

Мар'яна ОРЛІВ  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## РОЗВИТОК ВИЩОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ У ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Розглядаються завдання та особливості розвитку вищої державної служби у Великобританії на підставі стратегічних документів уряду, аналітичних звітів департаментів, офіційної статистичної інформації та результатів досліджень зарубіжних експертів. Характеризується компетентнісна рамка, розроблена на основі базової моделі лідерства на державній службі, яка використовується для формування навчальних планів і програм. Аналізуються підходи до запровадження електронного навчання, аутсорсингу освітніх послуг, модернізації системи професійного навчання керівних кадрів з урахуванням сучасних викликів. Визначаються найбільш ефективні інструменти й методи індивідуального та організаційного розвитку (програми розвитку талантів і лідерства, стажування, менторство та ін.), які доцільно застосовувати в Україні в контексті реформування державного управління.

Ключові слова: вища державна служба, керівні кадри, професіоналізація, професійне навчання, лідерство, стажування, менторство.

### **Mariana Orliv. Development of the Senior Civil Service in the United Kingdom**

The objectives and features of the Senior Civil Service in the UK on the basis of Government strategic documents, analytical reports of departments, official statistical information and researches of foreign experts are considered. The competency framework developed on the basis of the Civil Service Leadership Statement which is used for formation of education curriculum and programs is characterized. The approaches to introduction of e-learning, outsourcing of educational services and modernization of the professional training system for senior executives taking into consideration modern challenges are analyzed. The most effective tools and methods for individual and organizational development (talent development and leadership development programs, apprenticeship, mentoring, etc.) which should be used in Ukraine in the context of public administration reform implementation are determined.

Key words: Senior Civil Service, senior executives, professionalization, professional training, leadership, apprenticeship, mentoring.

Професіоналізація вищої державної служби є важливою передумовою успіху реалізації реформ державного управління. Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що вона не може обмежуватися підвищенням кваліфікації керівних кадрів, а передбачає використання ефективних механізмів рекрутування досвідчених реформаторів та розвитку потенціалу талановитих державних службовців, їх оцінювання та мотивації на всіх етапах професійного і кар'єрного розвитку, запровадження найбільш ефективних методів та інноваційних технологій навчання. Для того щоб запровадити комплексні підходи до професіоналізації вищого корпусу державної служби України, необхідно вивчити досвід країн із найбільш розвинутими системами державної служби, зокрема Великобританії, яка створила корпус вищої державної служби ще у ХХ ст. та розвиває його на підставі принципів економічності, ефективності, дієвості та етичності (англ. mantra of 4 «Е» – economy, efficiency, effectiveness, ethics). Такий досвід є важливим для України в контексті модернізації інституту державної служби та реформування системи державного управління.

Проблеми та особливості розвитку вищої державної служби у Великобританії вивчали М. Ван Варт [16], Х. Куперус [10], Дж. Лодж, Б. Роджерс [9], С. Хортон [8] та інші зарубіжні експерти. Вони дослідили теоретико-організаційні аспекти формування її моделі, особливості професійної підготовки та подальшого розвитку вищих керівних кадрів, механізми оцінювання їх компетентності та результатів роботи відповідно до принципів нового публічного менеджменту тощо. Однак

упродовж останніх двох років на офіційному сайті уряду Великобританії оприлюднено нові стратегія та плани розвитку персоналу державної служби, які передбачають реалізацію заходів, спрямованих на вдосконалення інструментів професіоналізації вищої державної служби [6; 11; 14].

Метою статті є дослідження особливостей розвитку вищої державної служби у Великобританії з урахуванням сучасних викликів та виявлення ефективних інструментів її професіоналізації, які доцільно імплементувати в Україні.

Вища державна служба (Senior Civil Service) Великобританії – це формально визнаний корпус зі спеціальними умовами функціонування, до складу якого входять посади державних секретарів, генеральних директорів, директорів департаментів і агентств, а також їх заступників (1 – 1,2 % у структурі державної служби [5]). З часу створення у 1996 р. вона постійно розвивалася з метою модернізації системи адміністративних послуг, реалізації концепції управління ефективністю, запровадження структурних змін у департаментах та інших реформ державної служби.

Важливим аналітичним документом, який зумовив формування сучасної моделі вищої державної служби, став звіт секретарю кабінету Великобританії «Стратегія розвитку персоналу вищої державної служби і системи його винагород», підготовлений у 2008 р. групою експертів, існуючі на той час проблеми, де оцінювалися виклики та стратегічні завдання. Про високий потенціал для подальшого розвитку вищої державної служби у звіті свідчили такі показники:

- низький рівень плинності кадрів – 10 %, що значно менше, ніж в інших сферах;
- висока мотивація персоналу, оскільки 98 % опитаних прагнуть бачити свої департаменти успішними;
- бажання громадян працювати в системі державної служби, оскільки близько 30 % призначень до вищої державної служби здійснювалися з приватного сектору та інших сфер [12, с. 9].

Останній показник є свідченням не тільки престижу вищої державної служби, а також наявності проблеми підготовки всередині адміністративної системи керівників-лідерів, які мають уміння і навички, необхідні для ефективної реалізації концепції нового публічного менеджменту. Через це 43 % генеральних директорів рекрутовано з приватного та інших секторів [12, с. 11]. «Зовнішні» фахівці посідають, як правило, посади фінансових, комерційних директорів та директорів з розвитку персоналу. З одного боку, це є об'єктивною необхідністю, оскільки такі кадри приносять новий досвід і бачення розвитку лідерства на державній службі, енергію, ентузіазм, що сприяє її модернізації, з іншого – демотивує керівні кадри нижчих організаційних рівнів. Тому у 2008 р. основними проблемами розвитку вищої державної служби визнано: по-перше, її низьку лідерську спроможність, рівень задоволеності якою є ключовим фактором залучення і мотивації працівників; по-друге, відсутність стратегічних підходів до професійного розвитку державних службовців, що завадило підготувати майбутніх лідерів шляхом розвитку талантів на державній службі.

Для вирішення цих проблем експерти запропонували:

- розробити стратегію розвитку персоналу вищої державної служби як складову частину стратегії розвитку працівників державної служби;
- дослідити причини, через які вищі керівні кадри ідуть з державної служби, та розробити механізми щодо їх утримання і мотивації;
- з метою мотивації кадрів державної служби до кар'єрного розвитку ідентифікувати посади, які передбачають зовнішнє залучення фахівців (передбачити збільшення на користь керівних кадрів, які не входять до корпусу вищої державної служби);
- запровадити індивідуальну відповідальність за розвиток корпоративного лідерства на державній службі;

– запровадити нову п'ятирівневу модель оплати праці, яка передбачає винагороду не тільки за результати роботи керівних кадрів, а також за їх унікальні навички і досвід;

– включити до контрактів з керівними кадрами положення, які передбачають передачу вмінь працівникам, що повинно враховуватися під час визначення результатів їх роботи і розміру винагороди;

– дослідити можливості розвитку «внутрішніх» талантів державної служби в короткостроковій і довгостроковій перспективах та запровадити відповідні механізми [12, с. 4 – 6].

Ці пропозиції були враховані під час розроблення Плану реформування державної служби [15], у якому у сфері професійного розвитку кадрів для вищої державної служби передбачено реалізацію таких основних заходів:

– запровадження нової компетентнісної рамки, яка має замінити схему «Професійні навички для уряду» (Professional Skills for Government);

– удосконалення інструментів корпоративного розвитку талантів;

– організація професійного навчання керівних кадрів з високим потенціалом разом із персоналом приватного сектору за програмами, які пропонуються на відкритому ринку.

Компетентнісна рамка для вищої державної служби була розроблена на підставі нової базової моделі лідерства на державній службі (Civil Service Leadership Statement), відповідно до якої лідери повинні демонструвати:

– натхненність у роботі і досягненні її цілей;

– упевненість при залученні працівників і організації командної роботи;

– здатність наділяти персонал повноваженнями досягати встановлених цілей.

З урахуванням цих ключових характеристик лідера компетентнісна рамка на 2012 – 2017 рр. ґрунтується на поведінковому підході та включає 10 компетентностей, згрупованих у три кластери [3, с. 1 – 5]:

1) визначення напряму (широке бачення, запровадження змін, прийняття ефективних рішень);

2) залучення людей (лідерство і комунікації, співпраця і партнерство, створення можливостей для розвитку);

3) досягнення результатів (досягнення комерційних результатів, забезпечення оптимального співвідношення ціни і якості, управління якістю послуг, своєчасність надання послуг та відповідальність за досягнення цілей).

Для кожної компетентності визначено основні характеристики ефективної та неефективної поведінки на кожному організаційному рівні. Якщо концепція управління ефективною передбачає встановлення цілей для кожного керівника, то компетентнісна рамка визначає спосіб їх досягнення. Вона є засобом запровадження організаційних і культурних змін та стратегічного розвитку вищої державної служби.

Конструктивна критика такого підходу в основному полягає в несприйнятті науковцями надмірного наголошення поведінкового аспекту та відсутності політичної компетентності для вищих керівних кадрів. Зокрема, на думку С. Хортон, через необхідність нових вмінь і навичок, а також безперервного професійного розвитку в контексті розвитку економіки знань у майбутньому управління компетентністю у Великобританії повернеться від поведінкової моделі до моделі, що ґрунтується на знаннях і навиках [8, с. 17].

Наразі у Плані розвитку персоналу державної служби на 2016 – 2020 рр. разом із компетентнісною рамкою передбачено запровадження функціональної моделі, яка визначає 10 основних функцій в уряді: комерція; комунікації; корпоративні фінанси; дані, дигіталізація і технології; фінанси; людські ресурси; внутрішній аудит; право; реалізація проєктів; власність [6, с. 13]. За кожною із цих функцій

централізовано буде розроблений функціональний план кар'єрного розвитку кадрів, що ґрунтується на врахуванні вмінь, навиків і досвіду, необхідних для їх посадування на службі. Такий підхід має сприяти мобільності фахівців між департаментами й агентствами, розвитку корпоративної культури, обміну досвідом, а тому його використано під час формування програми Fast Stream (дослівно – швидкий потік), яка є ефективним інструментом розвитку талантів на державній службі та їх підготовки до роботи в корпусі вищої державної служби.

Програма Fast Stream забезпечує рекрутування талановитих лідерів (у тому числі випускників університетів) та їх розвиток як «генералістів» або за обраною функціональною сферою для подальшого призначення на керівні посади державної служби. З метою забезпечення доступності програми для всіх бажаючих конкурсний відбір її учасників включає три етапи онлайн-оцінювання та фінальний відбірковий конкурс:

1) заповнення двох онлайн-опитувальників, які дозволяють визначити поведінковий стиль і ситуаційні судження апліканта;

2) вирішення завдань в режимі онлайн, які передбачають прийняття рішень з урахуванням запропонованих опцій;

3) відеоінтерв'ю, метою якого є визначення мотивації і сильних сторін апліканта;

4) фінальний відбір у спеціально створеному центрі в разі успішного проходження онлайн-оцінювання.

Упродовж перших двох років програма передбачає 4 стажування по 6 місяців у різних департаментах і включає менторство, підтримку розвитку сертифікованими фахівцями, тренінги і електронне навчання, регулярне оцінювання і зворотний зв'язок з метою інформування особи про її розвиток. Після завершення цього терміну, залежно від успішності навчання та результатів роботи, упродовж наступних двох років учасник програми посадується по службі, що також супроводжується безперервним професійним розвитком та збільшує його шанси вступу у вищу державну службу.

Паралельно із програмою Fast Stream з метою розвитку талантів запущено схему стажування, яка реалізується відповідно до стратегії забезпечення високої якості понад 30 тис. стажувань на державній службі до 2020 р. [14]. Моніторинг та контроль реалізації цієї стратегії проводиться Департаментом у справах бізнесу, інновацій і навиків, звіти якого свідчать, що в більше ніж 90 % випадків стажування триває понад один рік (із них у 53 % – більше ніж три роки), у понад 60 % випадків воно включає тренінги та супроводжується оцінюванням стажерів як сторонніми організаціями, що реалізують такі тренінги (97 %), так і штатними працівниками організації, у якій проводиться стажування (64 %) [2, с. 26, 40 – 41]. Через такі особливості стажування для його означення замість звичного терміна «internship» вживається «apprenticeship», який з англійської перекладається як «учнівство», що цілком відповідає обраній схемі стажування.

Важливо, що модернізація системи підготовки та професійного навчання кадрів вищої державної служби не обмежувалася запровадженням нових інструментів, а передбачала реорганізацію у 2012 р. основного суб'єкта надання освітніх послуг – Національної школи врядування. Її фінансовий звіт за 2010 – 2011 навчальний рік свідчить, що за наявності штату 220 осіб чистий операційний дохід від реалізації тренінгів, семінарів та послуг з консультування для 57,319 тис. студенто-днів становив 23,76 млн фунтів [1, с. 7, 46], отже, чистий дохід (без урахування ПДВ), що припадає на 1 студенто-день – 414,5 фунтів. Тому навіть за відсутності інформації про вартість участі вищих керівних кадрів у різних навчальних програмах з лідерства можна констатувати, що витрати на їх професійний розвиток Національною школою врядування для уряду були надзвичайно високими. З метою їх скорочення цей навчальний департамент

реорганізовано в нову структуру у складі Міністерства внутрішніх справ – Civil Service Learning (навчання державних службовців) з такими основними завданнями: осучаснення навчальних планів відповідно до визначених урядом пріоритетів; підвищення якості програм й усунення їх дублювання; скорочення витрат на навчання шляхом закупівлі освітніх послуг і матеріалів на ринку, широке запровадження навчання на робочому місці та електронного навчання.

Реалізації цих завдань значною мірою сприяло укладання угоди з однією з найбільш успішних на ринку ІТ-технологій приватною фірмою «Капіта» про створення єдиного навчального порталу для державних службовців. Усі онлайн-ресурси, які він містить, є безкоштовними для користувачів, авторизація яких є платною для департаментів. Відповідно до угоди «Капіта» також одержала право реалізовувати до 50 % навчальних курсів, решта – пропонуються на ринку освітніх послуг. Запровадження такого підходу передбачало скорочення витрат уряду на 90 млн фунтів, оскільки департаменти і агентства впродовж 2011 – 2012 рр. скоротили штати з навчання кадрів на 2 000 осіб, а штат Civil Service Learning – до 60 осіб [16, с. 49]. Водночас середня вартість 1 дня тренінгів знизилася до 150 фунтів [7].

Щодо нових навчальних програм, то їх тривалість скорочено, проте зміст, як і раніше, орієнтовано на конкретні управлінські рівні. Зокрема, для керівних кадрів усіх рівнів пропонуються дистанційні курси, майстер-класи, а також коучинги, менторство і оцінювання за методом 360 градусів. Крім того, для керівних кадрів, які не входять до корпусу вищої державної служби, тренінги, семінари і дистанційні курси спрямовані на розвиток особистої ефективності та трансформації, необхідної для подальшого кар'єрного розвитку, управління з орієнтацією на результат, управління людьми тощо; для кадрів вищої державної служби – коротка адаптаційна програма «Базовий табір вищої державної служби», програми з лідерства «Створення персонального впливу» і «Керівництво надихати», спрямовані на розвиток умінь працювати з людьми, мотивувати їх до запровадження змін і розвивати співробітництво, а також «Керівництво трансформувати», спрямована на управління змінами.

Водночас важлива роль відводиться розвитку громадянських компетентностей керівних кадрів, а тому для них реалізуються дистанційні програми з основ рівності і різноманітності, обізнаності про інвалідність, а також відкрита програма щодо запровадження гендерних підходів у державному управлінні «Жінки в уряді». Власне, на необхідності вирішення цих проблем у 2015 р. наголошено в нових стратегічних документах. Зокрема, в оновленому Плані розвитку талантів актуалізовано такі питання: деякі групи все ще не представлені у вищій державній службі; більшість жінок на державній службі не трансформується в еквівалентну пропорцію у вищій державній службі; тільки незначна чисельність «фаст стрімерів», які належать до етнічних меншин, потрапляє до вищої державної служби і на керівні посади, що межують з нею [11]. З метою вирішення цих проблем одним із трьох основних пріоритетів розвитку державної служби в Плані розвитку її персоналу на 2016 – 2020 рр. визначено забезпечення різноманітності та інклюзивності державної служби [6, с. 5], у тому числі вищої державної служби. Реалізовані в цій сфері заходи вже сприяли підвищенню питомої ваги жінок у загальній структурі вищої державної служби до 40 % та зростанню питомої ваги аплікантів у програму Fast Stream до 14,6 % у 2016 р. порівняно із 7,9 % у 2015 р. [13, с. 142].

Завдання подальшої професіоналізації вищої державної служби визначають швидкий розвиток інформаційних технологій, необхідність підвищення рівня лідерської спроможності й управління змінами на державній службі (який порівняно із 2010 р. зріс на 6 пунктів та становить 43 % [4]), а також Брексіт, який у 2016 р. зумовив не тільки нові виклики для Великобританії, а й необхідність переосмислення необхідних умінь і навиків для вищих керівних кадрів. Ураховуючи ці обставини,

План розвитку персоналу державної служби на 2016 – 2020 рр. [6] та оновлений План розвитку талантів [11] передбачають реалізацію таких заходів:

- заснування Академії лідерства, яка буде співпрацювати з провідними навчальними закладами з метою розвитку лідерів світового рівня, здатних створити інклюзивну корпоративну культуру;

- формування пулу найбільш талановитих та ефективних фахівців із використанням інструментів Fast Stream та схем стажування з метою їх подальшого кар'єрного розвитку до вищих управлінських рівнів;

- розробка і запровадження для десяти ключових функцій державної служби єдиних функціональних планів, професійних стандартів і рамок, а також чітких кар'єрних схем, що сприятиме визначенню рівня професійної компетентності фахівців та підстав для їх кар'єрного просування на наступний організаційний рівень;

- створення умов для мобільності кадрів між департаментами й агентствами, а також державним і приватним сектором (із використанням інструментів Fast Stream, схем стажування, єдиних функціональних планів, мереж найменш представлених у складі вищої державної служби груп та ін.), що передбачає розробку відповідної стратегії;

- розвиток системи менторства, зокрема шляхом встановлення вимоги до найвищих керівних кадрів бути менторами для керівників нижчих рівнів та до невиконавчих директорів – для керівних кадрів, які не входять до вищої державної служби, а також забезпечення для них коучингів з метою розвитку необхідних для цього навиків;

- широке застосування методу 360 градусів для оцінювання керівних кадрів усіх організаційних рівнів, який забезпечує єдині методичні підходи, комплексність та об'єктивність;

- регулярний моніторинг розвитку культури в департаментах (зокрема, шляхом щорічного опитування державних службовців – Civil Service People Survey, на підставі даних якого визначається індекс залучення) та використання його результатів як рушія реформ.

Для реалізації цих заходів мають бути розроблені необхідні стандарти і методичні матеріали. Водночас, на нашу думку, для того щоб вища державна служба відповідала сучасним викликам та стратегії її розвитку, необхідно також переглянути компетентнісну рамку на 2012 – 2017 рр., яка більшою мірою спрямована на досягнення показників економічності, ефективності і дієвості, та доповнити її політичним і етичним складниками.

Отже, професіоналізація вищої державної служби Великобританії забезпечується шляхом: реформування системи професійного навчання, яке зміщує акценти на розвиток лідерських навиків та передбачає аутсорсинг освітніх послуг; залучення та розвитку талантів на державній службі; поширення електронного навчання, а також схем стажування і менторства; оцінювання кадрів за методом 360 градусів; створення умов для розвитку мереж та мобільності кадрів.

На нашу думку, досвід реорганізації Національної школи врядування доцільно врахувати під час реформування Національної академії державного управління при Президентіві України. Проте через відсутність ринку освітніх послуг з підвищення кваліфікації державних службовців їх аутсорсинг на сучасному етапі неможливий. Адаптації досвіду Великобританії щодо вдосконалення структури програм лідерства, системи електронного навчання, схем стажування (учнівства), наставництва (менторства), а також оцінювання керівних кадрів повинна передувати розробка компетентнісної моделі керівних кадрів державної служби. Також слід врахувати, що ефективність розглянутих у статті інструментів професіоналізації зумовлена наявністю взаємозв'язку між професійним і кар'єрним розвитком, а також між рівнем компетентності та розміром заробітної плати, що відсутнє у вітчизняній практиці.

Тому перспективою подальших розвідок є розроблення комплексних механізмів професіоналізації вищого корпусу державної служби України.

**Список використаних джерел / List of references**

1. **Annual Report and Accounts 2010 – 2011** (2011) National School of Government. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/national-school-of-government-annual-report-and-resource-accounts-2010-to-2011>.
2. **Apprenticeships Evaluation: Employers: Big Research Paper number 204** (2014, December) Department for Business Innovation and Skills. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeships-evaluation-employer>.
3. **Civil Service Competency Framework 2012 – 2017** (2012) Civil Service Human Resources. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>.
4. **Civil Service People Survey 2015: Civil Service Benchmark Scores** (2015) Cabinet Office. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-people-survey-2015-results>.
5. **Civil Service Statistic** (2016) Statistical Bulletin. Retrieved from <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/civilservicestatistics/2016>.
6. **Civil Service Workforce Plan 2016 – 2020** (2016) Civil Service. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-workforce-plan-2016-to-2020>.
7. **Information** about Civil Service Learning, the services it offers civil servants and how to contact the team (2015, October 2) in *GOV.UK*. Retrieved January 19, 2017, from <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-learning>.
8. **Horton, S.** (2010) Competency Management in the British Central Government. Public Management Institute, University of Leuven. Retrieved from <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>.
9. **Lodge, G., Rogers, B.** (2006) *Whatehall's Black Box: Accountability and Performance in the Senior Civil Service*. London, UK: Institute for Public Policy Research.
10. **Kuperus, H., Rode, A.** (2008) *Top Public Managers in Europe*. Luxembourg: European Institute of Public Administration.
11. **Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success** (2015) Civil Service. Retrieved from [https://www.gov.uk/search?q=Refreshed+Talent+Action+Plan%3A+Removing+the+Barriers+to+Success&show\\_organisations\\_filter=true](https://www.gov.uk/search?q=Refreshed+Talent+Action+Plan%3A+Removing+the+Barriers+to+Success&show_organisations_filter=true).
12. **Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy: Report of the Steering Group to the Cabinet Secretary of the United Kingdom** (2008) Cabinet Office. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-workforce-and-reward-strategy>.
13. **State of the Nation 2016: Social Mobility in Great Britain** (2016) Social Mobility Commission. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/state-of-the-nation-2016>.
14. **The Civil Service Apprenticeship Strategy: Ensuring the Civil Service Delivers 30,000+ High Quality Apprenticeship by 2020** (2017) Cabinet Office. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/the-civil-service-apprenticeship-strategy>.
15. **The Civil Service Reform Plan** (2012) HM Government. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>.
16. **Van Wart, M.** (2015) *Leadership and Culture: Comparative Models of Top Civil Servant Training*. London, UK: Palgrave Macmillan.

*Надійшла до редколегії 27.02.17*