

УДК 35.147

Н. А. ГНИДЮК

ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ВИЩОМУ КОРПУСІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Проаналізовано існуючі підходи до проходження служби у вищому корпусі державної служби в зарубіжних країнах. Виокремлено особливості вибору моделі функціонування вищого корпусу державної служби, механізму відбору, набору та призначення на посади вищих державних службовців.

Ключові слова: вищий корпус державної служби, строковий контракт, політичний рівень призначення, адміністративний рівень призначення.

The analysis of existing approaches to employment in the senior civil service in foreign countries has been conducted. Peculiarities of choosing models of functioning of senior civil service, mechanisms of selection, recruitment and appointment to senior civil service positions have been identified.

Key words: senior civil service; contract term, political appointment level, administrative appointment level.

Формування демократичного суспільства та розбудова ефективної демократичної держави потребує реформування всіх складових державного управління, забезпечення змістовного взаємозв'язку суспільних реформ і конкретних управлінських інновацій, інституційної спроможності для виконання нових функцій і завдань. На даний час політика у сфері управління кадрами державної служби характеризується застосуванням неефективних, напрацьованих за радянський період застарілих методів роботи з персоналом, консервативністю, недостатнім володінням сучасними технологіями управління кадрами, що призводить до “непривабливості” державної служби для професійних управлінських кадрів.

Унаслідок цього назріла нагальна потреба в перегляді інструментів проходження державної служби вищими посадовими особами, запровадженні та обґрунтуванні нових методів добору на державну службу.

Слід зазначити, що розвинені країни протягом останнім двох десятиліть підвищену увагу приділяють саме процесам розвитку вищого корпусу державної служби як особливої групи професійних управлінців. Такий підхід, перш за все, приводить до запровадження спеціальних процедур проходження служби у вищому корпусі, в тому числі і механізмів призначення на вищі посади, які б забезпечили безперерйну/стабільну, ефективну та результативну діяльність системи виконавчої влади, що функціонує неупереджено, виключно на основі професійного підходу та в рамках законодавчого поля і не залежить від зміни урядів чи політичних керівників.

Значну увагу питанням формування та становлення вищого корпусу державної служби, а також опрацюванню інструментарію, необхідного для функціонування вищого корпусу, приділяє і Україна. Так, відповідно до положень

Концепції формування та розвитку вищого корпусу державної служби, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2010 р. № 2113-р, основним завданням вищого корпусу є лідерство у проведенні реформ, спрямованих на побудову сучасної, стійкої та конкурентоспроможної економіки і забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, надання високоякісних адміністративних послуг.

Ефективне проходження служби у вищому корпусі державної служби в Україні безпосередньо пов'язане з вивченням і впровадженням зразків кращого зарубіжного досвіду.

Різні аспекти проблеми функціонування керівного персоналу на державній службі досліджувались у наукових працях таких вітчизняних вчених, як С. Дубенко, Н. Гончарук, Н. Колісінченко, С. Сergyogin, О. Слюсаренко, В. Чмига, В. Шамраєва та ін.

Проте невирішеними є питання, пов'язані із урегулювання механізмів набору та добору осіб для обіймання посад у вищому корпусі державної служби, запровадження нових механізмів призначення (наприклад, строкових контакти), до вищого корпусу державної служби.

Метою даної статті є узагальнення підходів до визначення інструментів проходження служби у вищому корпусі державної служби, дослідження особливостей механізмів призначення на вищі посади державної служби, які застосовують країни з різними моделями функціонування державної служби.

Існує дві основні моделі функціонування державної служби – кар'єрна та посадова. Останнім часом спостерігається тенденція до поєднання елементів двох названих вище моделей і запровадження так званої змішаної моделі державної служби. Якщо говорити з точки зору призначення осіб на посади державних службовців (а це основний елемент, який різнить ці дві моделі), то при кар'єрній моделі кандидати приймаються (обираються) до інституту державної служби (для кар'єрного просування в межах цього інституту) на найнижчі посади, і їм гарантовано просування в межах ієрархії посад на державній службі, то при посадовій моделі кандидати призначаються (обираються) на певну конкретну посаду в державній службі як зсередини державної служби, так і з поза її меж [1; 2].

Обрані на самому початку своєї кар'єри кандидати проходять підготовку для того, щоб стати елітою адміністративних (кар'єрних) кадрів, а їх "швидке" кар'єрне зростання відслідковується протягом усього проходження служби. Закритий характер кар'єрної моделі, з одного боку, допомагає зміцненню спільної культури і системи цінностей у межах вищого корпусу та стимулює налагодження належних комунікацій між державними установами, в яких передбачені вищі посади державних службовців. Однак забезпечення гарантованого кар'єрного просування є і недоліком, оскільки це зменшує ініціативність і конкуренцію, бо призначення на посади можливе лише в межах цієї "закритої системи".

Аналіз міжнародного досвіду доводить, що в країнах, де запроваджено кар'єрну модель для державної служби в цілому, при виборі моделі для вищого корпусу державної служби спостерігається тенденція до запровадження посадової або змішаної моделей (з метою підвищення ефективності його функціонування, добору кандидатів на основі заслуг з поза меж державної служби) (табл. 1). І навпаки,

країни, в яких превалює посадова модель, для вищого корпусу державної служби запроваджують елементи, притаманні кар'єрній системі (з метою забезпечення кар'єрного росту/просування для найбільш кваліфікованих працівників та з метою побудови корпоративної культури в межах виокремленого вищого корпусу державної служби) [3].

Таблиця 1

Моделі функціонування вищого корпусу державної служби

Моделі державної служби	Державна служба в цілому	Вищий корпус державної служби
Кар'єрна модель	Австрія, Бельгія, Кіпр, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Ірландія, Люксембург, Португалія, Румунія, Іспанія	Франція, Німеччина, Греція, Люксембург, Польща
Посадова модель	Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Австрія, Великобританія, Канада, США	Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Швеція, Австрія, Великобританія, США, Італія, Мальта, Угорщина, Кіпр
Змішана модель	Болгарія, Італія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія	Нідерланди, Австрія, Бельгія, Португалія, Румунія, Іспанія, Канада, Болгарія, Латвія, Словаччина, Словенія, Латвія

Механізми призначення в різних країнах відрізняються залежно від моделі функціонування вищого корпусу державної служби, централізації/децентралізації процесу відбору/призначення вищих державних службовців та впливу з боку політиків (політично призначуваних осіб у межах існуючої системи державного управління) на процес призначення. Розглянемо кожен із згаданих елементів.

Найбільш типовим інструментом прийняття до вищого корпусу державної служби, який характерний для кар'єрної та змішаної моделей, є укладання з вищими державними службовцями контрактів на визначений термін (який може бути продовжений за результатами діяльності), так звані fixed-term performance contracts – Бельгія, Мальта, Великобританія, Нідерланди, або прийняття кандидатів з-поза меж державної служби на певні посади, які відносять до вищого корпусу – Австрія, Італія, Ірландія, Португалія, Румунія, Іспанія [4].

Хоча запровадження строкових контрактів є найбільш характерною ознакою кар'єрної моделі функціонування вищого корпусу державної служби, однак більшість країн застосовує безстрокове призначення до вищого корпусу державної служби в цілому (табл. 2). Зазвичай, термін (період) призначення відрізняються від країни до країни, а саме:

– призначення на постійній основі характерно для таких країн, як Австрія, Болгарія, Фінляндія, Данія, Угорщина, Ірландія, Латвія, Польща, Румунія, Словаччина, США, Канада;

– фіксовані терміни контрактів характерні для Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Латвії, Нідерландів, Португалії тощо [2; 4].

Таблиця 2

Терміни укладання контрактів на посади вищого корпусу державної служби

Країна	Термін перебування на посаді
США	Термін контракту необмежений, хоча служба може бути припинена за результатами оцінювання діяльності
Великобританія	Терміном на 5 років з можливістю перепризначення для певних посад
Канада	Термін контракту необмежений, хоча служба на посадах категорії заступників міністрів може бути припинена за рішенням прем'єр-міністра
Франція	Термін контракту необмежений для посад, призначення на які здійснює уряд, для інших – 3 роки з можливістю повторного призначення на один додатковий термін
Бельгія	Терміном на 6 років з можливістю перепризначення (або автоматичного продовження контракту у випадку високих результатів оцінювання)
Нідерланди	Терміном на 5 років з можливістю продовження терміну двічі на рік

Потрібно зазначити, що в таких країнах, як Латвія, Угорщина, Ірландія та Естонія можуть запроваджуватись фіксовані терміни контрактів для певних посад у вищому корпусі державної служби. Також певні фіксовані контракти можуть бути укладені на повторний термін у випадку ефективних результатів роботи (Великобританія, Франція, Бельгія) або можуть бути продовжені, але на термін менший, ніж основний контракт (як у випадку Нідерландів).

У випадку неможливості продовжити термін дії контракту особа повинна брати участь у конкурсі на іншу посаду у вищому корпусі державної служби. У деяких країнах (Нідерланди, Польща) по закінченню фіксованого контракту вищі державні службовці залишаються в так званому “віртуальному” ешелоні кандидатів на вищі посади державних службовців, з якого вони можуть в подальшому бути призначені на вищі посади [3; 4].

У Бельгії, Угорщині, Румунії, Іспанії, Італії та деяких інших країнах було запроваджено спеціальну (яка відрізняється від загальноприйнятої для державних службовців) процедуру відбору на вищі посади з метою залучення на державну службу більш професійних управлінців.

Окремо можна виділити Угорщину, де на вищі посади призначення здійснюють виключно на основі управлінських вмінь і практичного досвіду роботи кандидатів, без жодних обов'язкових вимог щодо необхідності попереднього досвіду роботи на державній службі. Професійний досвід, отриманий поза межами державної служби, також беруть до уваги при процедурі набору до вищого корпусу в таких країнах, як Данія, Естонія, Латвія, Нідерланди, Польща, Португалія, Швеція тощо.

Незалежно від того, чи існує чи не існує формалізований вищий корпус державної служби, розрізняють централізовану та децентралізовану системи процесу набору службовців до вищого корпусу (табл. 3). Країни, які обрали централізований підхід, запроваджують централізоване проведення конкурсу до вищого корпусу державних службовців і централізоване підвищення кваліфікації або відразу після отримання диплому про вищу освіту, або протягом перших років перебування на службі шляхом визначення “потенційних” кандидатів [1].

Таблиця 3

Централізація/децентралізація процесу набору до вищого корпусу

	Централізований процес набору	Децентралізований процес набору
Централізоване управління та критерії для відбору/набору	Франція, Італія, Іспанія	Канада, Нідерланди, Великобританія, Сполучені Штати Америки
Децентралізоване управління та критерії для відбору/набору		Бельгія, Фінляндія

Децентралізований підхід дозволяє окремому міністерству/відомству здійснювати набір на певні посади (зазвичай, починаючи з посади директора департаменту) до вищого корпусу державної служби. Однак останнім часом спостерігається тенденція до запровадження певного ступеня централізації у країнах, де застосовують децентралізовану процедуру набору до вищого корпусу державної служби: визначення обов'язкових критеріїв відбору/набору на центральному рівні, механізм призначення на посади на центральному рівні, та інколи навіть здійснення нагляду за процесом набору до вищого корпусу державної служби. До таких країн можна віднести, наприклад, Нідерланди, Великобританію.

Зважаючи на той факт, що державні службовці на вищих посадах мають значний вплив на процес формування та реалізації державної політики, навіть за умови, що вони за своєю сутністю є політично нейтральними, однак у процесі їх призначення на посади можна прослідкувати певний вплив з боку політиків. Повністю неполітичних посад на державній службі де-факто не існує, однак, як доводить міжнародний досвід, кожна країна прагне звести політичний вплив на процедуру призначення вищих державних службовців до мінімуму, беручи до уваги той факт, що вищі державні службовці повинні отримати певною мірою “вотум довіри” з боку міністрів як політиків (процедура погодження).

Потрібно зазначити, що досвід країн з цього питання діаметрально відрізняється: від США, де призначення майже на всі вищі посади державних службовців здійснюється безпосередньо політиками (тобто рівень призначення можна вважати “політичним”) до Нідерландів, Данії або Великобританії, де процес призначення на вищі посади є політично нейтральним (тобто рівень можна вважати “адміністративним”). Більшість вищих державних службовців у США за своєю сутністю слугують “інтересам Президента”, а ключову роль у призначенні вищих державних службовців відіграє Управління персоналом у Білому Домі, який очолює політично призначувана (президентом) особа [3; 5].

У певних країнах можна провести чітку межу між “політичним” та “адміністративним” рівнем призначення на вищі посади державних службовців, де на найвищі посади здійснюється політичний вплив, а всі інші можна віднести до адміністративних або політично нейтральних. Це приклад Канади, Австралії або Фінляндії. Однак міжнародний досвід свідчить про застосування так званого “змішаного” підходу до призначень на вищі посади державних службовців, який характерний, наприклад, для Бельгії (табл. 4).

Таблиця 4

Механізм призначення в залежності від рівня посади

Країна	Рівень 1+	Рівень 1	Рівень 2	Рівень 3	Рівень 4/5
Австралія	Політичний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Бельгія	Змішаний	Змішаний	Змішаний	Змішаний	Змішаний
Велико-Британія	Змішаний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Данія	Змішаний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Канада	Політичний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Латвія	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Нідерланди	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Німеччина	Політичний	Політичний-губернський	Змішаний	Адміністративний	Адміністративний
Польща	Політичний	Змішаний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Фінляндія	Політичний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний	Адміністративний
Франція	Політичний	Змішаний	Змішаний	Змішаний	Адміністративний
США	Політичний	Політичний	Політичний	Політичний	Політичний

Фактично вищий корпус державної служби є невеликою за кількістю групою державних службовців, яка ієрархічно розміщена на вершині піраміди виконавчої гілки влади, на рівні нижче рівня міністрів (які відносяться до політичних посад). У кожній країні назви посад і кількість функціональних рівнів у межах вищого корпусу державної служби (припускаючи, що в назві посади віддзеркалена основна мета створення самої посади) є різними, однак, при цьому можна виділити п'ять типових рівнів посад, які характерні для вищого корпусу, а саме:

1. Рівень 1+: Генеральний секретар (*Secretary-General*) / Державний секретар (*Secretary of State*) / Постійний секретар (*Permanent Secretary*) / Заступник міністра (*Deputy Minister*).
2. Рівень 1: Генеральний директор (*Director-General*) / керівник департаменту.
3. Рівень 2: Директор / керівник департаменту.
4. Рівень 3: Начальник управління/відділу.
5. Рівень 4/5: Вищі посадовці.

Взявши за основу таку п'ятирівневу градацию посад у межах вищого корпусу державної служби, можна провести порівняльний аналіз щодо “політичного” впливу на механізм призначення до цього корпусу.

Розглянемо детальніше механізм призначення на вищі посади в Бельгії. У цій країні вищих державних службовців призначають із застосуванням змішаного підходу [3]. Наприклад, на рівні 1 (посада голови (Chairman of the Board)) “адміністративні” критерії призначення – такі як професійні заслуги та практичні навички – поєднують з кінцевим політичним рішенням (щодо призначення). Зазвичай, за проведення першої адміністративної процедури призначення відповідає SELOR – орган, який здійснює підготовку короткого списку найбільш прийнятних (для призначення) осіб, на основі якого відповідний міністр здійснює політичний вибір. Потрібно також зазначити, що Федеральний орган відбору та набору в державному управлінні (SELOR) при формуванні короткого списку осіб використовує рекомендації спеціальної ради, яка складається з вищих державних службовців, фахівців з питань управління персоналом, а також експертів з приватного та державного секторів. Членів цієї

спеціальної ради залучають до процесу відбору кандидатів, який складається з чотирьох етапів:

- 1) попередній відбір (на основі формальної процедури перегляду документів та відповідності критеріям відбору);
- 2) ком'ютеризований тест (який оцінює управлінські здібності та персональні характеристики кандидата);
- 3) усний екзамен (який передбачає проведення аналізу практичного завдання “кейсу” на обрану тему);
- 4) рейтингування кандидатів (присвоєння їм відповідних рівнів: “А” – дуже здібний/вправний, “В” – здібний/вправний, “С” – менш здібний/вправний, “Д” – не придатний).

На основі рейтингу кандидатів відповідний міністр проводить співбесіду з ними, що потрапив до групи “А”. Фактично, міністр може обрати з цієї групи кандидата та своїм політичним рішенням погодити його призначення або не обрати жодного (у випадку відмови кандидатів, або відсутності прийнятного з точки зору міністра кандидата з групи “А”, міністр може прийняти рішення про розгляд кандидатів з групи “В”).

Побібно до досвіду Бельгії, представленого вище, з метою запровадження балансу між адміністративними процедурами відбору та політичним впливом на процес призначення на вищі посади, деякі країни створюють спеціальні дорадчі органи або комітети для відбору або надання порад/консультацій щодо найкращих кандидатів на посади вищих посад державних службовців. У таких країнах, як Австрія, Данія, Велика Британія, Австралія, Канада, Нова Зеландія створено дорадчі органи, які допомагають органам влади в сфері державної служби здійснювати добір вищих державних службовців. Як правило, основним завданням таких органів є надання рекомендацій щодо відповідності кандидатів критеріям/вимогам вищого корпусу державної служби.

У таких країнах, як Болгарія, Естонія, Нідерланди тощо існують постійно діючі комітети або органи для відбору/набору на посади вищих державних службовців, які організовують конкурсний відбір і приймають рішення щодо вибору найкращого кандидата. У Франції та Польщі до процесу відбору на посади вищого корпусу також залучають вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку та підвищення кваліфікації вищих державних службовців (Національна школа управління Франції (ENA) та Національна Школа державного управління Польщі (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej).

Таким чином, здійснений аналіз дав змогу зробити деякі висновки та надати такі практичні рекомендації.

З метою підвищення ефективності діяльності вищого корпусу державної служби та залучення управління з-поза меж державної служби, як правило, країни обирають змішану модель державної служби або модель, яка є протилежною за своєю суттю тій, яка лежить в основі функціонування інституту державної служби загалом.

Тому спроба формування інституту вищих державних службовців (як окремого корпусу чи в межах загального корпусу державних службовців) – це ніщо інше, як інструмент збереження професійних кадрів на державній службі та

формування інституційної пам'яті державної служби.

Оскільки визначення поняття вищого корпусу державної служби, обсягу та функціональних рівнів всередині вищого корпусу залежить від традиції та практики функціонування окремої країни, то умови проходження служби в вищому корпусі мають спільні риси, такі як, укладання строкових контрактів з вищими посадовими особами, запровадження спеціальних процедур відбору для зменшення політичного впливу на призначення до вищого корпусу, децентралізація процесу відбору/призначення.

Вибір інструментів управління вищим корпусом державної служби в зарубіжних країнах, таких як набір і відбір посадових осіб на вищі посади державної служби, механізм правового врегулювання службових відносин з вищими посадовими особами (укладання контрактів), механізм призначення на вищі посади державної служби мають за мету збереження професійних управлінських кадрів і формування інституційної пам'яті державної служби.

Перспективи подальших досліджень лежать у площині подальшого вивчення компетенцій, якими повинні володіти посадові особи, що претендують на зайняття посад у вищому корпусі державної служби, програм професійного розвитку вищих державних службовців з метою використання кращого досвіду в українській практиці.

Література:

1. Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні відносини : матеріали XVIII Міжнар. конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15-17 червня 2005 р. / укл. С. В. Соколик. – К. : КІС., 2005. – 150 с.
2. 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.
3. Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States / H. Kuperus, A. Rode // European Institute of Public Administration, 2008.
4. The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries. OECD Publications, 2008.
5. OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Brazil 2010. Federal Government. OECD Publications, 2010.

Надійшла до редколегії 04.07.2011 р.