної еліти на регіональному рівні. Перші посади в регіоні мають займатися за допомогою виборів, а виконавча гілка влади представлена в регіоні через “префекта”, який виконує лише наглядово-контролюючі функції;

2. Формування третьої ланки регіональної політико-адміністративної еліти (наприклад, начальники управлінь облдержадміністрацій) здійснюється за допомогою призначення. Але якщо друга ланка еліти в регіоні змінюється автоматично з оновленням перших посад, то тут такий “автоматизм” недоцільний, тому що це не тільки управлінці високого гатунку, а ще й висококласні фахівці певної галузі. З урахуванням французького досвіду, доцільно запропонувати принципове реформування українського кадрового резерву;

3. Серед механізмів формування політико-адміністративної еліти не можливо надати перевагу жодному з них, кожен відіграє важливу роль. Тому треба знайти “золоту середину” застосування цих механізмів. Причому тут не має одного вірного правила для всіх. Для кожної країни співвідношення

виборів та призначень в утворенні політико-адміністративної еліти своє – унікальне, основане на власній самобутності.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 2493-III від 7 червня 2001 року // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.
2. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок проведення конкурсу при прийнятті осіб на роботу до органів державної виконавчої влади” від 20 грудня 1993 р. № 1047 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 4. – Ст. 101.
4. Гидденс Э. Социология. – М.: Эдиториал УРСС, 1999.
5. Гэрбрейт Джон. Новое индустриальное общество. – М., 1969
6. Дал Р. О демократии / Пер. с англ. А.С. Богдановского; под ред. О.А. Алякринского. – М.: Аспект Пресс, 2000.
7. Жевар П. Основные вопросы публичной службы. – de Lille: IRA, 2004. – 164 с.
8. Крыштановская О. Анатомия российской элиты. – М.: Захаров, 2005. – 384 с.
9. Литовский президент // 2000. – № 41. – 14 – 20 октября 2005 р.
10. Социологический справочник / Под общей ред. В.И. Воловича. – К.: Политиздат Украины, 1990. – 382 с.
11. Упущенные шансы: в Беларуси все останется по-прежнему // 2000. – № 41. – 14 – 20 октября 2005 р.
12. Domhoff G.W. Who rules America? – New Jersey: Prentice-Hall, 1967. – P. 325.

Selyutina N.F. Setting is a channel of formulatoin of political and administrative elite administrative component.

The mechanisms of forming political and administrative elite have been defined in the article. The realization of them has been analysed through the prism of the corporate processes of social mobility of the Ukrainian elite (incorporation, rotation, ekscorporation).

Key words: formulatoin, political and administrative elite incorporation, rotation, ekscorporation

Селютина Н.Ф. Назначение на должность как канал рекрутирования административной составляющей политико-административной элиты.

Определен механизм формирования политико-административной элиты – назначение на должность и проанализирована его реализация через призму корпоративных процессов социальной мобильности украинской элиты (корпорация, ротация, экскорпорация).

Ключевые слова: рекрутирование, политико-административная элита корпорация, ротация, экскорпорация.