

УДК 354

Н. М. КОЛІСНІЧЕНКО

## **ЛІДЕРСТВО І ВИЩА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА: ПОРІВНЯЛЬНІ ПЕРСПЕКТИВИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ КОМПЕТЕНТОСТЕЙ**

*Розглянуто різні практики реалізації лідерства в системі вищої державної служби, обґрунтовано необхідність розвитку компетентностей його представників. Проаналізовано світові тенденції функціонування системи лідерства та вищої служби, а також елементи, які окреслюють і контролюють лідерство.*

**Ключові слова:** лідерство, вища служба, державна служба, цінності державної служби, належне врядування, централізований і децентралізований підходи.

*In the paper various practices in realization of leadership within higher civil service is studied. The necessity to develop competencies of its representatives is given grounds to. The world-wide tendencies of leadership and higher civil system functioning are analyzed. The elements which define and control leadership are researched.*

**Key words:** leadership, higher service, civil service, values of civil service, good governance, centralized approach, decentralized approach.

На сьогодні діяльність органів публічної влади стає більш конкурентою: мінімізуються відмінності між державним та приватним секторами; норми та правила, які визначали характер суб'єктів управління, стають менш важливими, щоправда, крім тих, які визначають демократичне врядування. Вища державна служба все більше відповідає принципам відкритості, менеджеризму, генералізму (широкого кругозору), все більшої уваги надається розвитку лідерства.

Натомість, залишаються значні відмінності вищої служби як залежно від країни, так і в середині системи врядування тієї чи іншої окремої країни з огляду на традиції державного управління, суспільні чинники, інститути влади, рівень реформ. Тому необхідно враховувати дві протилежні тенденції, які відбуваються на сьогодні в модернізації системи вищої служби: по-перше, модернізацію в межах існуючих традицій держави, яка є більш закритою і такою, що опирається змінам; по-друге, модернізацію відкриту до змін, яка враховує новації в менеджменті та концепції нового лідерства. Як результат, ідеї лідерства не є універсальними. У різних країнах реформи реалізуються за різними напрямками, мають різні результати: одні країни сформували і розвивають корпус вищої державної служби, інші – залишаються на рівні старих адміністративних традицій. Тому в різних країнах по-різному вибудовуються вимоги до нового лідерства та компетентностей лідерів – це може бути позиція нейтральності чи, навпаки, активної підготовки нового покоління лідерів.

Мета статті – на основі порівняльних практик реалізації лідерства в системі вищої державної служби обґрунтівати необхідність розвитку компетентностей його представників.

Лідерство вищого керівництва в системі державного управління останнім

часом привертає все більшу увагу теоретиків і практиків, оскільки воно зазнає значних змін, спричинених реформуванням державного сектора, перспективами його розвитку та новим поглядом на врядування. Різноманітні політичні аспекти функціонування та розвитку вищої державної служби досліджували Дж. Абербач, Р. Вілсон, Ш. Дартгі, П. Інграхам, Р. Локе, Г. Петерс, Б. Рокман, Р. Роудз, Р. Сандерс, А. Хеде та ін. Лідерство та вищу службу на основі національного контексту аналізували М. Даусон (на прикладі Великої Британії), К. Гоєтс (Німеччини), П. Кім (Кореї), Дж. Косміт (Нідерландів), Е. Пейдж та В. Райт (Західної Європи), Л. Рубан (Франції), Дж. Халліган (Австралії, Австрії, Нової Зеландії), Х. Хесіо (США) та ін. Зокрема, політичне лідерство стало центром уваги К. Коліна, М. Вижомірської, К. Грехема, Дж. Доіга та Е. Харгрюва. Натомість проблема формування та розвитку необхідних компетенцій і компетентностей представників вищої державної служби залишається малодослідженою.

За наявності відносно широкої теоретичної й емпіричної бази слід зазначити відсутність досліджень, що відображають проблеми порівняльної характеристики практики формування та розвитку представників вищого корпусу управління. Відкритою для наукового аналізу залишається проблема формування висококомпетентної, престижної системи вищої служби. Таким чином, зазначена проблема відноситься до недостатньо розроблених у науково-дослідній літературі.

Вища служба включає керівників міністерств (департаментів, управлінь); керівників установ, агенцій, бюро(секретарів, головних виконавців, генеральних директорів) та інших високопосадовців, які належать до центрального керівництва країни. Як правило, вони складають 0,13-2,1 % представників державної служби (1 % є ідеальною кількістю) [4, с. 505].

Вищі службовці, як правило, мають чітко визначене коло обов'язків або ж поєднують елементи професійної адміністративної та політичної діяльності. Таке поєднання, зазвичай, ускладнює систему державної служби. Наприклад, як зазначає Л. Рубан, у Франції вищий корпус є різномірним з огляду на те, що його члени реалізують різні кар'єрні траєкторії, працюють на посадах різного рівня престижу, різної професійної культури [9, с. 65]. Існує також чітка межа відмінностей між посадовцями середньої та вищої ланки вищого управління; деякі посадовці одного рівня можуть бути політичними призначенцями (і не належати до посад державної служби). У різних країнах існують групи вищої служби, які реалізують комплекс політичних, адміністративних, управлінських функцій. Звичайно, там, де відбулися реформи державного управління (і державної служби), як правило, система вищої служби більш-менш визначена і класифікована. Є країни, які оперують терміном “вища виконавча служба” (наприклад, у Новій Зеландії).

З огляду на все зазначене та складність реформ управління, що реалізуються в країнах, інколи важко дати чітке визначення вищій службі, а відтак, дати їй чітку характеристику. Ситуація ускладнюється такими прямо протилежними тенденціями функціонування цієї системи, а саме:

- реалізація підходів централізації та децентралізація в розвитку лідерства;
- прозорий рекрутинг і просуванням на основі заслуг і патронажу;
- посадова та кар'єрна моделі служби;

- дихотомічні характеристики очільників міністерств і департаментів;
- дві концепції – “державної влади” (основаної на чітко визначених правах та привileях) та “надання послуг” (основаної на порівнянні із приватним сектором).

Трьома елементами, які окреслюють та контролюють лідерство, є такі:

1. Взаємовідносини між політиками та бюрократами.

2. Визначення ролі вищого керівництва.

3. Організація служби.

1. Щодо відносин між політиками та вищими службовцями, існує три підходи порівняння:

- заснований на політичній ролі, який визначає сферу відповідальності політиків і бюрократів, а також відносну важливість внутрішніх і зовнішніх відносно управління, акторів [7];

- заснований на політичному контролі, який визначає нейтральність вищої служби (Британська модель); механізм контролю за “керуючою верхівкою” шляхом контролю за призначеннями найвищого рівня та/чи політичними радниками; політизацію служби через партійну належність [6];

- кар’єрний підхід, який визначає спектр діяльності в аспекті кар’єрного просування – від змішаної кар’єри (Франція) до сепаративної кар’єри (англомовні країни) та інших типів кар’єр, які поєднують характеристики попередніх.

Відносини між політиками та вищими службовцями характеризуються різними практиками: більшою уразливістю вищих посадовців (наприклад, в Австралії), більшим тиском з боку політичних радників (наприклад, у Великій Британії), більшим рівнем політизації (наприклад, у Франції та Німеччині) тощо. Зазначені відносини стають все більше двозначними.

2. Визначення ролі вищого керівництва на сьогодні все більше актуалізується з огляду на перегляд балансу вищезазначених відносин, зокрема періоду, коли вищі посадовці розглядалися як високо незалежні та високо впливові суб’екти. На Заході щодо цього ведуться численні дискусії. Роль керівництва на сьогодні визначається як службіння короткотерміновим цілям управління (наприклад, діючого уряду), а не завданням збереження та розвитку цінностей державної служби [10].

3. Порівняння організації державної служби можна реалізувати за декількома показниками, а саме:

- по-перше, згідно із системою рекрутингу – кар’єрною чи посадовою, закритою чи відкритою. Стандартна традиційна система визначає межі та особливості кар’єрного просування. Більшість систем “відкрили” можливості для зовнішнього найму на службу та модифікували (в напрямку мінімізації) відмінності між державним і приватним секторами;

- по-друге, згідно з рівнем реалізації державного управління, зокрема, на основі контракту чи оцінювання діяльності. Загальною практикою стало використання індивідуальних угод у системі вищої служби;

- по-третє, згідно централізованої, децентралізованої чи змішаної моделлю відповідальності вищої служби. Виникають питання щодо важливості структури, культури, рекрутингу еліт, їх підготовки, формування та розвитку цінностей державної служби. Ролі можуть розподілятися між однією чи декількома

центральними агенціями, між центром та лінійними агенціями. Центральні агенції (як Офіс вищої державної служби в Нідерландах) виконують низку функцій, наприклад, інтегральну, шляхом розвитку міжурядових зв'язків.

Багато країн ОЕСР не мають центральної агенції, яка б займалася питаннями рекрутингу вищих посадовців. Тому їхні системи рекрутингу є децентралізованими, натомість, можуть існувати стандартизовані процедури. Там, де немає вищої служби в її прямому значенні, вищі посадовці відповідають спеціальним вимогам щодо термінів та умов зайнятості. Проте центральні заклади з підготовки існують і в децентралізованих системах (наприклад, Німеччині) [2].

Крім визначених, важливим залишається питання збереження та розвитку цінностей державної служби. Його вирішенням (в інституційному плані) може займатися або центральна агенція, або (та) голова (начальник) державної служби. Достатньо дискусійним на сьогодні залишається також питання лідерства на державній службі щодо його змістового та політичного контексту. Лідерами є видатні особи, які зробили важливий внесок у розвиток державної служби. Останні дослідження з лідерства аналізують біографії лідерів і конкретні приклади лідерства, особливо щодо інституційного розвитку та вдосконалення управління. По-перше, аналізуються наслідки змін традиційного управління (в якому домінували поради політичним лідерам і процеси їх імплементації) в напрямку лідерства, яке засновується на менеджменті та ширшому використанні середовища врядування (залучення зацікавлених сторін). Актуалізується значення лідерів, які ефективно управлюють персоналом. По-друге, більше уваги надається дослідженню різних стилів лідерства: щодо рівня змін (інкрементальне та трансформаційне), стилю змін (консультивативне та директивне), відношення до державної служби (консервативне та опікунське). По-третє, аналізуються процеси переходу від лідерства як “поведінки мандарина” до лідерства на основі навичок, яке означає, що кожен може стати лідером. Тобто “лідера можна виховати, а необхідним навичкам навчити” [11]. Відтак, лідерство стає менш ексклюзивним (закритим), натомість більш інклузивним (відкритим). З цим пов’язана теорія прояву лідерства на всіх рівнях. Так, за визначенням ОЕСР, лідерство на всіх рівнях є революційною ідеєю щодо свого потенціалу та його важливості в державній службі [2, с. 15]. Отже, лідерство в державних органах (установах, організаціях) набуває нового виміру та передбачає розширення повноважень, пов’язаних із управлінням людськими ресурсами, особливо під час змін. Утрата репутації державної служби, падіння довіри до уряду та політиків, а також зростання очікувань населення щодо державної служби спричиняють необхідність реформ, результатом яких є те, що зростають вимоги до державної служби щодо надання послуг; посилюється роль політиків на тих рівнях, де діяльність службовців є неефективною.

Вища служба стає більш відкритою, орієнтованою на генералістів (фахівців з широким кругозором), розширюється роль менеджменту. Спостерігається тенденція актуалізації організаційної специалізації (наприклад, щодо надання політичних порад міністрям).

Роль вищої служби змінюється, її обов’язки відрізняються від тих, які виконуються в традиційній системі державного управління. Функціонуючи в межах управлінської культури, лідери менше контролюють і слідкують за виконанням

правил, а більше уваги надають питанням мотивації та підтримки персоналу. Проникнення цінностей і технологій приватного сектору в систему державного управління означає застосування бізнес-планування, навичок підприємництва, принципів корпоративного управління. Об'єкти надання адміністративних послуг розглядаються як клієнти, користувачі, стейххолдери (зацікавлені сторони).

Зростання менеджеріалізму в 1980-х рр. стало реакцією на посилення політичної діяльності та втрату менеджерських навичок. Посилення політичної діяльності означало те, що політики на своїх посадах почали все частіше звертатися до альтернативних джерел інформації, наприклад, політичних радників. Посилення політичної спроможності міністерств означало зміну ролі державних службовців. Утрата останніми ролі політичних радників, яка відтепер реалізувалася широким колом внутрішніх і зовнішніх акторів, призвела до появи конкуренції серед них.

Роль вищих державних службовців також змінювалася з часом. Так, у Німеччині зменшення можливостей ініціювання та керівництва реалізацією політики призвело до змін функцій вищого службовця від ініціатора політики до координатора політики [3, с. 149], вони стають пов'язаними із "політичним мистецтвом". Відтак, змінюються ролі, відносини та відповідні характеристики кар'єри і професії. Досвід США, де посадовці виконують переважно ролі менеджерські та технічні (а не ролі радників), стає загальновживаною практикою.

Більшість представників вищої служби у країнах ОЕСР і надалі продовжують рекрутуватися із лав державної служби (як правило, з тієї ж агенції). Деякі країни практикують зовнішній рекрутинг (блíзько 25 %).

Вік вищих державних службовців помолодшав, проте в деяких країнах (особливо, континентальної Європи) залишається стабільним – переважають люди старшого віку.

Серед професій домінують юристи (континентальна Європа). Разом з тим зростає представництво жінок у вищій службі (хоча і залишається меншим 20 % у більшості країн ОЕСР, крім Данії, Франції, Норвегії, Португалії та Нової Зеландії). Відмінності є очевидними серед очільників міністерств і департаментів.

Хоча відбуваються значні зміни, елітний корпус службовців залишається практично стабільним. У Великій Британії, наприклад, із-за дотримання відповідних характеристик (належність до Оксбридж), надається перевага елітній підготовці. В Японії та Кореї серед вищого ешелону влади також цінується освіта, отримана у провідних університетах цих країн.

Крім того, спостерігаються відмінності у трактуванні вищими службовцями своєї ролі: у Франції вони сприймають себе як інтелектуали, а не менеджери; у Британії – як менеджери, а не "мандарини" [9, с. 66].

Розвитку лідерства надається особлива увага, особливо в період змін. Натомість його важливість усе ще залежить від традицій держави, суспільних чинників, інституційних структур, масштабу реформ. Багато країн реалізують власні практики набору та виховання еліт. Розвиток еліт є більш важливим для диверсифікованих суспільств, з децентралізованою системою врядування, менш традиційним державним управлінням, ікрементальним характером реформ [8, с. 2].

Загальними є два підходи: централізований і децентралізований [2, с. 19–20]. Централізований підхід передбачає процедури визначення (виявлення) та виховання лідерів на ранніх стадіях через процеси відбору, підготовки та управління кар'єрою.

Цей підхід яскраво демонструє національна Школа управління Франції (ENA), а також Японія та Корея. Децентралізований підхід характеризується ринково орієнтованими принципами. Сутність його демонструє Нова Зеландія.

На практиці програми підготовки вміщують централізовані та децентралізовані елементи: використання відповідних стратегій (Норвегія), функціонування закладів з розвитку лідерства (Швеція, США), виявлення високого рівня якостей лідера на початку кар'єри (Сінгапур, Велика Британія) [5]. На сьогодні все більше уваги надається розвитку основних компетенцій і компетентностей лідерів.

Одним із шляхів розвитку лідерства є служба в корпусі вищої державної служби, яка превалює в англо-саксонських країнах і визначається як вища виконавча служба – BBC (Senior Executive Service – SES) чи має іншу назву. Перші BBC сформувалися в Австралії, Новій Зеландії, США на кінці 1970 – 1980-х рр.

BBC з'явилася в США у 1978 р. як проект розвитку управління у виконавчій галузі, з використанням практики відповідальності та реалізації компетентностей за аналогією з приватним сектором. Загальними стандартами BBC стали “генералістська” еліта, орієнтована на ефективну діяльність та її вдосконалення, систему винагород на основі заслуг. З огляду на низку причин, BBC не досягла своєї мети щодо мобільності, винагороди та лідерів-генералістів, які діють у межах управлінської культури. Проте вона демонструвала “політичні” успіхи відповідальності, відданості цінностям державної служби.

Важливим останніми роками залишається питання щодо дисбалансу відносин між політиками та вищими службовцями, які стали занадто незалежними та впливовими. Виникають дискусії щодо перспектив вищої служби, а саме: чи втратить вона свої основоположні принципи. Зміни у відносинах, професійна основа вищої служби, концепція відповідальності міністерств, належне врядування – те, що сприяє їхньому збереженню.

Незважаючи на свої відмінності, вища служба в різних країнах за основу має менеджералізм, відкритість, лідерство, яке постійно модернізується, пошук балансу між централізованим керівництвом і децентралізованими процедурами реалізації управління.

Вище керівництво зазнає змін у сфері свого статусу та виконуваних ролей. Меншого значення набувають спеціальні права та привілеї, елітний статус. Використання принципів бізнес-управління спричиняє наближення (конвергенцію) між державним і приватним секторами. Практикується поєднання децентралізації, внутрішньої диференціації та аутсорсингу. Вища служба функціонує, у тому числі, згідно з вимогами політичних лідерів, під постійним тиском обмежених ресурсів і зростаючих громадських очікувань. Особливого значення набувають навички вищих посадовців, які діють у межах політико-адміністративної системи, яка, декларує нейтральність і професіоналізм (хоча на практиці не підтримує належним чином зазначені принципи). Лідерство уособлює управлінське мислення, необхідність ефективного реагування та ефективної діяльності в умовах змін. Воно переорієнтує свою увагу від виконання зовнішніх завдань щодо управління міжсекторальною діяльністю на взаємовідносини між бізнесом і громадами. Золота ера мандаринів та еліти державної служби змінюється на еру врядування та діяльності.

Довготривалий процес впливу на характер організації управління таких явищ,

як-от: розширення автономії органів публічної влади, слідування вищої служби цінностям управління, запозичення практик із управління бізнесом, реалізація нових ролей суб'єктами управління був і є на сьогодні важливим чинником змін у системах державного управління та державної служби. Крім того, на діяльність публічних посадовців впливає такий чинник, як середовище. Адже системи управління стають більш “витонченими”, управлінські підходи до оцінки діяльності посадовців – більш ефективними. Зокрема, країни англо-американської моделі управління характеризуються на сьогодні високим рівнем інвестування в систему управління діяльністю, хоча в них бракує аналізу ефективності діяльності. Так, неоднозначними є звіти щодо вимірювання діяльності та відповідного винагородження за неї – часто неефективна діяльність залишається високооплачуваною. Можливо, в даній ситуації важливою є роль політичного керівництва і сприяння ним цієї проблеми.

У Бельгії вирішили переглянути сформовану роками практику. Традиційно у країні високо цінувався рівень міністерських кабінетів, політичне проникнення в адміністративну систему було високим, роль державної служби у формуванні політики – маргінальною. Останнім часом активізується взаємодія між міністрами та міністерствами (управліннями, відділами) з метою посилення ролі державних службовців у галузі аналізу політики (як політичних радників).

На Заході дискутивним є питання: а чи не втрачаються основоположні елементи вищої служби з огляду на нові перспективи її розвитку. Разом зі змінами відносин професійне підґрунтя вищої служби, концепції відповідальності міністерств і практика належного врядування (*good governance*), збереження відповідніх моделей управління знаходяться під загрозою [1].

Адаптація систем управління до нових умов означає для країн актуалізацію проблеми збереження управлінських традицій, які за даних обставин забезпечують відповідність її базовим цінностям.

Вища служба займається вирішенням основних проблем, є складовою змін адміністративного апарату. Вища служба набуває різних форм, має свої відмінності залежно від країни. Системи вищої служби є, як правило, відкритими, керівництво (лідерство) ними постійно оновлюється, зберігається баланс між центральним рівнем управління та децентралізованою системою його реалізації.

Вища служба зазнає змін свого статусу та своєї ролі. Особливі права та привілеї, її елітний статус стають все менш загальними характеристиками. Привнесення принципів із зовні (з бізнес сектору) спричиняють взаємопроникнення державного та приватного секторів. У той же час, поєднання децентралізації, внутрішньої диференціації та аутсорсингу все більше характеризує державну службу. Це, у свою чергу, спричиняє високі вимоги до політичних лідерів щодо їхніх компетентностей з огляду на обмеження ресурсів та зростання очікувань громадськості.

#### Література:

1. *Campbell C. The end of Whitehall: death of a paradigm?* / Colin Campbell and Graham K. Wilson. – Oxford; Cambridge, Mass. : Blackwell, 1995. – 342 p.
2. *Developing public sector leadership for the 21st century.* OECD Working Party Meeting. – Paris, 2001. – 25-26 June,. Режим доступу : <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocument.pdf>
3. *Goetz K. Bureaucratic elites in Western European states* / K. Goetz // Edited by

Edward C. Page and Vincent Wright. – Oxford ; New York : Oxford University Press, 1999. – 286 p.

4. *Hede A.* Trends in Higher Civil Services of Anglo-American Systems / A. Hede // Governance. – № 4 (4). – 1991. – P. 489–510.

5. *Maor M.* A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries / M. Maor // Public Administration. – 2000. – № 78 (1). – P. 135–152.

6. *Page E.* Conclusion: Senior Officials in Western Europe / E. Page, V. Wright / In Edward C. Page and Vincent Wright (eds.) Bureaucratic Elites in west European States. – Oxford : Oxford University Press, 1999. – P. 266–279.

7. *Peters G.* Politicians, bureaucrats, and administrative reform / G. Peters, J. Pierre / edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. – New York : Routledge, 2001. – 231 p.

8. Public sector leadership for the 21st century: executive summary. OECD Paper, 2000. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/0/34/2434104.pdf>

9. *Rouban L.* The Senior Civil Service in France / L. Rouban / In Edward C. Page and Vincent Wright (eds.) Bureaucratic Elites in West European States. – Oxford : Oxford University Press, 1999. – P. 65–89.

10. *Theakston K.* Leadership in Whitehall / Kevin Theakston. – New York : St. Martin's Press, 1999. – 266 p.

11. *Wilson R. A.* New Civil Service / R. A. Wilson. – FDA/Shareholder Conference. – 2000. – 11 April. – Presentations. – 165 p.

*Надійшла до редколегії 30.09.2011 р.*