



„Бібліотека молодого державного службовця”

МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ключові гравці



Київ 2008

Матеріали для Sigma готували: Міхал Бен-Гера (частина 1), Саймон Джеймс (частина 2), Томас Броенг Йоргенсен (частина 2, Данія), Яцек Чапутович (частина 2, Польща), Жозе Александр Гімайєрес де Суза Рінейро (частина 2, Португалія), Антоніо Натера-Пераль та Франціско Хав'єр Руїз-Мартінез (частина 2, Іспанія), Катаріна Раймонд (частина 2, Велика Британія).

Випуск серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” здійснюється у рамках державної Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 року № 1444 та Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, зі змінами та доповненнями.

Менеджмент державної політики: ключові гравці / Міхал Бен-Гера, М50 Саймон Джеймс [та ін.]; [пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 144 с. — (Бібліотека молодого державного службовця). — Переклад за вид.: Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma OECD, 2007); Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries (Sigma OECD, 2007). — Бібліогр.: с. 138—141. — ISBN 966-8918-19-3

Видання спирається на документи програми Sigma та присвячене важливим питанням формування державної політики. Зокрема, розглянуто підходи, що використовують різні країни Організації економічного співробітництва і розвитку з метою реалізації кожного з кроків циклу аналізу державної політики. Збірка містить також огляд ролі та функцій політичних радників як представників патронатних служб та їх відносин із державними службовцями.

Видання розраховане на державних службовців, управлінців, а також студентів ВНЗ управлінського спрямування і спрямоване на подальше зміцнення спроможності державних службовців до формування, моніторингу та оцінювання державної політики, а також забезпечення адаптації процедур у державному секторі України до стандартів Європейського Союзу.

ББК 66.0-67.301

Оригінальні випуски видано ОЕСР англійською мовою під назвами:

Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma, 2007) © OECD, 2007

Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries (Sigma, 2007) © OECD, 2007.

Усі права застережено.

Відповідальність за якість перекладу українською мовою та його автентичність несе Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Видання здійснене коштом Державного бюджету України.

ЗМІСТ

Передмова від видавця	5
-----------------------------	---

~~Частина 1. Роль міністерств у виробленні, моніторингу та оцінюванні державної політики~~

Передмова	8
Стислий виклад	9
1. Вступ	12
2. Огляд процесу розроблення та реалізації політики	14
3. Функції міністерств у процесі вироблення політики	18
3.1. Крок 1: Визначення урядових пріоритетів	19
3.2. Крок 2: Річна політика та планування законопроектної роботи	22
3.3. Крок 3: Підготовка пропозицій щодо політики (включаючи аналіз політики, оцінювання впливу, консультації з громадянським суспільством)	25
3.4. Крок 4: Підготовка законопроектів	29
3.5. Крок 5: Міжміністерські консультації	32
3.6. Крок 6: Подання документів до секретаріату уряду	34
3.7. Крок 7: Розгляд урядовим секретаріатом	36
3.8. Крок 8: Розгляд комітетами міністерств	37
3.9. Крок 9: Рішення уряду (ради міністрів)	39
3.10. Крок 10: Парламентський процес та ухвалення рішення	41
3.11. Крок 11: Впровадження	42
3.12. Крок 12: Моніторинг та оцінювання	44
4. Підсумки та рекомендації	46
4.1. Питання, що потребують удосконалення	46
4.2. Рекомендовані подальші кроки	48
Додаток. Приклади з оглядів ситуацій у країнах	49

~~Частина 2. Працівники патронатних служб та державні службовці у Європейських країнах~~

Вступ	68
Стислий виклад	69
1. Політичні радники в європейських країнах: порівняльне дослідження	72
1.1. Визначення політичних радників	73
1.2. Кількість, роль, прийняття на службу та попередній досвід	75
1.3. Функції	77
1.4. Відносини з міністром	79

1.5.	Відносини з державною службою	80
1.6.	Система Кабінетів	83
1.7.	Політичні радники прем'єр-міністра.....	87
1.8.	Відповідальність, етика та дії в складних ситуаціях.....	88
1.9.	Висновки та уроки	89
2.	Огляд країн	91
2.1.	Данія	
	1. Загальний адміністративний та політичний контекст	91
	2. Розвиток системи політико-стратегічного консультування.....	91
	3. Ролі та відповідальність постійної державної служби	92
	4. Роль радника зі спеціальних питань та його відповідальність.....	94
	5. Досвід практичного впровадження	98
	6. Існуючі навчальні системи	99
	7. Коментарі щодо майбутнього можливого напрямку розвитку та потреби в реформуванні	99
2.2.	Польща	
	1. Політична традиція	101
	2. Сучасний стан	101
	3. Завдання та організація політичних Кабінетів	104
	4. Громадська думка	106
2.3.	Португалія	
	1. Конституція Португалії	107
	2. Законодавство щодо політичних радників	108
	3. Законодавство щодо державних службовців	110
	4. Система на практиці	113
	5. Висновки	115
2.4.	Іспанія	
	1. Контекст країни.....	116
	2. Роль та обов'язки постійних державних службовців, що виконують функції радників	121
	3. Ролі та обов'язки радників зі спеціальних питань.....	125
	4. Існуючі навчальні програми.....	126
	5. Коментарі щодо можливих подальших тенденцій та потреб у реформі	128
2.5.	Велика Британія	
	1. Загальна інформація.....	129
	2. Різні ролі державних службовців та політичних радників	130
	3. Кодекс Великої Британії щодо поведінки політичних радників.....	130
	4. Співпраця	131
	5. Вирішення розбіжностей.....	132
	Додаток. Кодекс Уряду Великої Британії щодо поведінки політичних радників	133
	Бібліографічні джерела	138
	Про Програму Sigma	142

ПЕРЕДМОВА ВІД ВИДАВЦЯ

Європейський вибір нашої держави, проголошений вищим політичним керівництвом України, — це рух у напрямі реальної демократії, вищих стандартів життя громадян, розвиненого громадянського суспільства та конкурентоспроможної національної економіки. Досягнення поставлених цілей вимагає глибоких внутрішніх трансформаційних процесів, спрямованих на адаптацію існуючих в Україні стандартів і процедур роботи державного сектору до європейських норм і практик, розуміння механізмів роботи європейських державних інституцій.

Безумовно, вирішення цих завдань багато у чому залежить від управлінських кадрів, державних службовців, які повинні стати провідниками відповідної державної політики.

Проведене у березні 2006 року оцінювання системи врядування України, здійснене на прохання Уряду України програмою Sigma* за методологією для країн — кандидатів на вступ до ЄС, засвідчило наявність низки системних проблем у кожній з шести сфер оцінювання.

На виконання рекомендацій програми Sigma, зокрема щодо ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими міжнародними практиками державного управління, наближення державної служби України до стандартів ЄС та передових країн світу, її адаптації до кращих практик та законодавства, у рамках серії „Бібліотека молодого державного службовця” у 2008 році ініційовано переклад публікацій програми Sigma щодо важливих сфер системи врядування.

Низку офіційних перекладів матеріалів програми Sigma розпочинає збірка, присвячена питанням формування державної політики та співвідношення ролей і функцій політичних радників як представників патронатних служб і державних службовців у міністерствах.

Зосередження провідної ролі міністерств на формуванні державної політики у відповідних сферах набуває сьогодні особливого значення. У своїх конкретних сферах компетенції, при координації дій із секретаріатом уряду, міністерства мають забезпечувати якість продукту та дотримання процедури на усіх етапах процесу формування державної політики.

Роль міністерства на кожному з цих етапів є головним предметом розгляду у першій частині цієї збірки і допомагає з'ясувати підстави та інструменти виконання кожної з підфункцій на етапах процесу формування державної політики, включаючи планування, підготовку пропозицій, консультації з

* Програма Sigma — спільна ініціатива Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку, яка була заснована у 1992 році та фінансується переважно ЄС. Діяльність програми довела, що це цінний інструмент та інтелектуальний ресурс для реалізації реформи державного управління. Висновки Sigma є вагомими для Європейської Комісії щодо відповідності системи державного управління країни-бенефіціара вимогам, необхідним для членства у ЄС.

зацікавленими сторонами, розгляд, схвалення, впровадження, моніторинг та оцінювання.

Подані рекомендації ґрунтуються головним чином на результатах оцінювання колишніх країн — кандидатів на вступ до ЄС, отриманих програмою Sigma. Розгляд ролі міністерств у виробленні політики базується на даних, зібраних експертами Sigma у близько 20 країнах Західної та Східної Європи, серед яких, зокрема, Німеччина, Польща, Словаччина, Іспанія, Чехія, Естонія та Угорщина.

Інше питання державної політики, що набуває все більшої ваги для подальшого реформування державної служби України, це розмежування політичних та адміністративних посад. Друга частина цієї збірки дає можливість через огляд ролі та функцій політичних радників як представників патронатних служб, а також їх відносин із державними службовцями як представниками державного апарату, зрозуміти основні відмінності у їх природі.

Політичні радники не є новим явищем для Європи, проте за останні десятиріччя все більше країн перейняли його, а в країнах, де вони належним чином інституціолізовані, спостерігається тенденція до зростання їх кількості. Державні службовці та політичні радники мають різні, але взаємодоповнюючі ролі. Вони розділяють відповідальність за розроблення державної політики, так само як і лояльність до міністра. Але разом з тим, якщо перед політичними радниками стоїть завдання консультування з питань державної політики в розрізі політичного аспекту, то перед державною службою є завдання щодо розроблення та впровадження державної політики на інституційному рівні.

У другій частині видання здійснено огляд відповідних ролей політичних радників та їх взаємовідносин з державними службовцями в країнах ОЕСР. Цей огляд підкріплюється деталізованими розділами про політичних радників Данії, Польщі, Португалії, Іспанії та Великої Британії. Аналіз базується на дослідженні, яке проводилося експертами Sigma у 2005—2006 роках.

Серед основних рекомендацій Sigma, які окреслені в матеріалах збірки — необхідність чіткого окреслення відповідних ролей державних службовців і політичних радників, дотримання відповідних меж між ними.

Сподіваємося, що ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими практиками Європейського Союзу щодо формулювання державної політики та основних засад розподілу політичних та адміністративних функцій на рівні посад допоможе не тільки краще зрозуміти механізми функціонування державних інституцій Європейського Союзу, але й підвищити ефективність власної роботи, підштовхнути реалізацію порядку денного реформ в Україні.

Тетяна Ковтун,
*директор Центру адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу*

Частина 2

ПРАЦІВНИКИ ПАТРОНАТНИХ СЛУЖБ ТА ДЕРЖАВНІ СЛУЖБОВ- ЦІ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Переклад за публікацією програми Sigma:
**Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants
in European Countries**
(Sigma, 2007)

Підготовлено для програми Sigma Саймоном Джеймсом

Розділи по країнах підготували: Томас Броенг Йоргенсен (Данія), Яцек Чапутович (Польща), Жозе Александр Гімайерез де Суза Рінейро (Португалія), Антоніо Натера-Пераль та Франціско Хав'єр Руїз-Мартінез (Іспанія), Катаріна Раймонд (Велика Британія)

Цей документ було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Висловлені у ньому погляди відображають думку автора, і за жодних умов не повинні сприйматися як офіційна позиція Європейського Союзу чи ОЕСР, країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь у програмі Sigma.

ВСТУП

У той час як визначення відповідної ролі політичних радників є наразі актуальною темою для більшості демократій, а особливо для держав, що не є членами ЄС, країн — кандидатів та країн — учасниць проекту „Сприяння громади у реконструкції, розвитку та стабілізації” (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS), порівняльної інформації з цієї проблеми, як не дивно, обмаль. З метою заповнити цю прогалину та зібрати існуючий досвід країн, восени 2005 року програма Sigma розпочала анкетне дослідження.

У січні та лютому — березні 2006 року програма Sigma спільно з Місією ОЕСР у Косово, організацією „Міжнародне державне управління” (Public Administration International, PAI) та Офісом Прем'єр-міністра Косово організувала два кола семінарів на тему „Роль політичних радників та вищих державних службовців”. Завданням цих семінарів було сприяння більш чіткому розумінню відповідних ролей політичних радників та державних службовців міністерств Косова, а також пошук шляхів деталізації та зміцнення робочих відносин. У рамках семінарів під час дискусій та робочих засідань було представлено та обговорено різні європейські бачення ролей політичних радників та державних службовців.

Перша частина цього дослідження подає огляд ролей політичних радників та їх взаємовідносин з державними службовцями в країнах ОЕСР, представляє погляди, зібрані під час семінарів у Косово. У другій частині представлені деталізовані розділи про політичних радників Данії, Польщі, Португалії, Іспанії та Великої Британії.

Цільовою аудиторією цього видання є головним чином урядові офіси/секретаріати та міністерства країн CARDS регіону, проте може стати в нагоді для інших країн перехідної економіки, що працюють над поліпшенням роботи своїх міністерств. Дослідження стане частиною подальшого процесу навчання державних службовців та політичних радників цільових країн, що забезпечуватиме відповідність міжнародним перспективам.

Доступ до усіх публікацій програми Sigma можна отримати на її веб-сторінці.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

Напружені відносини між політичними радниками та державними службовцями притаманні адміністративним структурам в умовах демократії. Як країни визначають відповідні ролі для цих категорій? Якими нормативними документами регулюються їхні відповідні функції? Як політичні радники та державні службовці співпрацюють? Що є предметом суперечок і як вирішуються розбіжності? Чи існують національні інновації в аспекті навчання? Мета цього анкетного дослідження — представити розмаїття національних традицій щодо ролей та обов'язків політичних радників та державних службовців, а також надати приклади того, як існуюча інституціональна структура пом'якшує природні джерела конфлікту.

Огляд отриманих даних:

- Відносини між політичними радниками та державними службовцями схильні бути проблематичними у більшості країн — членів ЄС та ОЕСР. Протиріччя виникають особливо в перехідному контексті та в тих країнах, де тривалий час працювали лише державні службовці, а інститут політичних радників було введено нещодавно. Державні службовці та політичні радники мають різні, але взаємодоповнюючі ролі: вони поділяють відповідальність за розроблення державної політики, так само як і є лояльними до міністра. Політичні радники консультують з питань політики у розрізі політичного аспекту. Перед державною службою ставляться завдання щодо управління, виконання та впровадження політики — а також розроблення альтернативних варіантів політики для представлення міністру.
- Політичні радники мають покладатися на співпрацю з державними установами. У свою чергу, державні службовці визнають, що часто політичні радники допомагають державним службовцям зрозуміти політичне середовище, в оточенні якого вони працюють.
- Необхідно чітко визначати та дотримуватись меж між політичними радниками та державними службовцями, що в свою чергу означає проведення межі, а не закладення стіни. Міністерства не можуть працювати ефективно, якщо ці дві групи не співпрацюють.

Огляд даних, отриманих у країнах:

- У Данії державна служба (кваліфікаційні характеристики претендентів і кар'єрна система, де політично нейтральних вищих державних службовців, як правило, наймають у межах самого міністерства) може і надає як рекомендації щодо політики, так і політико-стратегічні поради, проте утримується від залучення в політику політичних партій. Кожному міністерству дозволено мати тільки одного політичного радника міністра, який більшою мірою спілкується з пресою, ніж консультує міністра зі стратегічних питань.

Біла Книга 2004 року надає детальний опис відповідної ролі та обов'язків, а також тренінгового курсу, що є обов'язковим для кожного нового політичного радника і покликаний підготувати їх до роботи у міністерському середовищі.

- У **Польщі** нелегко було досягти і підтримувати відокремлення політичної і адміністративної (державної служби) сфер. Польща прийняла систему політичних кабінетів, що діють згідно з директивами конкретного міністерства, при цьому політичні радники та державні службовці працюють разом, надаючи політичні поради особам, що приймають рішення. Корисним було б прийняти вичерпний нормативний акт про політичні кабінети, особливо враховуючи вельми негативне ставлення громадськості до політичних радників, які в минулому часто були втягнутими до політичних скандалів, пов'язаних зі зловживанням посадовим становищем.
- **Португалія** офіційно відокремлює політичних радників від державних службовців як у парламенті, так і в уряді, забороняючи будь-яке пряме втручання у діяльність адміністративних органів. Однак значний відсоток політичного персоналу, що працює з членами уряду, приходять з органів державного управління, куди може й повернутись, оскільки державний службовець не має звільнитися з посади, якщо виконує роль політичного радника. Саме це де-факто унеможлиблює чітке відокремлення політичних радників від державних службовців.
- В **Іспанії** чотири тенденції — політична та адміністративна децентралізація, консолідація системи соціального забезпечення, інтеграція до ЄС, приватизація та контрактування державних послуг — значно вплинули на роль державних службовців на центральному рівні, а також на їх обов'язки надавати політико-стратегічні консультації та технічну допомогу політикам різних рівнів центральних адміністрацій. На сьогодні близько трьох четвертих посад радників посідають державні службовці. Разом із постійними державними службовцями, політичні призначенці працюють у політичних кабінетах як радники зі спеціальних питань. Останніми роками робилися спроби розробити Кодекс етики, а також регламентувати найом та добір радників зі спеціальних питань, кількість яких швидко зростає на місцевому та певною мірою автономно-регіональному рівні.
- У **Великій Британії** державні службовці та політичні радники тісно співпрацюють, поділяючи думку, що міністри потребують широкого спектру консультацій та порад, як практичних, так і політичних, аби приймати якнайкраще рішення на підставі всіх доступних фактів. Співпраця двох груп більшою мірою залежить від особистого професіоналізму та розуміння того, що обидві сторони служать єдиній меті. Політичних радників вважають тимчасовими державними службовцями, від яких вимагається дотримання Кодексу поведінки радників зі спеціальних питань та Кодексу державної служби, що посилює інтегрованість та рівень послуг, що надаються діючому уряду.

Рекомендації:

- Відповідні ролі державних службовців і політичних радників мають бути чітко окреслені. Ідеальний варіант — визначено законодавчо та підкріплено Кодексом поведінки.
- Необхідні прості механізми, які б забезпечували належні здорові робочі відносини між двома групами:
 - чітке розуміння того, що політичні радники консультують міністра, а не видають розпорядження державним службовцям;
 - узгодженість щодо розуміння цілей міністра і дій кожної сторони задля досягнення поставлених цілей;
 - прості робочі схеми, наприклад, щотижневі зустрічі старших державних службовців та політичних радників з метою обміну інформацією та розподілу роботи.
- Необхідні етичні норми, які б доповнювали правові рамки. Це необхідно підкріпити політикою стосовно людських ресурсів та запровадити тренінги для всього персоналу.
- Необхідно ввести в дію механізм застосування санкцій за порушення законодавства. Правила проведення розслідування та покарання політичних радників, на жаль, відсутні у країнах Західної Європи.

1. ПОЛІТИЧНІ РАДНИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Політичні радники не є новим явищем для Західної Європи, проте за останні десятиріччя все більше країн перейняли його, а в країнах, де вони належним чином інституціолізовані, спостерігається тенденція до зростання їх кількості. Така ситуація призвела до дискусій щодо цілей, що ставляться перед політичними радниками, їх відносин з міністрами та державними службами, ефективності їх діяльності, правових та етичних норм, у межах яких вони мають діяти. У даній роботі розглядаються ці проблеми та пропонуються рекомендації щодо їх вирішення.

Про політичних радників написано на подив мало. У цій роботі використано дані низки досліджень, що були замовлені програмою Sigma для цілей цієї публікації, невеликої кількості обмежених літературних джерел, а також інформацію, отриману від державних службовців низки європейських країн, та безпосередній власний досвід. Результат є узагальненим; на більшість наведених стверджень існує принаймні один виняток. Не дивлячись на те, що є значні розбіжності між структурами політичних радників у різних країнах, застосовується достатньо подібних практик, що дозволяє зробити узагальнюючі коментарі та подати висновки.

Цю роботу написано в контексті концепції, що на даний час широко застосовується, а саме „європейський стандарт” державної служби, яка викладена в інших роботах програми Sigma, зокрема в Європейських принципах державного управління та Переліку змісту законодавства щодо державної служби. Ключовий принцип цього контексту — політична неупередженість державної служби. Концепція за своєю суттю не є простою, оскільки всі державні службовці працюють на політиків та залучені до власне політичного завдання — розподілу державних ресурсів. Багато країн наділяють своїх державних службовців функцією надання політико-тактичних порад та підтримки міністрам. Попри це, щоденний досвід багатьох європейських країн доводить можливість працювати незаангажовано, але політично чутливо.

Більшість європейських політичних систем закладають кошти на політичних радників для членів або лідерів законодавчого органу, для лідерів основних політичних партій. Деякі країни передбачають політичних радників для регіональних чи муніципальних органів управління. Більшість питань, що порушуються у цій праці, також може стосуватися радників інших гілок управління, але переважно мова піде про політичних радників міністрів.

1.1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РАДНИКІВ

Дати визначення політичних радників найкраще у порівнянні з двома групами, з якими вони співпрацюють: міністрами та державними службовцями. Вони є асистентами, помічниками міністрів, яким надають поради та підтримку, зазвичай політичного характеру. Їх призначення, по суті, є „призначенням за довірою”, є особистою справою міністра та триває стільки, скільки міністр перебуває на посаді. Політичних радників варто відрізнити від персонального технічного штату міністра (чії посади в деяких країнах також не відносять до державної служби), що відповідальний за складання робочого графіка, логістичну підтримку та інші подібні сфери. Характерною функцією політичних радників є надання консультацій та інформування.

Політичні радники відрізняються від звичайних державних службовців трьома ключовими моментами. По-перше, оскільки вони призначаються особисто міністром, на них не розповсюджуються чинні вимоги до тих, хто вступає на державну службу (незважаючи на те, що деякі з них мали попередній досвід державних службовців). Навпаки, украй рідко висуваються кваліфікаційні вимоги для призначення на посаду політичного радника. Певна річ, що міністри очікують на людей компетентних, проте варто зазначити, що приналежність до політичної партії інколи бере верх над компетенцією. По-друге, вони знаходяться поза існуючою міністерською ієрархією. Зазвичай вони підзвітні тільки міністру і отримують від нього інструкції і вказівки. По-третє, на них не розповсюджується вимога, що висувається до державних службовців, діяти політично неупереджено; характерна риса полягає у тому, що політичний радник може давати політично заангажовані поради, чого міністр не може вимагати від державних службовців.

Правовий статус також відрізняється: у деяких країнах політичних радників розглядають як особливу категорію державних службовців, у той час як в інших їх спеціально виключено зі сфери дії закону про державну службу; іноді їх статус не визначено. У наведених нижче документах по окремих країнах існує багато прикладів щодо законодавства, яке регулює дану проблему. Польща має вичерпне врегулювання щодо цього, проте існують різні варіанти у різних міністерствах щодо політичних радників. У Швеції та Великій Британії посади політичних радників чітко визначені як окрема категорія державних службовців, в усіх інших аспектах — правове врегулювання мінімальне. Загальноприйнятні „норми” достатні для того, щоб запрацювали інновації, проте у Великій Британії протягом останніх десяти років такі норми довели свою недостатність та зазнали різного роду квазі-правової систематизації, як, наприклад, введення Кодексу поведінки та типових трудових угод. У Португалії та Іспанії, як свідчать наведені в цьому виданні документи країн, відсутність відповідних законодавчих норм без сумнівів створює серйозні труднощі, і як наслідок, Іспанія рухається у бік нормативного врегулювання. У Франції політично прийнятні норми поведінки домінують над законодавчими обмеженнями.

Неможливо оцінювати роль політичного радника ізольовано. Функції, які виконує політичний радник, значною мірою обумовлені функціями державних службовців, поруч з якими він працює. Існує три моделі:

- політичні радники працюють пліч-о-пліч з політично нейтральною державною службою (Данія, Швеція, Велика Британія): за такої системи державна структура зазвичай є домінуючою стороною у підтримці та консультуванні міністра, а роль політичного радника обмежена наданням консультацій виключно політичного змісту та характеру;
- політичні радники працюють пліч-о-пліч з державною службою, верхівка якої політизована: така модель створює менш ефективну систему, що підтверджується досвідом Іспанії;
- система кабінетів (Франція, Італія, до недавнього часу — Бельгія) зазвичай складається зі змішаних груп політичних радників та державних службовців на тимчасовій основі, як одні, так і інші консультують міністра та здійснюють від його імені жорсткий контроль за міністерством: за такої системи виникає певна дистанція між міністром чи кабінетом та державними службовцями, що складають решту в міністерстві.

У всіх країнах, досвід яких відображено у цій роботі, при обговоренні проблеми взаємовідносин між політичними радниками та державними службовцями поставало три основні питання.

Перше — чи має право політичний радник давати вказівки державним службовцям: у більшості країн таке право відсутнє, тому що (а) це є втручанням в ієрархію відповідальності та обов'язків та порушує принцип політичного нейтралітету професійної діяльності державних службовців; (б) роль радника — радити, у даному контексті — надавати поради та консультації саме міністру, а не видавати накази. (Нещодавно у Великій Британії виникли суперечки щодо пропозицій дозволити політичним радникам „доводити” розпорядження міністрів до державних службовців. В основі суперечок лежали побоювання, що політичні радники додаватимуть власні коментарі до цих розпоряджень.)

Друге — чи необхідна демаркація функцій цих двох категорій службовців: де пройде межа — є питанням другорядним (але також важливим); суттєвою умовою є розуміння та визнання такого розмежування обома групами. (Досвід роботи авторів зі східноєвропейськими країнами дає підстави стверджувати, що нерозуміння ролі один одного, відсутність такого розмежування та здорових робочих взаємовідносин зазвичай закладають основу непорозумінь між політичними радниками та державними службовцями.)

Третє — чи спроможні ці дві групи розвивати добрі робочі взаємини, а перетинання „кордонів” не скомпрометувало б ролі жодної з них: переважно це стосується саме ролі, що відіграє кожна група у формулюванні державної політики. У деяких країнах існує тенденція наділяти державних службовців виключно правовою або технічною роллю; згідно з дослідженнями, проведеними в окремих країнах, результати яких наводяться нижче, така тенденція чітко

відслідковується у Португалії. У низці країн Східної Європи цей аспект набув екстремальних рис з причини намагання урівняти „державотворчу політику” з „політикою” та виключити державних службовців з обох сфер. Такий підхід взагалі позбавлений конструктивізму. Він покладає весь тягар з розробки державної політики на невелику групу політичних радників, які в результаті стають перевантаженими, у той час як державна служба використовується не на повну міць, бо наділена обмеженими функціями управління та реалізації. Це також означає, що державна політика створюється ізольовано від сфери її практичного впровадження; відсутність зворотного зв'язку є серйозною вадою системи державної політики.

1.2. КІЛЬКІСТЬ, РОЛЬ, ПРИЙНЯТТЯ НА СЛУЖБУ ТА ПОПЕРЕДНІЙ ДОСВІД

Отримати дані щодо кількості політичних радників у європейських країнах, як не дивно, досить проблематично, навіть у країнах з відкритими системами державної влади. Як правило, у більшості європейських країн значній частині міністрів дозволяється мати одного, двох або трьох радників, за загальним винятком посади прем'єр-міністра, який часто може мати більшу кількість радників. Нечасто нормативні акти обмежують кількість радників, проте причини цього у різних країн відмінні. У Великій Британії Уряд виступає проти введення будь-яких обмежень, що дозволило збільшити кількість радників до 25 для Офісу Прем'єр-міністра та до 10 у Міністерстві фінансів. Проте у решті міністерств два радники є нормою. У Данії — навпаки, уряд виступає проти рекомендацій незалежної комісії затвердити ліміт у межах двох-трьох радників і наполягає на збереженні чинного обмеження — один радник для кожного міністра. У системах кабінетів цифри ці значно вищі: існують обмеження у Франції, але їх систематично порушують. Іспанія має незвично асиметричну схему: 4—11 радників у більшості міністерств, але 69 — в Офісі Прем'єр-міністра та 106 — у Міністерстві державного управління. Фактично, основні обмеження щодо кількості радників є швидше відображенням толерантності суспільства, ніж законодавчою нормою. У Польщі критичне ставлення призвело до обмежень, а в Іспанії та Великій Британії призупинило кількісне зростання. Критичне ставлення до адміністративної системи в цілому також впливає на кількість радників; спроби запровадити реформи в Бельгії та Італії є наслідком публічних скандалів навколо ширших питань адміністративної неспроможності та корупції.

За визначенням, політичний радник повинен мати політичну єдність з міністром, на якого він працює. Це не обов'язково означає, що він має бути членом партії, яку представляє міністр, хоча найчастіше саме так і є, але радник має діяти в дусі поглядів міністра, аби надана експертиза не йшла в розріз із загальними політичними перспективами та цінностями міністра.

Практика, яку інколи застосовують — призначати політичного радника-представника коаліційної партії, щоб стежити за міністром, який належить до іншої коаліційної партії — за своєю природою є нестабільною та призводить до напруження та деструктивної динаміки.

За всіх цих обмежень виділяють три основні категорії: експерт, працівник широкого профілю, прес-секретар. Експертів, як правило, найменше. Їх наймають, якщо їхні знання та досвід представляють сферу, виключно важливу для міністра. Зазвичай вони мають відповідний професійний досвід або наукову спеціалізацію та перебувають посередині чи на вершині свого кар'єрного шляху. Їх прерогативою є зосередження на проблемах, що стосуються саме їхньої спеціалізації, хоча часто від них вимагається виявляти інтерес також і до інших сфер. (У східноєвропейських країнах з перехідною економікою характерним явищем останніх років була досить велика частка радників-експертів, яких залучали, певною мірою, з метою компенсувати брак потенціалу з розробки державної політики на державній службі.)

Працівники широкого профілю зазвичай представлені найширше. Вони можуть мати певний досвід у профільній міністерству сфері, але найчастіше їх беруть як політичних помічників. Як правило, це молоді люди з досвідом роботи у політичних партіях, журналістиці, юриспруденції чи наукових установах.

Прес-секретарі представлені у меншій кількості та лише в декількох країнах (Данія дещо вирізняється у цьому сенсі. Тут політичні радники здебільшого зосереджуються на зв'язках із пресою). Існує частковий збіг між цією категорією та працівниками широкого профілю, оскільки останні в межах своїх загальних функцій проводять брифінги для преси за дорученням міністра. Значною мірою їх діяльність залежить від наявності чи відсутності в міністерстві прес-служби та рівнем довіри до неї міністра.

Через те, що відбір політичного радника є особистою прерогативою міністра, найом носить несистематичний та довільний характер, майже завжди відбувається з використанням неформальних політичних зв'язків. Украй рідко політичні партії намагаються визначити потенційних радників для своїх міністрів, але при нагоді можуть запропонувати співробітника партії як кандидата. Зазвичай цим займаються самі міністри, і, як не важко здогадатися, міністри воліють контролювати свій вибір.

Яких вершин досягла професія політичних радників? У більшості країн для переважної частини посадовців це цікавий та незвичний проміжний епізод у кар'єрі; коли міністри залишають пости, радники, як правило, повертаються до своєї попередньої діяльності. Іноді політичний радник йде за політиком від одного міністерського крісла до іншого. Бувають випадки, коли радник залишається в одному міністерстві при декількох наступних міністрах однієї партії, особливо якщо він володіє певним цінним досвідом. Іноді радника приймають на роботу до групи радників прем'єр-міністра (нижче стосовно цієї групи ще йтиме мова). У деяких країнах така позиція може бути частиною

довготривалої політичної кар'єри; у Франції один-два короткі терміни на посаді міністерського радника або члена кабінету є важливим чинником для подальшого кар'єрного просування політика чи вищого державного службовця, у той час як у Великій Британії збільшується частка членів парламенту та міністрів, які раніше служили політичними радниками (включаючи на момент укладання посібника Міністра закордонних справ та Лідера опозиції). Здається, тільки у країнах з системою кабінетів, наприклад, Франції, де просування в члени кабінету є основним ефективним ключем доступу державних службовців до політичної розкрути, поняття політичного радника перейшло у розряд професій. У Бельгії, до недавніх змін, як свідчать дослідження, члени міністерських кабінетів прагнули залишатися на посту довше ніж міністри, яким вони служили, здобуваючи в результаті більш стійкий вплив на певну сферу державної політики, ніж мають самі міністри. Ірландія демонструє інший варіант цієї схеми, де розвиток фінансування опозиційних партій створив модель „дверей, що обертаються”, у якій політичні радники, міністри яких програли вибори, переходять на партійні пости, а коли електоральна фортуна знову посміхнеться, вони ще раз стають радниками міністрів.

Витрати на політичних радників час від часу викликають дискусію. Це питання стало предметом суперечок у Великій Британії, коли уряд Блера починаючи з 1997 року різко збільшив кількість радників. Саме витрати стали чинником, який змусив польський уряд у 2004 році скоротити кількість радників. Проте, якщо політичні радники стають предметом критики, здається, швидше це відбувається через їхню роль, а не „вартість”.

1.3. ФУНКЦІЇ

Норми, що регулюють роботу політичних радників, якщо такі існують, переважно сконцентровані на визначені правового статусу та межі підзвітності, та часто не визначають взагалі, що саме має робити радник. Визначення функціональних обов'язків покладено (досить резонно) на міністра. Фактично, політичному раднику можуть запропонувати цілий список функцій для виконання. Приклад такого списку наведено нижче:

- Партійні зв'язки — контакти з керівниками партії, парламентарями, регіональними та муніципальними радниками, спонсорами партії, політичними партіями інших країн: за своєю суттю це сфера, в якій державним службовцям заборонено надавати підтримку міністру.
- Зв'язки з іншими міністрами: будь-який ефективний орган державного управління має ефективний орган міжміністерської координації з питань державної політики та управління, в якому зазвичай працюють державні службовці. Іноді, коли постають питання, пов'язані з партійною діяльністю, до яких державні службовці не можуть залучатися, а також питання

з високим рівнем політичної чутливості, то міністр віддає перевагу особі, до якої він має високий рівень довіри. Такі ситуації можливі при коаліційному уряді, що вимагає міжпартійних перемовин.

- Підготовка промов: завжди трудомістке та невдячне завдання; чимало офіційних доповідей можуть підготувати державні службовці, але міністр часто просить переглянути проект виступу та зробити його більш політично спрямованим; партійні виступи повністю мають готуватися радниками.
- Поради щодо поточних питань: міністр вимагатиме обговорення та порад щодо невідкладних політичних питань — часто стосовно того, про що говорять сьогоднішні заголовки в газетах.
- Коментарі до пропозицій, що підготували державні службовці міністерства: іноді такі коментарі потребують перегляду пропозицій з політичних позицій та порушення питань, яких державні службовці не можуть торкатися. Як відреагує партія? Як це вплине на регіональні вибори, що відбудуться наступного місяця? Найчастіше це завдання полягатиме у вивченні пропозицій і визначенні, наскільки вони відповідають поглядам міністра та пріоритетам правлячої партії: чи приділено достатньо уваги питанням соціальної рівності? Чи можливо знайти більш ринковий підхід до вирішення цієї проблеми? Чи не забагато уваги в проекті пропозиції приділено дотриманню адміністративних вимог і не замало — політичним імперативам?
- Зв'язки з прихильниками партії в законодавчому органі: зокрема, інформування прихильників про пропозиції міністра, забезпечення ними підтримки під час дебатів та порушення „зручних” для міністра питань.
- Допомога міністру в підготовці до публічних заходів — дебати в парламенті, виступи перед законодавчими комітетами, важливі виступи чи інтерв'ю в засобах масової інформації. Міністри вважають, що їм простіше це робити з людьми, яких вони добре знають і довіряють у політичному аспекті.
- Інформування міністра про урядові пропозиції, що знаходяться поза сферою його відповідальності: міністр може брати участь у засіданнях урядових чи міністерських комітетів, на яких не всі питання, що розглядаються, стосуються інтересів його міністерства, але як член колегіального уряду, він може висловити свою думку. Оскільки такі заходи носять, як правило, політичний характер, міністр звернеться за консультаційною порадою до свого політичного радника.
- Надання нових власних чи „розроблення” ідей міністра щодо нових ініціатив: державні службовці часто занадто обережні та воліють уберегти свого міністра від неоднозначних ситуацій. Політичні радники, навпаки, можуть запропонувати ідеї, які державні службовці відхилили б як нереальні.
- Неформальний емісар для зовнішніх груп: це завдання передбачає контакти з впливовими симпатиками партії, групами тиску, дружніми науковими організаціями, мозковими центрами, керівниками бізнесу та представниками профспілок.

1.4. ВІДНОСИНИ З МІНІСТРОМ

Позиція політичного радника схожа з позицією кутюр'є, що обслуговує монарха: все відбувається залежно від милості чи немилості однієї особи. Найголовніше — не втратити довіри міністра.

Основна передумова — доступ. Насамперед (і найголовніше) — це означає особистий доступ до міністра. Для цього радник фізично має знаходитись неподалік від офісу міністра та заявляти своє право на частину робочого часу міністра. Ідеальна схема — мати чітко визначений час кожний день чи декілька разів на тиждень для зустрічей радника та міністра. Якщо міністр має декілька радників, якими керує головний політичний радник (чи кабінет), за міністром залишається право вирішувати, чи контактувати з усіма радниками чи тільки з головним, і через нього отримувати всі необхідні поради. Це важлива управлінська деталь, від якої може залежати якість та зміст порад, що отримує міністр. Визначальним чинником будуть власні уподобання міністра (а можливо, і головного радника також). Але за досвідом автора, найбільш ефективним підходом є комбінований, за якого міністр час від часу зустрічається з усіма радниками в групі, але контактує напряму з конкретним радником, який займається певним питанням. Важливо для радників чітко розуміти хід думок міністра і його побажання. Прямі контакти з міністром забезпечать точність та достовірність подачі інформації, у чому не можна бути впевненим, якщо це буде зроблено через головного політичного радника. Цей чинник також впливає на рівень задоволення, яке отримує політичний радник від роботи.

Важливим також є доступ до ключових зустрічей, в яких бере участь міністр, особливо зустрічей з чиновниками міністерства, де обговорюються питання розроблення державної політики, та доступ до документації, що направляється міністру персоналом міністерства, іншими міністерствами та надходить із зовнішніх джерел. У багатьох країнах суперечки щодо участі в зустрічах та допуску до документації стають причиною фрустрації політичних радників та непорозумінь з державними службовцями. Непорозуміння між політичними радниками та посадовцем, що виконує роль „сторожа” міністра, є достатньо розповсюдженим явищем. Уряду в частині норм, що регламентують функції та діяльність політичних радників, доцільно було б визначити, що припустимо, а що ні. Мають бути винятки, наприклад, у більшості країн радникам відмовлено у доступі до документів із грифом „особливо таємно”, але загальне правило — радник повинен мати вільний вхід на зустрічі та доступ до інформації, якщо від нього очікують належних порад.

Такий доступ, проте, вимагає зворотних зобов'язань від радника. Йому варто обачливо використовувати привілейований доступ до міністра, не займати більше, ніж це необхідно, дорогоцінного часу міністра, якщо отримано доступ до конфіденційної інформації, розпоряджатися нею обережно та не допускати її витоку. Якщо радник бере участь у зустрічах разом з міністром,

варто вести себе мудро — мало говорити, багато слухати. Найефективніші радники зазвичай ті, хто використовує свої привілеї обачливо. Існує багато прикладів радників, як правило, молодих, які дозволяють собі насолоджуватися почуттям власної важливості. Це зазвичай погіршує відносини з рештою світу, а особливо з рештою міністерства, не приносить нічого доброго і насамкінець починає дратувати міністра. Якщо обирати фразу, що характеризує радників президента США, найкращою була б „пристрасть до анонімності”.

Як тільки необхідний доступ отримано, щоденна діяльність радника буде залежати від вимог міністра (часто мінливих). Необхідним є завоювання довіри. Якщо міністр чітко доносить свої думки до радника, а радник діє обачливо (проте рішуче), дає практичні та політично чутливі рекомендації, радник стане невід’ємною частиною життя міністра. У найкращому випадку, у міру того як радник вживається у роль, розвивається процес симбіозу, коли радник починає цінити вимоги міністра та розуміти хід його думок. Хороший радник зможе передбачувати реакцію міністра щодо подій та ідей та упереджувати його майбутні потреби.

У деяких європейських країнах міністерство може мати одного або більше підпорядкованих міністрів, які не мають персональних радників. Як можна здогадатися, відносини між підпорядкованими міністрами та політичними радниками міністра є досить специфічними. Зрозуміло, що підлеглий міністр природно позиціонує себе як заступника міністра, розраховує завоювати довіру міністра та бути причетним до прийняття важливих рішень у міністерстві. Проте багато хто з міністрів почувають себе комфортніше поруч з політичним радником, якого обрали самостійно, ніж поряд з іншим політиком, можливо, конкурентом із іншої партії правлячої коаліції, якого призначив прем’єр-міністр всупереч міністру. Як не дивно, але приклади таких взаємин зустрічаються рідко, майже відсутні.

1.5. ВІДНОСИНИ З ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Як зазначалося вище, ролі державних службовців та політичних радників та їх ставлення до цієї ситуації можуть бути різними; ці відмінності та сприйняття державними службовцями ролі політичних радників як занадто видатної також можуть стати причиною внутрішніх конфліктів. Звичайно, коли у 1970—1980-х роках систему політичних радників було введено у Великій Британії та Ірландії, багато (якщо не більшість) державних службовців дивились на них з підозрою, як на інституціолізованих конкурентів та докучливих зануд. Варто відзначити, що з часом це обурення затихло, і через п’ять-десять років інновація широко сприймалася. Проте невимушеність чи натягнутість взаємин відрізняються залежно від країни, міністерств та людей.

Певною мірою це зумовлюється загальними відносинами, що склалися між класом політиків та державною службою. Щодо цього діапазон широкий. Опис відносин у Португалії, виконаний Пінейро (Pinheiro), відображає значний

рівень поляризації між політиком та державним службовцем, що автоматично призводить до безлічі протиріч. Система кабінетів Франції, Бельгії, Італії, за якої кабінети різною мірою узурпували функції, що в інших країнах виконують вищі державні службовці, містить потенціал щодо таких протиріч, проте ситуація може бути різною залежно від того чи іншого міністерства та способу дії окремого кабінету. У Данії, Іспанії, Швеції, Великій Британії, де тривалий час державна служба була наділена важливою роллю щодо політики та тактик, а функції політичних радників були значно обмеженими, співпраця була більш невимушеною. Справді, Велика Британія (як зазначено у дослідженні) з часу широкої експансії політичних радників наприкінці 1990-х представляє дивно заплутану картину, якщо розглядати серйозні сутички між політичними радниками та державними службовцями деяких міністерств, та водночас — покращення цих відносин, де вони спільно працюють над розробленням політики. Таких взаємин немає навіть у Швеції.

Потенційних труднощів у взаємовідносинах може бути безліч. Однією з найбільших проблем, що відзначається в огляді Португалії, є неправомірне політичне втручання у процес прийняття адміністративних рішень. Більш поширеними є протиріччя, що вкорінені у різних поглядах. Політичні радники зазвичай більше зацікавлені у короткострокових результатах, чиновники — у довготривалих наслідках. Політичні радники поспішають, державні службовці можуть приділити більше часу на розмірковування. Політичні радники схильні бути більш інноваційними; державні службовці поміркованіші, частково від природи, частково тому, що їм доводиться „жити з наслідками”. Окрім того, безперечно, введення політичних радників у систему прийняття рішень ускладнює вже і так непростий процес прийняття рішень урядовою машиною.

Проте загалом державні службовці у Європі, здається, звикли до ідеєю про політичних радників. Їх призначення не призвели до політизації державної служби. (Справді, хоча кількість країн ОЕСР, що мають політичних радників, зросла, як і збільшилося число самих політичних радників у цих країнах, недавнє опитування свідчить про тенденцію більшості країн до зменшення політичного контролю над державною службою. Політичні радники у цілому не витіснили державних службовців як основне джерело порад з питань політики. З плином часу вони стали визнаною частиною системи. Незаперечно, що вони роблять виклик монополії державної служби щодо надання порад міністрам. Проте це тільки один із багатьох за останні десятиліття викликів для верховенства класичної системи державної служби за Вебером. Виклик монополії щодо надання експертизи у сфері державної політики постав одночасно з викликами щодо адекватності державної служби у багатьох інших сферах, включаючи економічне управління, надання послуг та, власне, управління самою бюрократією. Виклики та нестабільність частково стали інструментарієм модернізації державного сектора, і немає підстав для того, аби вважати, що сфера розробки політики може не відчувати такого впливу. Справді, політики

вітають та вимагають різноманітних шляхів отримання порад з питань державної політики; політичні радники є лише одним із проявів цієї тенденції, безумовно, вони привносять політичний аспект, який не в праві пропонувати державні службовці. Державні службовці усвідомлюють, що такий додатковий аспект скоріше зміцнює, ніж послаблює розроблення політики (чи, принаймні, підвищує рівень задоволеності міністра від процесу розроблення політики).

У двох аспектах політичний радник може бути корисним державному службовцю в його повсякденній роботі. По-перше, якщо створюється симбіоз між міністром та політичним радником (про який говорилося раніше), політичний радник може стати цінним джерелом порад для державного службовця. Більшість чиновників зустрічаються з міністром рідко. Політичний радник має більше часу для спілкування. І доцільно, якщо державні службовці мають можливість поставити питання політичному раднику на кшталт „чому саме ми отримали прохання міністра розібратися з цією проблемою?” чи „якщо ми запропонуємо стратегію саме в такому напрямі, як відреагує міністр?” Така свого роду функція „лакмусового папірця” могла б бути корисною.

По-друге, існування політичних радників захищає державних службовців від виконання на вимогу міністрів завдань партійно-політичного характеру. За їх відсутності міністри, ймовірно, звертатимуться до державних службовців за допомогою у вирішенні питань, що порушують принцип нейтральності, як наприклад, підготовка до партійного зібрання, складання листів до керівників партій, посередницьких договорів для коаліційних партій. Політичні радники з'явилися в Данії наприкінці 1990-х саме через те, що державних службовців було вже занадто сильно втягнуто до політичної роботи. Наприклад, для державних службовців було звичним відвідувати зібрання політичних партій, вони були залучені до міжпартійних коаліційних питань. Під тиском Фолкетингу (парламент Данії) було створено окрему структуру політичних радників, на яких перекладено ці обов'язки.

Проте мудрий політичний радник знатиме, що він зацікавлений у державній службі більше, ніж державна служба потребує його. Порада, про яку говорилося раніше, що політичний радник має використовувати свій вплив та доступ обачливо — особливо стосується взаємин з державною службою. Зокрема, політичний радник не має навіть розраховувати, що віддаватиме доручення чиновникам, якщо не має на це спеціальних повноважень (і в більшості країн такі повноваження відсутні). Як і не повинен піддаватися на спокусу та претендувати говорити від імені міністра — „міністр сказав мені, щоб ви робили те і те” — адже в такому випадку політичний радник реально ставить себе у міністерську ієрархію управління. Це призведе до невдоволень і, вірогідно, настане той день, коли радник перехитрить себе, а міністр відмовиться від нього. Єдиною функцією політичного радника, якщо інакше не визначено законодавством, є консультувати міністра, який у свою чергу має приймати рішення та видавати накази.

Якщо узагальнити, то політичний радник отримає найкращу взаємодію з державною службою лише тим шляхом, яким будь-хто досягає її з іншими: через ввічливість, професіоналізм та розсудливість. Якщо він застосовує конструктивний підхід стосовно державних службовців, вони швидше за все відповідатимуть тим же; у кінцевому рахунку, враховуючи його прямий зв'язок і тісні відносини з міністром, природною реакцією держслужбовців буде допомогти у міру можливостей. Раднику потрібно досягти такого стану справ, за якого держслужбовці вважають його потрібним і впливовим, це заохочує держслужбовців ділитися інформацією, обговорювати проблеми, що, у свою чергу, посилюватиме здатність радника давати впливовіші поради.

Зневажливість чи агресивність політичного радника просто відштовхне людей, співробітництва з якими він потребує. У такому разі він наштотується на проблеми, адже якщо державна служба захоче ускладнити життя політичному раднику, вона зробить це в обхід міністра. Вона може „забути” надати копії документів раднику, в останню хвилину поінформувати про зустріч, відключити елементарне, але важливе офісне забезпечення, наприклад підключення до інтернету, та чинити перепони усіма можливими шляхами. Неминуче, деякі політичні радники потрапляють у порочну спіраль, а відсторонення від державних службовців позбавляє їх підтримки та інформації, веде до послаблення впливовості в міністерстві, а згодом — і перед міністром, що в результаті вилучає їх зі сфери внутрішніх міністерських дискусій.

Вищевикладене наводить на висновок, що успіх чи провал у відносинах значною мірою знаходиться у руках самого політичного радника. Безсумнівно, до державних службовців щодо співпраці з політичними радниками існують такі ж вимоги, і загальний досвід підтверджує, що державні службовці таки співпрацюють (хоча завжди знайдуться декілька осіб, які сприйматимуть політичних радників як особисте зневажання). Як сказав під час парламентських дебатів колишній британський політичний радник (який свого часу конфліктував з державними чиновниками), „все залежить від особистості, досвіду, сили та працездатності політичного радника та розвитку здорових, чесних, професійних взаємин з парламентськими посадовцями та міністрами”.

1.6. СИСТЕМА КАБІНЕТІВ

Система *міністерських кабінетів (cabinet ministeriel)* є відносно рідкісним явищем; основними країнами в Європі, де вони представлені, є Бельгія (система якої зараз руйнується), Франція та Італія. Францію вважають класичним прикладом, оскільки кабінети існують тут у дещо модернізованому вигляді протягом останніх 150 років. Із досліджень, проведених в Іспанії, можна припустити, що Іспанія рухатиметься у напрямі цієї моделі. (Варто зазначити, що хоча Польща вважає систему політичних радників міністрів кабінетною,

на практиці більшість міністрів мають не більше ніж три радники, і діють вони швидше як політичні радники у тому значенні, яке наводилося вище, ніж кабінети, мова про які йтиме у цьому розділі).

Система *кабінетів* відрізняється від системи політичних радників тим, що вони не тільки консультують міністрів, але й займаються розробленням політичних курсів та здійснюють управління усім міністерством. Вони видають розпорядження по міністерству від імені міністра, їх керівники, як правило, мають право підписувати документи від імені міністра, часто представляють його на зовнішніх заходах, у межах та поза межами міністерства їх сприймають як осіб, що говорять від імені міністра.

Кабінети як правило складаються із державних службовців та призначених ззовні осіб, причому останні мають хоча б симпатизувати поглядам міністра. У Франції кабінети включають від 20 до 30 співробітників для міністра та 10-20 для підлеглого міністра. У Бельгії донедавна *кабінети* були досить великими, у деяких крайніх випадках вони налічували до 100 осіб, поки їх розміри не було скорочено на виконання останніх адміністративних реформ. Складно підрахувати, яку частку складають політичні призначенці, проте Олівер Шрадек (колишній директор *кабінету* прем'єр-міністра Франції Жупена) вважає, що, за приблизними підрахунками, чверть персоналу *кабінету* є люди ззовні, яких призначено з політичних міркувань.

Членів *кабінету* особисто призначає міністр; стосовно державних службовців такий підхід, безперечно, підриває традиційну ієрархію державної служби та веде до звинувачень у фаворитизмі. Складно описати методи організації та діяльності *кабінету*, оскільки, як зазначає Олівер Шрадек у своїй монографії з цієї ж теми, органи, створені на таких особистих засадах, швидше є розмитими, ніж структурованими та вимагають радше соціологічного ніж юридичного ставлення². Особливо це є справедливим щодо Франції, де офіційні обмеження щодо розміру, персоналу та фінансування *кабінетів* безкарно нехтуються.

Голова кабінету має владу над усім міністерством та несе відповідальність за всі політично значимі рішення, а у Франції і за основні адміністративні функції. Інші члени кабінету відповідальні за певне питання чи сферу державної політики. Є штат, що відповідальний виключно за зв'язки з парламентом, засобами масової інформації та конституційність діяльності міністра. Ієрархія в межах кабінету є достатньо гнучкою; особисті міркування набагато важливіші. Шрадек у своїй монографії постійно стверджує, що кабінети мають діяти як команда, проте визнає, що більшість з них не є командами і що суперництво між членами також має місце. Багато спеціалістів у різні проміжки часу служать у кабінетах різних міністерств, на посадах все вищого рангу, що говорить про

² Деяким проявом ставлення до кабінетів є те, що Гай Каркассон, колишній голова Кабінету Прем'єр-міністра Рокарда, оприлюднив серйозну академічну типологію кабінетів, в якій характеризує останні як „товаришів, дітей, прислугу та лейтенантів” [в оригіналі це звучить як „les copains, les enfants, les valets et les lieutenants”].

професійне зростання. Проте загальна критика стосується того, що ця практика, заснована на фаворитизмі, на протигагу найкращій практиці просування на державній службі, яка побудована на об'єктивному оцінюванні.

Існування *кабінету* значною мірою применшує роль керівників, які очолюють інші відділи міністерства. Оскільки процес прийняття рішень повністю перенесено до *кабінету*, решті міністерства відводиться суто технічна роль та виконання ухвалених вище рішень (хоча залучення персоналу *кабінету* до виконання більш чутливих проектів не в новину). Якщо існує Генеральний секретар, як у Бельгії та Італії, йому відводять більш адміністративну та технічну роль. Це саме по собі може набути великого значення, особливо у питаннях бюджетних та організаційних, де Генеральний секретар може мати значний вплив, керуючи координаційними процесами. Відсутність навіть такої протигаги у Франції робить *кабінет* домінуючим. Саме це свідчить про розширення ролі політичних радників від основної консультативної до, як зазначається у дослідженнях про Іспанію, „головної ролі в розроленні, впровадженні, здійсненні моніторингу та оцінюванні публічної політики”, що дає підстави для думки, що Іспанія рухається в напрямі французької моделі.

Система *кабінетів* також впливає на міжміністерську координацію в питаннях державної політики, бо *кабінети* зазвичай створюють потужну мережу. Ще нещодавно у Бельгії *кабінети* були основним каналом координації та переговорів між міністерствами щодо важливих рішень з питань політики. У Франції вони взяли на себе цю роль повністю аж до відхилення політичних питань; міжміністерські суперечки вирішуються не на засіданнях міністрів, а на засіданнях членів *кабінету* відповідного міністра. В Іспанії, як свідчить дослідження, міжміністерська мережа політичних радників має неймовірний вплив при визначенні, чи ухвалювати уряду нормативні акти, чи ні. Меншою мірою це має місце в Італії, але регулярні зустрічі голів *кабінетів* та юридичних директорів міністерств, для яких складається графік і порядок денний щотижневого засідання італійського уряду та вирішуються суперечки між міністрами, є ключовим механізмом.

Система *кабінетів* має свої позитивні риси. Вона забезпечує міністра послугами групи людей, що мають високий потенціал, більшість із них є експертами у своїй галузі. Вона надає підтримку міністру в усіх аспектах його діяльності (деякі системи державного управління звинувачують у тому, що вони адекватно задовольняють потреби міністра в сфері управління та державної політики, проте — недостатньо в питаннях, що носять більш політичний аспект). До того ж, система *кабінетів* є популярною серед міністрів, які люблять самостійно підбирати персонал.

Беззаперечну критику щодо цієї системи можна звести до двох пунктів. Перший ґрунтується на принципі: система *кабінетів* фактично є закритою мережею, що шкодить системі, базується швидше на фаворитизмі, ніж на об'єктивних кваліфікаційних характеристиках претендентів, знецінює принцип

державної служби. (Існує також поняття рівних можливостей: в останньому дослідженні Le Monde було виявлено, що тільки 10 із 700 членів *кабінетів* мають те, що у газетах визначається як „іммігрантський досвід“.) У Бельгії широке невдоволення викликає те, що державні службовці після роботи в *кабінеті* часто отримували підвищення в обхід існуючих процедур підвищення у рангу. По-друге, критика пов'язана з неефективністю системи: вона неефективно використовує досвід та знання решти службовців міністерства. Заохоче прийняття короткострокових рішень, призводить до суперництва та „услесливої“ поведінки серед персоналу *кабінетів*, заохоче інших службовців міністерства застосовувати нечесне маневрування, аби вплинути на рішення *кабінету*, що, за словами Шрамека, призводить до „дисбалансу та зловживань“. Прем'єр-міністр Балладур мету своєї спроби обмежити розмір *кабінетів* у 1993 році (спроби, що була зруйнована системою), назвав так — не дати їм можливості бути „бар'єром“ між міністром та його державними службовцями.

Саме з цих причин систему *кабінетів* давно критикують. Проте політики явно не воліють жертвувати таким очевидним джерелом політичного патронату, навіть якщо у довгостроковому вимірі це призведе до погіршення якості управління та послаблення системи державного управління. У Франції цей орган піддавався постійній критиці, особливо у звіті Комісії Бланка (Blanc Commission) 1993 року, де було зроблено критичні висновки щодо дієвості та рекомендовано скоротити загальну кількість персоналу *кабінетів* до 100 (на противагу 400 на той час і 700 сьогодні). Проте всі спроби реформувань зведені нанівець, і більшість авторів з цієї теми, здається, погоджуються з песимістичним висновком Квермона — систему, принаймні у Франції, можна змінити тільки через її скасування.

Саме таким було рішення, досягнуте у Бельгії, згідно з яким у 1999 році почали скасовувати *кабінети* на федеральному рівні. Поштовхом до такого рішення стала низка скандалів та невдач, включаючи діоксин та справу Дютруа, що, згідно зі звітом Сенату, призвели до того, що державну службу сприймали як „занадто політизовану, некомпетентну та неадекватну“. Ці події зіграли на руку на виборах уряду, у якого першочерговим пріоритетом стояла радикальна реформа державного сектора. *Кабінети* широко представлені в цій реформі, тому що їхній персонал майже подвоївся з 1989 року в середньому до 30, і через те, що, цитуючи документ Коперника, „*кабінети* воліли мати більше контролю над міністерськими службами та грати ролі переднього плану в розробленні політики. Часто це сприймалося чиновниками, що працювали в цих службах, як прояв зневаги та породжувало конфлікти між міністром та службами, які йому підпорядковувалися. Це також призводило до браку послідовності в розробці політики, оскільки *кабінети* змінювалися разом з міністрами після чергових виборів“.

Програма Коперника передбачала заміну в кожному міністерстві *кабінету* на невелику групу міністерського персоналу, що добирається міністром;

стратегічна рада, що консультує міністра з питань державної політики та складається з менеджерів міністерських департаментів та зовнішніх експертів; та бюро „з підготовки політики”, куди входять чиновники та зовнішні експерти, відібрані рекрутинговою службою з державного управління. Впровадження програми було повільним, враховуючи заплутаність бельгійських урядових структур та суперечливий характер розширеної програми реформ Коперника, проте скасування *кабінетів* просунулось добре.

Знаковим є той факт, що модель *кабінетів* не було перейнято під час демократизації Східної Європи (враховуючи вищенаведене зауваження щодо Польщі). Ця ідея не занадто просувається західноєвропейськими консультантами як для урядів східноєвропейських країн, так і навіть для Європейської Комісії, яка у власному внутрішньому управлінні застосовує модель *кабінетів*. Подібно до системи у Сполучених Штатах, за якої всі вищі посади надаються для членів партії, що перемогла на виборах, ця система прижилась у США, але визнана непридатною „для експорту”.

1.7. ПОЛІТИЧНІ РАДНИКИ ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА

У більшості європейських країн прем'єр-міністр може мати більшу кількість осіб, призначених на політичних посадах, ніж інші міністри. Для цього є дві причини: прем'єр-міністр забезпечує покриття ширшого кола питань ніж інші міністри, а тому потребує ширшого спектра порад; функції прем'єр-міністра носять майже повністю політичний характер, на відміну від інших міністрів, чії обов'язки частіше включають суттєвий регуляторний та адміністративний компонент. Дослідження в країнах ОЕСР у 2004 році показало, що у 7 із 15 країн більшість персоналу офісу прем'єр-міністра складають політичні радники.

Важливо було дізнатися, що підтримку прем'єр-міністру також надає офіс уряду (відомий в інших країнах як генеральний секретаріат, секретаріат уряду, канцелярія, офіс кабінету тощо), який, на відміну від першого, укомплектований державними службовцями³. У цілому, офіс уряду відповідальний за координацію процесу визначення та реалізації державної політики, планування роботи та її моніторинг, юридичні функції та комунікації, у той час як офіс прем'єр-міністра переважно здійснює експертну оцінку, надає комунікаційну підтримку та складає тексти доповідей. Отже, розподіл відповідальності між державними службовцями та політичними радниками на центральному рівні уряду загалом аналогічний тому, що існує в профільних міністерствах, і необхідність добропорядних робочих відносин між ними однаково важлива.

³ Варто зазначити, що в низці країн (Данія, Нідерланди та Польща) весь механізм, що обслуговує центральний уряд, називається офісом прем'єр-міністра. Проте у таких випадках існує чіткий функціональний розподіл всередині такої організації функції „урядового офісу” та функції підтримки прем'єр-міністра.

Загалом перед політичними радниками, що працюють з прем'єр-міністром, стоять такі ж задачі та доручення, що й у профільних міністерствах. Основна відмінність у тому, що їм часто доводиться займатися стратегічним плануванням роботи уряду в цілому, та вони здебільшого мають справу з міністрами та їх найближчими радниками, а не напряду з профільними департаментами міністерств. У багатьох коаліційних урядах радники прем'єр-міністра виконують ще додаткову функцію — управління взаємовідносинами між коаліційними партіями, що може носити більш чи менш формалізований характер.

Загалом, впливовість політичних радників прем'єр-міністра в очах решти членів уряду залежатиме від власне впливовості самого прем'єра (чи її відсутності в силу інституціональних, особистих чи політичних чинників). Якщо прем'єр-міністр домінує, його радники можуть відігравати важливу роль. Підтвердженням цьому є нинішній уряд Іспанії та уряд Блера у Великій Британії, а також частково країни з системою кабінетів. Проте саме домінування прем'єр-міністра має тенденцію посилювати роль політичних радників, а не навпаки, що і підтверджується існуванням домінуючих прем'єр-міністрів, які не мають великої кількості політичних радників. Якщо прем'єр-міністр слабкий, його радникам доведеться поборотися, щоб встановити авторитет, про що свідчить коротке перебування у владі уряду Крессона у Франції.

Якщо роль і впливовість радників прем'єр-міністра є відображенням ролі та авторитета їх патрона, вона визнаватиметься і рештою урядової системи. Труднощі виникають, коли радники отримують власні повноваження стосовно міністрів. Така проблема певною мірою існує у Франції. Деякий час вона існувала в Литві, де політичні радники прем'єр-міністра були наділені правовими повноваженнями, як індивідуальними так і колегіальними, робити експертизу пропозицій, що висувають міністри та приймати рішення щодо доопрацювання чи відхилення пропозицій. Експеримент був недовготривалим, а невдоволення зробили свою справу. Як результат — відмова від влади уряду, що запропонував це.

Велика кількість радників прем'єр-міністра зумовлює майже в усіх країнах призначення головного політичного радника, який, як правило, є важливою фігурою (але при цьому залишає за собою статус непублічної людини).

1.8. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ, ЕТИКА ТА ДІЇ В СКЛАДНИХ СИТУАЦІЯХ

Загалом досвід політичних радників Західноєвропейських країн є позитивним. Проте ситуація може змінитися; часом політичні радники чи державні службовці порушують правила. У випадку з державними службовцями існує чітка межа відповідальності та підзвітності; законодавство про державну службу встановлює норми поведінки, існує ієрархія, щоби привести в дію правила і санкції за порушення їх виконання. Ситуація стосовно політичних радників виглядає менш задовільною.

Це ще неповністю досліджена зона, при цьому країни зазвичай мають правові норми, що регулюють процес найму на службу політичних радників, а правова база щодо їх відповідальності та етики поведінки майже відсутня.

Існують дві ключові проблеми. Перша — це відсутність чіткої інструкції для політичних радників з питань поведінки та етики. Друга — це проблема відповідальності, оскільки політичний радник знаходиться поза межами ієрархії відповідальності та обов'язків у міністерстві, єдина особа, перед ким він несе відповідальність — це міністр. Якщо навіть він порушить правила, навряд чи міністр поставиться суворо до свого „фаворита”. Міністри зацікавлені в тому, щоб справи виконувалися з політичною вигодою для них, і не завжди поділяють турботливе ставлення державних службовців до „власності”. До тих пір, поки поведінка не призведе до серйозних публічних ускладнень, малоймовірно, що політичного радника звільнять.

Грунтовне дослідження з цього питання, виконане Кінгом, що представляє досвід Австралії, Канади, Ірландії, Нової Зеландії та Великої Британії, пропонує три корисні уроки. Перший такий. Оскільки Велика Британія не має закону про державну службу (на відміну від інших країн, що охоплені дослідженням, та більшості країн Європи), було розроблено потужну етичну концепцію, яка регулює діяльність політичних радників, у формі Кодексу поведінки (витяг з якого приведено в додатку до цієї роботи) та зразок Кодексу служби для політичних радників. Ці кодекси пропонують чітку структуру і можуть бути корисними зразками для інших країн. (Дослідження Данії, що наведено нижче, приводить подібні корисні приклади стандартної угоди щодо найму, рекомендації щодо діяльності та поведінки політичних радників і спеціальні поради політичним радникам для роботи із засобами інформації.)

Другий урок — залишати право вимагати дотримання правил у руках міністра, перед яким політичний радник несе відповідальність, — це марне зусилля. Уже доведено, що це велика вада системи у Великій Британії, а також в інших проаналізованих країнах. Необхідно розробити незалежну процедуру дій у проведенні розслідування щодо порушень та застосування санкцій.

Третій урок. Кінг пише: „Законодавчих норм самих по собі недостатньо. Заохочення доброчесності є так само важливим, як і контроль за організованою злочинністю. Кодекс поведінки необхідно розробляти в діалозі з державними службовцями, а етична поведінка має пропагуватися різними шляхами: через вступні тренінги, семінари та управління людськими ресурсами”.

1.9. ВИСНОВКИ ТА УРОКИ

Надзвичайно складно оцінити ефективність політичних радників. Вплив на політику завжди важко розпізнати. Бувають випадки чи обставини, за яких політичний радник може вказати на конкретне рішення і здобути визнання як

особа, що впливає на рішення, але такі випадки поодинокі. Частіше політичний радник думає, що вже чогось досяг, аж раптом розуміє, що штовхав двері, які вже були відкриті, чи що його порада просто співпала з порадою, що надійшла ще від когось. Іншим можливим показником ефективності є невдоволення міністра. Його складно виміряти, хоча б тому, що навряд чи міністр стане публічно визнавати, що зробив невдале призначення. Напевно, найкращим індикатором є довготривалість успіху. Переважна частка інновацій в урядовій машині є нетривалою. Політичні радники, як категорія, є відносно недавнім нововведенням у більшості країн, але скрізь, де їх випробували, вони, як правило, прижилися.

Уроки, які можна винести із викладеного:

- Функції політичних радників мають бути чітко визначеними, бажано законодавчо. В ідеальному випадку ще й підкріплені Кодексом поведінки політичного радника. Обов'язковість дотримання норм та Кодексу має бути закріплена контрактними зобов'язаннями політичних радників.
- Відповідні зони відповідальності політичних радників та державних службовців мають бути чітко визначеними. Де проходить межа між ними — це вже другорядне питання; питання першочергове і важливе в полягає в тому, що ця межа має бути чітко проведеною, усім зрозумілою і такою, щоб її дотримувалися.
- Демаркація функцій між двома групами має бути межею, що допоможе їм зрозуміти їхні відповідні функції, а не бар'єром, що заважатиме спільній роботі та досягненню поставлених міністром цілей. Прості щоденні схеми роботи, як, наприклад, регулярні зустрічі, необхідні для управління робочими відносинами між політичними радниками та вищими державними службовцями міністерства, особливо для передачі інформації та розподілу роботи між ними.
- Політичні радники мають діяти розсудливо та обачливо. Вони не мають зловживати своїм привілейованим доступом до міністра, його зустрічей чи інформації.
- Державні службовці мають працювати з політичними радниками та підтримувати їх у виконанні їхньої особливої ролі.
- Етичні норми необхідні як доповнення до правових, що регулюють діяльність політичних радників, паралельно до існуючих норм для державних службовців. Корисно було б мати Кодекс поведінки. Його дієвість має посилюватися через тренінгові програми та управління людськими ресурсами.
- Необхідно створити незалежний механізм для розслідування та покарання за порушення норм, що регулюють поведінку політичних радників, паралельно з механізмом, що буде застосовуватися до державних службовців.

2. ОГЛЯД КРАЇН

2.1. ДАНІЯ

1. Загальний адміністративний та політичний контекст

Державна адміністрація Данії складається з 19 міністерств (включаючи Офіс Прем'єр-міністра), 60 агенцій та закладів широкого спектра, куди входять як державні організації, так і інші підприємства, що по-різному пов'язані з державою. Конституція Данії не містить детально вписаних норм щодо структури, процесу та процедури формування центрального уряду. Проте вкрай важливими для розуміння системи державного управління Данії є дві конституційні норми. Перш за все, Прем'єр-міністр є високопосадовцем, що відповідальний за призначення та звільнення міністрів, а також визначає їхні повноваження. По-друге, нормативно-правові принципи щодо відповідальності міністрів відіграють основоположну роль системи.

Міністр персонально звітує перед парламентом за будь-яку діяльність, що здійснює міністерство, і в цей же час є відповідальним за політичні та адміністративні справи департаментів та агенцій міністерства. Таким чином, міністр має досить високий рівень автономності. У датській системі, на протипагу системі Секретаріату Кабінету Міністрів, ані Прем'єр-міністр, ані Кабінет колективно не можуть давати офіційних вказівок міністру щодо конкретних питань. Проте оскільки Прем'єр-міністр відповідальний за призначення та звільнення міністрів та здійснює перестановки в міністерстві, у кінцевому підсумку міністр є залежним від волі та верховної влади Прем'єр-міністра.

Окрім цих основоположних характеристик системи, державна служба в Данії значною мірою відповідає Веберівській раціональній моделі державного механізму. Державна служба заснована на системі заслуг і є кар'єрною системою, за якої добір на посади вищих державних чиновників проводиться в основному в межах міністерств та носить політично нейтральний характер.

У політичному контексті важливим аспектом датської системи управління є формування політичних груп на основі урядів у складі коаліцій меншості. Таким чином, координаційний процес, який переважно відбувається у двох комітетах (Комітет економіки та Комітет координації) та розв'язання міжміністерських конфліктів є вельми важливими інструментами у забезпеченні „узгоджених” політик.

2. Розвиток системи політико-стратегічного консультування

Починаючи з середини ХХ століття, все більше країн наголошують на постійному зростанні потреби у державних чиновниках, які, окрім своєї компетентності в питаннях правової та бюджетної сфер, демонструють потенціал щодо вирішення політико-стратегічних питань. Данія не є винятком. А дорадче консультування з питань розроблення інтеграційних політик та тактики щодо політики набуло ще більшого значення, особливо за останні роки.

Суть змін полягала у заміщенні державних службовців-правознавців на економістів, які володіють новими підходами та знаннями, а згодом — на політологів з гострим відчуттям політичного контексту та умінням маневрувати при виникненні політичних перешкод і бар'єрів. Шлях розвитку, що пройшла система державного управління Данії від прийняття першої Конституції в 1848—1849 роках до теперішнього часу, можна поділити на 3 періоди. З 1848 до 1901 — відсутність чіткого розподілу на державних службовців та політиків. Таким чином, державний чиновник міг перейти з посади постійного секретаря (постійного заступника міністра) на пост міністра та, окрім державної служби, часто мав декілька „робіт на стороні”. З 1901 до 1945 державні службовці представляють категорію, яка нагадує описану вище, — висока компетентність щодо правових та бюджетних питань. У цей період державний службовець день за днем виконує роль адміністратора, який залишив політику для політиків. З 1945 року і дотепер ми спостерігаємо поступове повернення на державного службовця, що виконує одночасно і роль політичного радника.

Основний висновок з цього короткого огляду — державна служба, що виконує роль політики-дорадчого органу, не в новину для Данії. Тому в сучасній Данії не завжди існує розмежування між професійними рекомендаціями щодо політики та політико-тактичними порадами. У подальших розділах буде розглянуто ролі та повноваження постійних державних службовців та політично призначених державних службовців (радників зі спеціальних питань).

3. Ролі та відповідальність постійної державної служби

Консультавання та забезпечення підтримки міністра в Данії покладено на постійно діючу та політично нейтральну державну службу. Отже, добір кандидатів та призначення на посади відбувається на підставі кваліфікаційних характеристик претендентів, їхніх здібностей, знань та умінь, а не на основі приналежності до певної політичної сили.

Постійна державна служба прагне і має необхідний потенціал надавати комплексні, професійні політико-стратегічні консультації. Здійснюючи це, державна служба має приділяти особливу увагу вимогам професійних стандартів, політичній партійній нейтральності, законності та добропорядності.

Професіоналізм загалом вимагає жорсткого дотримання прийнятих в окремій галузі стандартів, наприклад, дотримання економічних стандартів при аналізі бюджету. Норма політичної партійної нейтральності передбачає, що постійна державна служба має утримуватися від консультувань під час виборчих кампаній, участі в розробленні передвиборчих матеріалів, підготовки доповідей для партійних зібрань тощо.

Постійні секретарі відігравали ключову роль у післявоєнному курсі на розширення участі державної служби у визначенні політико-стратегічного напрямку країни. І дотепер консультування міністра щодо найважливіших політичних питань є відповідальністю постійних секретарів.

Крім консультацій, що надаються постійними секретарями, політичні консультації надаються й іншими службами міністерства. Особисті секретарі також певною мірою залучені до цього процесу, проте практична допомога міністру в таких сферах, як взаємодія з парламентом, координування брифінгів, контакти з пресою, контроль та оновлення графіка роботи міністра — залишаються першочерговими функціями постійних секретарів.

Інші державні службовці, як, наприклад, заступники постійних секретарів та керівники департаментів, також відстоюють свої позиції при прийнятті важливих політичних рішень. Навіть керівники підрозділів надають письмові рекомендації щодо політики. Проте рівень участі керівників підрозділів у прямих консультаціях віч-на-віч з міністром значно різниться.

І на завершення, деякі політичні поради надходять до міністерств від секретаріатів політичних партій. Майже завжди цей процес відбувається через міністра, котрий потім передає отримані пропозиції до міністерських відомств, які, в свою чергу, здійснюють детальне розроблення стратегії чи знаходять шляхи вирішення певного питання. Така схема нечасто застосовується у Данії, оскільки уряд має потужний дорадчий ресурс усередині самих міністерств. Коаліція, навпаки, не має виходу на міністерства і тому діє через секретаріати політичних партій частіше, ніж це робить уряд.

Щодо цього важливо наголосити, що звичайні парламентарі, незалежно від того, чи є вони прибічниками правлячої парламентської партії (чи партій у випадку коаліційного уряду), не мають права звертатися до міністерств із запитом дослідити певне питання в обхід офіційних каналів, як правило, міністра.

У таблиці представлено посадових осіб міністерств, які мають можливість напряму презентувати міністру роботу міністерств (див. табл. 1). Також підсумовано, кого залучено до безпосереднього звітування міністру про роботу міністерства. Загалом, і це підтверджують дані таблиці, така ж тенденція відслідковується і щодо іншого роду контактів з міністрами, включаючи надання письмових консультацій з політико-стратегічних питань. Взаємодії з міністром сконцентровані на вищій ланці державних службовців, а ступінь залучення нижчих ланок у різних міністерствах відрізняється.

Таблиця 1. Безпосередньо доповідають міністру про роботу міністерства (Дані 18 міністерств, Офіс Прем'єр-міністра не включено)

	Завжди	Часто	Інколи	Рідко	Ніколи	Нерелевантно	Всього
Постійний секретар	12	4	1	0	0	1	18
Заступник постійного секретаря	1	11	4	0	0	2	18
Керівник відділів	3	9	4	1	0	1	18
Керівник підрозділу	1	6	8	0	2	1	18
Директор агенції	2	2	7	4	1	2	18

Ступінь задоволеності серед міністрів щодо якості консультацій та допомоги, що здійснює державна служба при наданні рекомендацій щодо політики та політико-стратегічних порад, зазвичай високий. Проте щодо підготовки текстів виступів він значно нижчий. Крім того, сам факт, що міністри прагнуть наймати радників зі спеціальних питань з досвідом роботи у засобах масової інформації, свідчить про необхідність удосконалювати здібності та навички працівників постійної державної служби по роботі та взаємовідносинах із пресою.

В останні роки декілька міністерств провели структурну реорганізацію департаментів (наприклад, збільшили кількість політичних секретаріатів та наблизили їх до міністра) з метою посилити функції з розробки державної політики та вдосконалити експертний та управлінський досвід державних службовців.

Тематичний блок 1. Структура міністерств та консультаційний процес

Типове міністерство очолює міністр з невеликим секретаріатом, до штату якого входять два особисті секретарі, що мають відповідну освіту, та призначений політичний радник. Далі йде постійний секретар з невеликим секретаріатом (до якого входить особистий секретар з відповідною освітою), за ним ідуть відділи та менші підрозділи і т.п. У останні роки декілька міністерств провели структурну реорганізацію департаментів. Основною рушійною силою таких змін стало прагнення посилити сферу розроблення державної політики та вдосконалити експертний та управлінський досвід працівників міністерств.

У міністерствах помітна тенденція до створення навколо міністра більших політичних секретаріатів. Персонал секретаріатів — талановиті та досить молоді чиновники, які володіють особливими навичками і досвідом розроблення нових курсів, координації політичних процесів і програм реформування, підготовки промов тощо. Як уже було зазначено вище, міністри не задоволені роботою постійної державної служби з написання проектів доповідей та публічних виступів. Політичні секретаріати розглядаються як джерело посилення цих навичок. Найбільшим викликом є забезпечення тісної співпраці та скоординованості дій між лінійними структурами та секретаріатами. Характерною позитивною рисою постійної державної служби є спроможність на усіх рівнях надавати політико-стратегічні поради та рекомендації щодо політики.

4. Роль радника зі спеціальних питань та його відповідальність

Залучення політичних призначенців (радників зі спеціальних питань) у Данії історично було обмеженим, у порівнянні з іншими західними демократіями. У Норвегії, Швеції та Великій Британії значним є залучення призначених на політичних засадах державних секретарів, молодших міністрів, політичних радників. Призначені на політичних засадах державні службовці є чисельною та добре інтегрованою в діяльність системи державного управління групою.

У Данії тільки один призначений на політичних засадах міністр відповідальний за управління міністерством, включаючи відомчі агенції. І для

кожного міністра⁴ може бути призначений тільки один радник зі спеціальних питань. Варто наголосити, що функції та повноваження радників зі спеціальних питань неможливо порівняти з функціями та повноваженнями державних секретарів та молодших міністрів у багатьох інших країнах ОЕСР.

Радників зі спеціальних питань переважно наймають для виконання функцій, пов'язаних з контактами із пресою, наприклад, спілкування з журналістами, підготовка прес-релізів, участь в інтерв'ю. Небагато таких радників витрачають більшість свого часу на консультивання міністра з політико-стратегічних питань, а отже виконують роль „препаратора”, саме такими часто змальовують їх у ЗМІ.

Проте існують винятки з такої моделі. У значущих питаннях, що стосуються Офісу Прем'єр-міністра, наприклад, радник зі спеціальних питань тісно працює з міністром та державним секретарем, бере участь у нарадах для керівників міністерства. Разом з тим радник зі спеціальних питань здатний надати пресі суттєву інформацію про поточні справи, представити політичні бачення та цілі тощо.

Існують, але не в значній кількості, радники зі спеціальних питань і в міністерствах Данії. У 2005 році тільки 14 з 20 міністрів мали на службі радника зі спеціальних питань, але жоден ніколи не мав більше ніж одного такого радника. Таким чином, шість міністрів у своєму виборі повністю поклалися на державні служби з питань вироблення державної політики, політико-стратегічних питань та зв'язків з пресою. Прийняття рішення щодо радника зі спеціальних питань швидше є переважним правом міністра, а не обумовлюється специфічними завданнями, що стоять перед міністерством.

8 з 14 радників зі спеціальних питань мають дипломи журналіста чи досвід роботи в датських ЗМІ. Решта радників — це типові вчені з поглибленим досвідом у журналістиці чи роботи в секретаріатах політичних партій. Малоймовірно, що хоча б один із радників зі спеціальних питань має досвід попередньої роботи на державній службі.

Отже, більшість радників зі спеціальних питань Данії мають диплом журналіста чи досвід роботи в ЗМІ. Це можна розцінити як відображення посилення ролі ЗМІ в суспільстві та політиці.

В 1980—1990-х роках дещо зросла зацікавленість у радниках зі спеціальних питань, що призначалися на політичних засадах та були відокремлені від державної служби. Така тенденція сприяла появі Білої Книги 1354/1998, де йдеться про відносини між постійними державними службовцями та призначеними на політичних засадах радниками зі спеціальних питань.

У цьому документі вперше було визначено роль та повноваження радників зі спеціальних питань. Визначальною ознакою радників зі спеціальних питань є те, що їх служба пов'язана із терміном перебування міністра на посту, вони є співробітниками „особистого” секретаріату і не мають виконавчої влади над службовцями, що працюють за його межами.

⁴ Крім Міністерства закордонних справ, де є два міністри (із загальних іноземних справ та з питань розвитку).

Білу Книгу 1443/2004 було опубліковано у червні 2004 року як результат публічних дебатів з двох питань. По-перше, впровадження обмеження на участь постійних державних службовців у справах, що стосуються важливих партійно-політичних питань. По-друге, правил для державних службовців на посадах радників зі спеціальних питань.

Результатом Білої Книги 1443/2004 стала низка рекомендацій стосовно правил для державних службовців та залучення радників зі спеціальних питань. Хоча формулювання є чіткими та однозначними, правила швидше можна назвати „м'якими” настановами, ніж „жорстким” законом. Найважливіші пункти такі:

1. Насамперед радники зі спеціальних питань мають виконувати вимоги професійних стандартів, зобов'язані бути чесними і діяти згідно з тим же законом, що і постійні державні службовці. Відрізняється тільки вимога щодо політичної нейтральності. На відміну від державних службовців, радники зі спеціальних питань можуть допомагати своїм міністрам під час парламентських виборів. Проте радник зі спеціальних питань повинен мати підтвердження про звільнення від обов'язків на період виборчої кампанії, і таким чином не використовуватиме засоби міністерства (включаючи доступ до мережі тощо).
2. Рекомендується чітко визначити повноваження та функції, аби існування радників зі спеціальних питань не створювало непорозуміння щодо відповідальності керівників міністерств. Радники зі спеціальних питань не повинні мати право давати накази постійним державним службовцям, якщо вони не працюють у особистому секретаріаті міністра. Варто чітко визначити, що радники зі спеціальних питань, як і постійні державні службовці, підпорядковуються постійному секретарю, якому делеговано відповідальність адміністрації міністерства.
3. Рекомендується наймати не більше ніж два-три радники зі спеціальних питань для одного міністра. Комісія, відповідальна за підготовку документа, вважала за необхідне розширити функціональні сфери для радників зі спеціальних питань (політико-стратегічне консультування, комунікації тощо). І в той же час стримувати їхній вплив через обмежену до двох-трьох кількість. Проте Прем'єр-міністр заявив у 2001 році, що кожен міністр може мати тільки одного радника зі спеціальних питань. Ця рекомендація щодо єдиного радника не була змінена з часу опублікування документа.
4. Декларується, що відкритість та прозорість щодо використання радників зі спеціальних питань є важливим для збереження довіри суспільства. На підтримку відкритості процесу залучення радників зі спеціальних питань, на веб-сторінці Офісу Прем'єр-міністра розміщується інформація щодо їхнього досвіду та кваліфікації.
5. Наостанок, документ рекомендує різноманітні шляхи налагодження відносин із пресою. (див. тематичний блок 2).

Тематичний блок 2. Зростання потреби в політичних радниках у світлі нових відносин зі ЗМІ

Не є випадковим збігом обставин той факт, що курс політичної комунікації викладають у всіх спеціалізованих програмах академічної політології в усьому світі. Колосальна роль ЗМІ в суспільстві позначилася і на політичному світі, коли залучення радників зі спеціальних питань вважається у Данії як відповідь на необхідність більш ефективних взаємин зі ЗМІ.

У Данії було декілька прецедентів, коли професійні відносини журналіста, який негативно чи несправедливо трактував дії міністра, було фактично заморожено з цим міністерством. Біла Книга 1443/2004 містить цілий розділ про те, як належить контактувати зі ЗМІ.

По-перше, на відносини між ЗМІ та спеціальними радниками розповсюджується загальна норма стандартних адміністративних принципів державних службовців, а саме об'єктивність та неприпустимість дискримінації. Іншими словами, спеціальні радники зобов'язані говорити правду при спілкуванні з журналістами, і не мають права вибору, з яким журналістом спілкуватися. Біла Книга 1443/2004 чітко визначає, що ставлення до представників преси має бути однаковим, навіть якщо журналіст раніше несправедливо висловлювався на адресу міністра.

По-друге, „інформаційні ексклюзиви” можна використовувати, якщо вони базуються на достовірних обставинах конкретної справи. Підстава для використання інформаційного ексклюзиву вважається допустимою, якщо в результаті представлення в засобах інформації урядова ініціатива приверне більше уваги та здобуде всебічне сприйняття. Разом з тим, необхідно дотримуватися принципу неприпустимості дискримінації. Якщо міністерство надало інформаційний ексклюзив одному журналісту, воно має надати цю ж інформацію іншим журналістам, якщо надійшов від них запит. Проте деякі справи взагалі кваліфікуються як непридатні для інформаційних ексклюзивів. Наприклад, якщо політична ініціатива має надзвичайну суспільну значимість, то питання стосовно того, публікувати чи ні цю інформацію, не може бути предметом вибору.

По-третє, допускається „нарізання” інформаційного ексклюзиву (подача інформації частинами протягом декількох днів). Якщо інформація подається у такий спосіб, вона не має створювати хибних уявлень. Тому міністерства мають повідомити журналісту, що ця інформація стосується тільки певної частини масштабної ініціативи і має сприйматися у відповідному контексті.

По-четверте, міністерства не можуть вирішувати, кого з журналістів інформаційне агентство має направити для участі у зустрічі, брифінгу, проведення інтерв'ю тощо. Проте допустимою підставою для запрошення конкретного журналіста можуть бути специфічні профільні знання, якими він володіє. Біла Книга 1443/2004 підкреслює, що міністру надано дискреційне право вирішувати кому і яке інтерв'ю він буде давати.

5. Досвід практичного впровадження

Уряд Данії у червні 2004 року зробив заяву у пресі й тим засвідчив, що Біла Книга 1443/2004 репрезентує позицію уряду і що міністри мають дотримуватися норм, визначених у цьому документі.

Наступним кроком після оприлюднення Білої Книги 1443/2004 було розроблення проекту типової трудової угоди для радників зі спеціальних питань, в основу якої покладено норми зазначеного документа. На даний час вона використовується як базовий елемент при прийнятті на службу в міністерства нових радників зі спеціальних питань (див. тематичний блок 3).

Тематичний блок 3. Типова трудова угода радників зі спеціальних питань

Типова трудова угода радників зі спеціальних питань містить такі положення:

- місце та сфера діяльності;
- нормативні положення Білої Книги 1443/2004;
- інформація про радника зі спеціальних питань, що підлягає оприлюдненню;
- заробітна плата та термін роботи, пенсійне забезпечення, відпустки та робочі години;
- інструкції щодо припинення дії угоди;
- інші умови, пов'язані з виконанням службових обов'язків (безкоштовний телефон, періодика, доступ до інтернету тощо).

В Угоді зазначається, що на радника зі спеціальних питань поширюється дія Кримінального Кодексу Данії та Акта про державне управління. Крім того, радник зі спеціальних питань не може давати вказівки державним службовцям лінійної організації. Угодою також передбачається, що на веб-сторінці офісу прем'єр-міністра буде розміщено інформацію про функції, що покладаються на радника зі спеціальних питань, робоче місце та його кваліфікаційні характеристики. І на завершення, в Угоді чітко визначено, що радник зі спеціальних питань отримує повідомлення про звільнення при оголошенні нових виборів.

До публікації Білої Книги 1443/2004 існувала невизначеність стосовно того, чи підпадають радники зі спеціальних питань під адміністративну відповідальність постійних секретарів, та щодо права спеціальних секретарів давати вказівки постійним державним службовцям.

Документ дає чітку відповідь, що постійний секретар несе адміністративну відповідальність за радника зі спеціальних питань, і тільки постійні державні службовці можуть давати інструкції на державній службі. Цей принцип регулює відносини між спеціальними радниками та державними службовцями.

Ще одним кроком на виконання рекомендацій є рішення уряду про те, що всі нові радники зі спеціальних питань мають проходити інструктаж щодо структури, застосування узгоджених підходів та процедур, що діють у міністерській системі, аби сприяти більш ефективній діяльності. Фокусом наступного розділу стануть обов'язкові навчальні програми для нових радників зі спеціальних питань. Існуючі навчальні програми

6. Існуючі навчальні програми

Радники зі спеціальних питань зазвичай мають відмінний від типових державних службовців досвід та базову освіту. Більшість з них приходять із сфери медійних засобів та не мають ні теоретичних, ні практичних знань щодо державного управління. Це означає, що необхідна навчальна підготовка, аби радники зі спеціальних питань швидко могли адаптуватися до професійної культури конкретного міністерства, здобули знання щодо загальних правил, які визначено в Акті про державне управління.

Уряд Данії з цією метою запровадив спеціальну навчальну програму для радників зі спеціальних питань (див. тематичний блок 4).

Тематичний блок 4. Тренінгова програма для радників зі спеціальних питань у Данії

Міністерство фінансів та Міністерство юстиції на виконання положень Білої Книги 1443/2004 започаткували тренінгову програму для радників зі спеціальних питань.

Програма курсу включає такі питання:

- урядова політика щодо спеціальних радників;
- історія розвитку та організаційна структура центральних органів управління;
- міністерська система та послуги, що надаються міністру;
- розвиток державної служби в Данії;
- виникнення та історія служби радників зі спеціальних питань у Данії;
- основні правила управління та тлумачення положень Акта про державне управління;
- рекомендації для радників зі спеціальних питань щодо налагодження зв'язків з засобами інформації;
- правила доступу до архівів;
- норми, що визначають відповідальність міністра.

7. Коментарі щодо майбутнього можливого напрямку розвитку та потреби в реформуванні

Датський Уряд, прийнявши Білу Книгу 1443/2004, погодився, що кількість радників зі спеціальних питань на одного міністра має бути обмеженою, з тим щоб уникнути дисбалансу між політико-тактичними порадами радників зі

спеціальних питань та професійними рекомендаціями щодо політики постійних державних службовців. Таке обмеження має два призначення. По-перше, здійснюється чітка демаркація і, по-друге, закладаються гарантії, що політично призначені радники зі спеціальних питань, завдяки своїй незначній кількості, будуть працювати скоординовано з державною службою.

Навіть після виходу рекомендацій Білої Книги щодо найму радників зі спеціальних питань у кількості двох-трьох, що є максимально допустимою нормою, Уряд наголошував, що необхідно обмежитися одним радником на одного міністра, основне завдання якого є надання консультацій щодо зв'язків із засобами інформації.

Таке рішення консолідувало датську політично нейтральну систему державної служби, яка надає зрозумілі, професійні політико-тактичні рекомендації. Це рішення дало чітку відповідь щодо бачення урядом ролі політичних радників. Таким чином, призначені на політичних засадах державні службовці будуть ефективно доповнювати державну службу, застосовуючи свої особливі вміння та знання у забезпеченні контактів міністра з пресою.

Неодмінною умовою успішної інтеграції радників зі спеціальних питань до міністерств має стати виконання рекомендацій Білої Книги 1443/2004 з дотриманням чіткого розмежування функцій призначеного на політичних засадах персоналу та традиційних державних службовців. Крім того, співробітництво двох груп має базуватися на взаємній повазі, справжньому розумінні функцій один одного та постійних тісних контактах.

Датська система є унікальною, у порівняльному ракурсі, оскільки тільки один міністр відповідальний за справи міністерства. Перевага такої системи — зрозуміла політична відповідальність. Залишається відкритим питання, чи завдадуть серйозних труднощів постійне зростання обсягів та складності міністерських справ датській системі, що побудована за принципом одне міністерство — один міністр.

Якщо б датській системі в цьому відношенні довелося зазнати змін, більш вірогідний її рух в напрямі британської системи молодших міністрів, аніж шведської системи державних секретарів. У британській системі молодші міністри будують кар'єру в парламенті, що загалом відповідає датським традиціям відокремлення функцій постійної державної служби від функцій політичних призначенців.

Інша річ, чи в мозі постійні секретарі, з огляду на постійне зростання кількості справ, приділяти достатньо часу для ґрунтовного розуміння політико-стратегічних аспектів. Постійні секретарі на даний час виконують декілька ролей. Водночас вони є ключовими політичними радниками міністрів та особами, відповідальними за управління міністерством, впровадження політик та організаційний розвиток. Ці дві ролі зумовлюють безліч функцій, що необхідно виконувати, тому постає питання, чи зможуть підрозділи витримувати таке робоче навантаження.

2.2. ПОЛЬЩА

1. Політична традиція

Політична традиція системи державної служби у Польщі та її відокремлення від політики може простежуватися від часів, коли у 1918 році було створено незалежну Польську державу, до часів Другої республіки у період між війнами.

Перші всеохоплюючі нормативні положення стосовно формальної структури державної служби були розроблені у вигляді Закону „Про систему державної служби” від 17 лютого 1922 року.⁵ Цей закон з численними подальшими змінами до нього залишався в силі до 31 грудня 1974 року, коли його замінили, як і в інших комуністичних країнах, Трудовим кодексом. Ця заміна послабила позицію державних службовців у порівнянні з їх керівниками у тому, що полегшила можливість політичного тиску на них. Прийнятий у 1982 році Закон „Про працівників державних установ” мав на меті збільшити повагу до державних службовців та до державного управління загалом.⁶ Однак, здебільшого під час існування Польської Народної Республіки вирішальним чинником залишалася політична вірність комуністичній партії. Система номенклатури означала, що призначення на вищі посади у державному управлінні було результатом політичних рішень, тобто не спиралось на реальні кваліфікації. Політична сфера та сфера держслужби змішалися. Державне управління, що базувалось би на чіткому відокремленні політики від державної служби, почало функціонувати лише після 1989 року.

2. Сучасний стан

Розмежування сфер політичної та держслужби відображений у Законі „Про організацію і порядок роботи Ради міністрів і про сфери діяльності міністрів” від 1996 року.⁷ Точкою відліку у цьому законі була впевненість у тому, що для плідного функціонування державного управління було необхідно розмежувати функції політичного адміністрування (адміністрування для урядування) та виконавчого управління. Також було зрозуміло, що процедура найму осіб, що мали виконувати кожну з цих функцій, мала б відрізнитися.⁸

У законі визначено правові засади для функціонування політичних Кабінетів у польській системі управління. Відповідно до п. 3 ст. 39, політичний Кабінет міністра може існувати в кожному міністерстві.

⁵ Див.: *Gorski A.* Закон про державну службу від 18 грудня 1998 року в світлі законів про державну службу 1918—1922 років. // Польський щорічник державної служби, 2002. Щодо політичної нейтральності систем державної служби після 1918 та після 1989 див.: *Gorski A.* *Civil servans czy politicus servans — u okresie międzywojennym i obecnie* [Державні службовці чи політичні службовці — у період між війнами та зараз], // *Służba Cywilna*. № 3/2002. С. 71—97.

⁶ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Закон про працівників державних установ] від 16 вересня 1982, *Dz. U. Z 1982 r.*, no. 31, poz. 214.

⁷ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Закон Про організацію і порядок роботи Ради Міністрів і про сфери діяльності міністрів] від 8 серпня 1996], *Dz. U. z 1999 r.*, no. 82, poz. 929.

⁸ Див.: *Kulesza M., Barbasiwicz A.* Функції політичних кабінетів. // Польський щорічник державної служби. 2002. С. 37.

Політичні посади включають міністра та його заступників, які можуть заміщати міністра при виконанні його управлінських функцій у певній сфері державного управління. Політичний Кабінет також включає в себе політичних радників, які беруть участь у виконанні програмної діяльності та допомагають міністру у його зв'язках із виборцями, парламентськими блоками, громадськими організаціями, профспілками, засобами масової інформації та іноземними партнерами.

Згідно з польською Конституцією, міністри „скеровують” певну гілку державного управління чи виконують завдання, покладені на них Прем'єр-міністром.⁹ Це формулювання наголошує на політичній відповідальності міністра за стан справ у певній царині, а не на виконанні адміністративних завдань. Відповідно, міністр має контролювати змістовну, бюджетну, юридичну та особисту діяльність міністерства. У виконанні цих завдань міністра підтримують заступники та політичний Кабінет, а також корпус державних службовців.¹⁰ Закон „Про державну службу” від 18 грудня 1998 року регулює відносини у сфері державної служби. У законі відображено конституційний принцип, який гарантує професійне, надійне, неупереджене і політично нейтральне виконання завдань держави.¹¹ Державна служба має виконувати доручення уряду при владі, але також має слугувати інтересам країни, дотримуватись Конституції та відповідати принципам демократичного суспільства.¹²

Системи найму членів політичного Кабінету (політичних радників та державних службовців) відрізняються. Перші наймаються на період, протягом якого їхні політичні керівники виконують свої функції (міністр, заступник міністра, воєвода), тоді як останні наймаються через відкритий конкурс на невизначений термін.

Рада міністрів у 2001 році визначила, що максимальне число політичних радників у політичному Кабінеті заступника Прем'єр-міністра дорівнюватиме шести, міністра — чотирьом, керівника канцелярії Прем'єр-міністра (державного секретаря) — двом, та державного секретаря — одному. Заступники держсекретаря втратили право мати власного політичного радника.¹³ Причини цього рішення, здається, полягають у поганому сприйнятті громадськістю політичних радників, у сумнівах стосовно їхньої ролі та бажанні зменшити витрати на державне управління.

⁹ Див.: *Kulesza M., Barbasiewicz A.* Функції політичних кабінетів. С. 42—43.

¹⁰ Закон про державну службу від 18 грудня 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>.

¹¹ Опис проблем, з якими стикнулась державна служба Польщі, можна знайти у: *Czaputowicz J.* Державна служба в Польщі — між політизацією та професіоналізацією. // Польський щорічник державної служби. 2005. С. 23—45.

¹² Перший закон про державну службу набув чинності 5 липня 1996 року. Однак процедура кваліфікації для прийняття на державну службу була проведена нечесно, і тому після виборів 1997 року було прийняте рішення розробити новий закон. Див.: *Burnetko K.* *Śłużba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [Державна служба у III Республіці Польща: критичні моменти]. // *Raport Fundacji im. Stefana Batorego*. 2003 r. S. 21—31; *Derdziuk Z.* et al. *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień wrzesień 1997)*. [Звіт про проведений аналіз та оцінку закладів державної служби (серпень вересень 1997)]. Варшава. Лютий, 1998.

¹³ *Komunikat po Radzie Ministrów* [Витяг з зустрічі Ради міністрів]. 26 жовтня 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

Незабаром відбулося подальше зменшення кількості політичних радників. Програмою зменшення державних витрат від 8 жовтня 2003 року були ліквідовані з 1 січня 2004 року посади політичних помічників державного секретаря та зменшилася кількість посад у політичних Кабінетах міністрів до трьох, а заступників Прем'єр-міністра — до п'яти. Відповідно, загальна кількість посад у політичних Кабінетах зменшилась з 82 до 46, що дозволило зекономити приблизно 1,8 мільйона злотих на рік (близько 464 000 євро).¹⁴ Насправді, рішення Ради міністрів стосовно обмеження кількості людей, найнятих у політичних Кабінетах, може бути легко змінене. Після парламентських виборів, що відбулися 25 вересня 2005 року, кількість працівників політичних Кабінетів збільшувалась. Ця кількість фактично залежить від стану справ з бюджетом у міністерстві.

У статті 47 Закону „Про працівників державних установ” ідеться про те, що особи, які працюють у політичних Кабінетах Прем'єр-міністра і міністрів, а також радників інших осіб, що займають керівні державні посади, наймаються на основі угод з обмеженим терміном дії на той період часу, доки особа, що обіймає державну посаду, виконує відповідні обов'язки.¹⁵

Наказ Ради міністрів від 28 березня 2000 року встановлює правила щодо оплати праці працівників політичних Кабінетів та радників осіб, що займають керівні державні посади. Оплата праці члена політичного Кабінету складається з посадового окладу, надбавки за керівництво колективом та підвищення окладу відповідно до строку перебування на посаді (ранг чи вислуга років). Правила надання спеціальних премій, надбавки за вислугу років, виплат до свят та ювілеїв, а також інших винагород такі ж, як і для працівників, які не є членами корпусу державних службовців і працюють у офісах системи державного управління.¹⁶

¹⁴ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Програма реструктуризації та зменшення державних витрат], Rada Ministrów, Warsaw. Жовтень 2003.

У травні 2005 було опубліковано звіт про повне виконання цього завдання. Див.: Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Звіт про виконання „Програми реструктуризації та зменшення державних витрат”]. Rada Ministrów. Варшава. Травень, 2005.

¹⁵ Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit. Закон про працівників державних установ є єдиним законом, у якому визначено норми щодо найму з політичних міркувань [стаття 47(1)]. Статтю 47 було доповнено на основі пункту 5 статті 88 Закону „Про державну службу” від 5 липня 1996 року, який вступив у силу з 1 січня 1997 року. Текст статті 47(1) такий: „Найом: 1) працівника у політичний Кабінет Прем'єр-міністра, заступника Прем'єр-міністра, міністра чи будь-якого іншого члена Ради міністрів; 2) радників осіб, які діють як представники органів виконавчої влади на державних посадах, окрім зазначених в пункті 1), відбувається на основі угоди, укладеної на період виконання функцій особою, що займає державну посаду. Про розірвання угоди необхідно повідомити за два тижні”.

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe [Розпорядження Ради міністрів від 28 березня 2000 року щодо винагород та інших виплат працівникам державних офісів, найнятих в політичних кабінетах, та радникам чи особам, які діють як представники органів виконавчої влади на державних посадах]. Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

3. Завдання та організація політичних Кабінетів

Основними завданнями політичного Кабінету є надання політичних порад та виконання передбачених обов'язків.

Політичний Кабінет Прем'єр-міністра, згідно з законом, є дорадчо аналітичною командою. Його завдання полягають у наданні політичних порад та організації зустрічей прем'єр-міністра. Заступник держсекретаря зазвичай є головою Кабінету. Рішення щодо кількості радників приймається керівником канцелярії Прем'єр-міністра, а не визначається законом. Секретаріат Прем'єр-міністра надає політичному Кабінету організаційну і офісну підтримку, а також послуги канцелярії.¹⁷

Кабінет міністра зосереджується, як правило, на найважливіших завданнях міністерства. Він розробляє політичні та змістовні стратегії, збирає та відбирає інформацію, необхідну для прийняття належних рішень. Його діяльність спрямовується „всередині” міністерства, і його дорадчу роль не можна поєднувати з прийняттям рішень.

Компетенції політичних Кабінетів визначені у внутрішніх положеннях кожного з міністерств, хоча обсяг сфери врегулювання відрізняється. Наразі тільки в деяких міністерствах положення про внутрішню організацію містять деталі щодо завдань та організації політичних Кабінетів. Нормативні положення різні в різних міністерствах. У деяких міністерствах це врегульовується, в інших — ні.

Наприклад, серед конкретних завдань політичного Кабінету Міністерства навколишнього природного середовища є такі: (1) ініціювання діяльності політичного та суттєвого характеру; (2) вироблення стратегії та директив відповідно до політики уряду та спрямування в цьому розумінні роботи організаційних підрозділів; (3) аналіз політичних, економічних та соціальних подій у світлі політики уряду; (4) співробітництво з політичними партіями, парламентськими блоками, урядом та органами самоуправління, неурядовими організаціями та політичними Кабінетами інших міністерств; (5) координація роботи політичних радників; (6) планування та організація консультацій та підготовка експертних висновків у межах діяльності міністра; (7) аналіз та представлення поглядів стосовно документів, що подані на підпис міністру; (8) розроблення і координація впровадження політики стосовно інформації та ЗМІ; (9) визначення розкладу роботи міністра; (10) координування передачі кореспонденції до міністра та (11) представлення поглядів щодо пропонуваніх візитів та зустрічей міністра та щодо відповідності проєктів промов, підготовлених іншими підрозділами задля цілей уряду. У виконанні своєї програмної діяльності

¹⁷ Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów [Інформаційний вісник Канцелярії Прем'єр-міністра]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

¹⁸ Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska [Інформаційний вісник Міністерства з охорони навколишнього природного середовища]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

політичний Кабінет тісно співпрацює з державними секретарями, заступниками держсекретарів та з державними службовцями в міністерстві. Основне правило його функціонування — співробітництво політичної сфери зі сферою державної служби у професійному виконанні завдань уряду.¹⁸

Загалом політичні Кабінети є відносно невеликими в порівнянні з державною службою, що орієнтована на щоденне управління міністерствами. Часто члени політичних Кабінетів не мають достатньо знань, необхідних для того, щоб надати правильну пораду, і це може обмежити їх роль. Однак зазвичай протягом певного часу після зміни уряду роль політичних Кабінетів є досить важливою. Щоб запобігти конфліктам між державними службовцями та політичними радниками, як правило, членам політичних Кабінетів не дозволяється віддавати державним службовцям будь-які накази. Тільки міністр (заступник міністра) може робити це. Завданням міністра також є вирішення потенційних конфліктів між цими двома категоріями працівників.

Положення про Міністерства економіки та Міністерства регіонального розвитку містять правила, які мають дотримуватись особами, що займають політичні посади.¹⁹ Вони мають бути законотримувачами, посилювати впевненість громадян та піклуватись про імідж держави та уряду. Вони мають також дотримуватись принципу політичного нейтралітету державної служби. Міністри не можуть використовувати свою посаду і державні ресурси з метою сприяння досягненню цілей політичних партій чи зацікавлених організацій, до яких вони належать. Вони мають посилювати послідовність та узгодженість дій Ради міністрів, виконувати свої завдання з належною увагою, раціонально використовувати державну власність і державні кошти та за потреби бути предметом процедур розслідування та контролю. Вони мають гарантувати відкритість та прозорість у відносинах з громадськістю і не допускати появи підозр щодо того, що у державній діяльності переслідуються особисті інтереси.²⁰

Не існує конкретних санкцій чи механізмів покарання на випадок порушення цих правил. Траплялося, що тиск громадськості у випадках недотримання етичних норм призводив до відмови від посади чи примусового звільнення членів політичного Кабінету.

Важко передбачити подальші кроки стосовно регулювання політичних Кабінетів. Щоб оцінити процес належним чином, необхідно мати більш широке, перспективне бачення. Також корисним було б мати узагальнюючий нормативний акт щодо політичного Кабінету.

¹⁹ 31 жовтня 2005 року Міністерство економіки та праці було розділене на Міністерство економіки та Міністерство з питань регіонального розвитку. Питання стосовно праці перейшли до Міністерства праці та соціальної політики.

²⁰ Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [Інформаційний вісник Міністерства економіки та Міністерства з питань регіонального розвитку]: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>.

4. Громадська думка

На сприйняття громадськістю політичних радників впливають звинувачення у зловживанні посадами і корупції. Наприклад, радника заступника Міністра оборони було звинувачено у вимаганні фінансових зисків від іноземних фірм та в участі у тендерах, що організовувалися міністерством.²¹ Також керівник політичного Кабінету Міністерства внутрішніх справ і управління порушив антикорупційний закон, оскільки був членом правління компанії. Інші члени того Кабінету також порушили антикорупційний закон.²² Нещодавно призначений керівник у Міністерстві з навколишнього природного середовища мав піти з посади через звинувачення у двох кримінальних справах.²³

Також існують звинувачення стосовно членів політичних Кабінетів, які порушили межі між політичною сферою та державною службою. У результаті „підтримка процесу врядування все ще надається на непрофесійному рівні невідготовленим бюрократичним апаратом чи часто взагалі не надається”.²⁴ На керівні посади в державній службі при міністерстві міністром призначаються „найкращі люди”. Відповідно, у політичних Кабінетах часто збираються політичні друзі міністра, тобто особи, які не змогли пройти у парламент. Політичні радники беруть на себе компетенції своїх керівників та намагаються вплинути на сферу державної служби.²⁵

Також існує думка, що політичні Кабінети є необхідною складовою сталого державного управління. Декому подобається ідея збільшення кількості радників у політичних Кабінетах та укомплектування їх фахівцями у різних сферах, у котрих буде впевнений міністр.²⁶ Політичні Кабінети є перепорою для втручання „політичної складової” у корпус державних службовців.²⁷

Члени корпусу державних службовців мають дотримуватися Кодексу етики, у якому зібрані стандарти поведінки, що ґрунтуються на цінностях держслужби, визначених у статті 153 Конституції та у Законі „Про державну службу”. Кодекс етики включає зобов’язання дотримуватися службових процедур на професійних засадах. Члени корпусу державних службовців мають нести відповідальність за рішення та бути політично нейтральними та неупередженими.²⁸

²¹ „Doradca Szeremietiewa oskarżony” [Szeremietiew’s Advisor Accused] in Wprost, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

²² Kittel B. Doradca z przeszłością” [Радник з минулим]. // Rzeczpospolita. 29 lipca 2003 r.

²³ Sterlingow M., Wąs M. Minister Szyszko i bezkarni drwale. [Міністр Шишко та непокараний лісоруб]. // Gazeta Wyborcza: <http://serwis.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

²⁴ Kulesza M., Barbasiewicz A. Functions of Political Cabinets. op. cit. P. 41.

²⁵ Ibid. P. 41.

²⁶ Витяг з промови Міністра J. Widzyk у дискусії „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [„Навколо звіту В. Філіповича: „Державна служба Третьої Республіки Польща: забута зона”], 16 квітня 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Варшава. С. 16. Подібна думка стосується Марії Гінтовт-Янкович, Директора Національної школи державного управління, *ibid.*, С. 19—20.

²⁷ Витяг з промови Яна Пастви, Голови державної служби, *ibid.*, p. 19.

²⁸ See: Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Наказ 114 Прем’єр-міністра від 11 жовтня 2002 щодо Кодексу етики державної служби]. // Monitor Polski. 2002 r. No. 46. Poz. 683.

Варто зазначити, що 3 жовтня 2005 року Лех Качинський, котрий тоді був кандидатом на посаду Президента, представив Кодекс етичної поведінки членів уряду, секретарів та заступників держсекретарів, керівників офісів центральних органів влади та членів політичних Кабінетів. Цей кодекс визначає правила добору та оцінки кандидатів на державні посади. У ньому встановлюються принципи відносин із засобами масової інформації та демонструється, яким чином організувати закордонні поїздки за участю радників, що потребують згоди Прем'єр-міністра.²⁹ Оскільки відтоді Лех Качинський є Президентом Польщі, наразі цілком можливо, що цьому документу нададуть більш формальний статус.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо сказати, що однією з найсерйозніших проблем у польській системі державного управління сьогодні є проблема належних взаємин між політичною сферою та державною службою. Розроблення та правове врегулювання функцій політичного Кабінету є справою вирішити цю дилему.

2.3. ПОРТУГАЛІЯ

1. Конституція Португалії

1. У Конституції Португалії спеціально не врегульовується питання стосовно політичних радників.

Що стосується національних політичних органів, у Конституції згадуються лише державні органи: Президент, парламент (Assembleia da Republica), уряд та суди (стаття 110). Члени цих органів є гарантами державного суверенітету, а не політичними радниками.

Що стосується функціонування парламенту, у Конституції встановлюється потреба у постійному органі державних службовців та визначаються умови для укладання тимчасових угод з фахівцями, чийм завданням є надання технічної підтримки членам парламенту (стаття 181).

У розділі стосовно уряду в Конституції не зазначаються спеціальні органи ані політичних радників, ані державних службовців.

2. Що стосується державного управління, у Конституції неоднозначно встановлюється розмежування між політичними радниками та державними службовцями. Це робиться не прямо, оскільки у Конституції не згадуються політичні радники, а опосередковано — через згадування компетенцій та функцій державного управління.

При цьому основними характеристиками державного управління є такі:

²⁹ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Кодекс Президента щодо етичної поведінки прем'єр-міністра та міністрів]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>.

- демократична децентралізація всередині країни (стаття 6.1);
- адміністративні органи та державні службовці згідно з Конституцією та законодавством, що поважають принципи рівності, пропорційності, законності, неупередженості та сумлінності (стаття 266.2);
- державні службовці, інші працівники державних органів та державні установи, які відстоюють державні інтереси відповідно до визначених компетентними органами управління (стаття 269.2).

У жодному з вищезазначених положень Конституцією не передбачається будь-якого зв'язку між державними службовцями та політичними партіями чи іншими подібними політичними асоціаціями.

На завершення, у Конституції категорія політичних радників не визначається як самостійна.

3. На основі принципу розрізнення повноважень (стаття 111) Конституція містить чітке розмежування між політичною та управлінською ролями. Цей принцип може найкращим чином забезпечуватися через запобігання вторгненню політичних радників у сфери управління.

Уряд — це „орган, який проводить загальну політику країни та є вищим органом у системі державного управління” (стаття 182). Незважаючи на це, діяльність політичних радників і уряду не перетинається. Очевидним є той факт, що Прем'єр-міністр та міністри мають повноваження призначати високопоставлених державних службовців, зокрема генеральних директорів. Коли ці державні службовці потрапляють в офіс, вони підзвітні членам уряду, а не будь-яким політичним радникам. Відповідно, у Конституції не існує прямих зв'язків між політичними радниками і державними службовцями.

2. Законодавство щодо політичних радників

1. Згідно з португальським законодавством, важко встановити визначення політичного радника.

Що стосується уряду, у законодавстві згадуються керівники апарату, помічники та консультанти, але ніде чітко не визначається природа їхніх функцій, тобто вони технічні чи політичні. Зважаючи на велику кількість помічників та консультантів, що працюють у різних урядах, підтримуваних різними партіями, важко чітко визначити ці функції.

У парламенті рішення про найм політичних радників залежить від кожної парламентської фракції. Робота, яку мають виконувати ці радники, здебільшого політичного характеру, державні службовці, що працюють у парламенті, мають надавати технічну допомогу щодо політики кожній парламентській фракції.

Традиційно політичні партії мають тісніші зв'язки з парламентськими політичними радниками, ніж з політичними радниками, що працюють в уряді.

Згідно з законом, правила найму політичних радників у парламент і уряд відрізняються.

2. Що стосується парламенту, закон (Закон № 28/2003) визначає наступне:

- Парламент за допомогою власного персоналу надає всю необхідну технічну та логістичну й матеріально-технічну допомогу політичним партіям з їх обраними представниками, парламентським фракціям та парламентським комітетам.
- Усі парламентські фракції мають офіси з власним штатом, що частково фінансується парламентом, а їх склад залежить від кількості обраних членів (стаття 46.1, б); штатні працівники наймаються політичними партіями.
- Парламентська фракція, в якій налічується принаймні два члени з обраного парламенту, може призначати керівника апарату, що фінансується парламентом (стаття 46.1, а).
- На початку кожного скликання парламентські фракції мають поінформувати парламент про їх штат, професійні категорії працівників та заробітну плату (стаття 46.2).
- Закон встановлює обмеження для заробітної плати політичних радників, що фінансуються парламентом (статті 46.4 та 46.5).
- Парламентські фракції несуть повну відповідальність за призначення та звільнення політичних радників (стаття 46.6).
- Кожна парламентська фракція отримує щорічну субсидію на витрати, пов'язані з її діяльністю (стаття 47.4).

3. Основна мета вищезазначеного закону — визначити основні умови для роботи політичних партій у парламенті.

У цьому розумінні чітко розрізняються державні службовці, що оплачуються парламентом, та політичні радники, з якими укладають угоди парламентські фракції.

Цей метод довів свою дієвість у дотриманні розмежування між політичними радниками та державними службовцями.

4. Члени парламенту мають дотримуватись правових норм, згідно з якими вони не можуть бути державними службовцями. Зокрема, було засновано спеціальний парламентський комітет з етики як постійний орган, який має право (стаття 39 Акта про Парламент):

- встановлювати невідповідність функцій члену парламенту та його спроможності виконувати обов'язки тощо, відповідно до закону (№ 2, а);
- мати реєстр особистих інтересів членів парламенту (№ 2, б);
- приймати рішення стосовно будь-якого можливого конфлікту інтересів (№ 2, д).

5. Також можна дослідити відносини між членами парламенту чи політичними радниками у слідчих комісіях. Конституція дозволяє парламенту створювати ці комісії за потребою виключно з метою переконатися у дотриманні закону.

Як і суди, парламент може відігравати певну роль у контролі над розподілом між державними службовцями та політичною гілкою.

6. Що стосується уряду, декрет-закон № 262/88 встановлює найважливіші правила стосовно найму та функцій політичного персоналу. Відповідно до закону, політичний персонал не є окремою категорією державних службовців.

Найважливіші риси, притаманні політичному персоналу, відповідно до закону, є такими:

- До складу керівного штату входять керівник апарату, помічники та команда секретарів (стаття 2.1).
- Для виконання певних функцій можна залучати фахівців та технічних радників (статті 2.2 та 2.3).
- Керівник апарату має повноваження координувати роботу офісу та встановлювати необхідні зв'язки з адміністративними органами, що знаходяться у віданні міністра (стаття 3.1).
- Помічники мають надавати членам уряду технічну допомогу (стаття 4.1).
- Штатні політичні працівники можуть вільно призначатися та звільнятися членами уряду (стаття 6.1).
- Штатні політичні працівники підпорядковуються тим же правилам і положенням, що й державні службовці, зокрема, вимогам конфіденційності щодо їх роботи чи знань, необхідних для виконання своїх обов'язків (стаття 8.1).

7. У декреті-законі зазначаються тільки технічні радники, але його положення вочевидь використовуються для призначення політичних радників з низкою функцій. Такі радники будують свого роду „містки” між політичними партіями, членами парламенту та іншими установами. Однак декрет-закон однозначно забороняє будь-яке пряме втручання з боку політичних радників у діяльність адміністративних органів. Тільки керівник апарату має повноваження встановлювати зв'язки між офісом та цими органами.

3. Законодавство щодо державних службовців

1. Закон 2/2004 визначає особливий статус високопосадовців на державній службі. Цей закон також застосовується на рівні місцевого управління, згідно з умовами, встановленими декретом-законом 93/2004.

Згідно з цим законом, вищий корпус державних службовців — це особи, що мають повноваження скеровувати, управляти, координувати та контролювати державні органи (стаття 2.1). Закон встановлює розмежування між цими державними службовцями. Існує два рівні — високий та середній — і для кожного з цих рівнів існують різні ступені ієрархії, повноважень та відповідальності (стаття 2.2).

Високопосадовці на державній службі включають генеральних директорів, генеральних секретарів, генерального інспектора та Президента (стаття 2.3). Середній рівень охоплює помічників та заступників директорів (стаття 2.3). Згідно з португальською системою, генеральні директори можуть бути звільнені за бажанням міністрів.

2. Згідно з цим самим законом, високопосадовці на державній службі мають забезпечити виконання державними органами свої повноважень, за які вони несуть відповідальність, у такий спосіб, який би сприяв загальному благополуччю громадськості (стаття 3).

Настанови стосовно адміністративної функції, що виконується вищим корпусом державних службовців, визначаються у програмі уряду і членом уряду, відповідальним за кожен окрему сферу (стаття 3).

Високопосадовці у своїй діяльності мають дотримуватись етичних принципів, що передбачає діяльність у державних інтересах, вияв поваги до принципів та основних конституційних цінностей, зокрема легітимність, законність, неупередженість, відповідальність, пропорційність, прозорість та сумлінність (стаття 4).

Необхідна підзвітність адміністративних послуг пояснює концепцію „управління відповідно до завдань” (стаття 5.1). У законі чітко зазначається потреба у встановленні довгострокових завдань та у координації всіх необхідних ресурсів (стаття 5.1).

У своїй діяльності вищий корпус державних службовців має керуватись такими принципами:

- якість;
- спроможність,
- спрощені процедури;
- співробітництво задля покращання відносин з громадянами (стаття 5.2).

Державні службовці, що займають лідируючі позиції, мають оцінюватись відповідно до закону (стаття 14 закону 2/2004).

3. Що стосується найму, закон визначає, що високопоставлені державні службовці можуть відбиратись з числа державних службовців чи осіб, які не є державними службовцями, за умови, що вони мають як вищу освіту, так і необхідні досвід та навички для виконання відповідних функцій (стаття 18).

Щоб унеможливити політичні зловживання, суворо забороняється призначати вищий корпус державних службовців після відставки уряду, протягом періоду безпосередньо перед парламентськими виборами чи перед затвердженням парламентом нового уряду (стаття 19.6).

4. До середнього рівня високопосадовців на державній службі у законі встановлюються наступні вимоги (стаття 20):

- вища освіта (стаття 20, а);
- завершення спеціального курсу, розробленого з метою підготовки кандидата до його нових функцій (стаття 20, б);
- необхідний досвід (стаття 20, в).

Керівники служби та керівники підрозділів обираються з числа кандидатів з відповідними характеристиками (стаття 21.1).

5. Що стосується спеціальних обов'язків, закон визначає, що високопоставлені державні службовці мають наступні функції (стаття 34):

- інформувати уряд про всі відповідні питання стосовно залучення державної служби взагалі (стаття 34, а);
- забезпечити відповідність актів, прийнятих рядовими державними службовцями, законним інтересам громадян і виявлення поваги до них (стаття 34, б).

6. Загальним правилом найму рядових державних службовців є конкурсний відбір (декрет-закон 204/98, стаття 1). Цей відбір забезпечує рівні можливості та рівні умови для кожного кандидата і є відкритим для всіх (стаття 5).

Щоб бути прийнятим на державну службу, кандидати мають відповідати наступним вимогам (стаття 29):

- вік не менше ніж 18 років;
- бути громадянином Португалії;
- мати необхідні для посади кваліфікаційні характеристики;
- відслужити в армії, або ж, якщо ні — відповідати вимогам законодавства стосовно військових справ;
- мати фізичну і психологічну готовність до виконання необхідних обов'язків.

7. Іншим важливим питанням стосовно прозорості управління є вільний доступ до документів, що видаються органами державного управління. Згідно з законом (Закон 65/93), гарантуються принципи публічності, прозорості, рівності, законності та неупередженості стосовно державних документів чи публічних даних (стаття 1). Кожний громадянин має право бути проінформованим про рішення, прийняті органами державного управління у справах, що безпосередньо його стосуються (стаття 2.2). Що стосується документів, не пов'язаних із персональними даними, загальним правилом є право кожного мати доступ до публічних даних (стаття 7.1)

Система державного управління зобов'язана забезпечити інформування громадськості про (стаття 11):

- усі документи, а також внутрішні положення чи рекомендації, в яких містяться рамкові норми щодо адміністративних процедур прийняття рішень;
- усі документи, що пояснюють чинні закони, включаючи прийняту адміністративну процедуру.

8. Іншим важливим юридичним документом є *Carta Deontologica* державної служби (Резолюція 18/93). Найважливіші принципи, що містяться у цій Хартії, є такими:

- Державним службовцем є кожна особа, що працює в ієрархічній системі державного управління. У цьому визначенні не розрізняються тимчасові та постійні члени (стаття 1).
- Державні службовці мають у будь-якій ситуації зберігати нейтралітет, завжди пам'ятаючи про те, що всі громадяни рівні перед законом. Відповідно, політичні, економічні та релігійні причини не мають перетинатись з їх звичайною роботою (стаття 5).
- Державні службовці мають дотримуватися підходів неупередженості, діючи згідно з принципом, що кожен громадянин є рівним перед законом і має

право на однакове ставлення, без позитивної чи негативної дискримінації (стаття 10).

- Державні службовці не переслідують приватних цілей під час роботи, пов'язаної з державним управлінням (стаття 19).
- Державні службовці мають поважати та дотримуватись політик, визначених національним урядом, регіональними урядовими органами та місцевими органами виконавчої влади. Вони також мають правильно інтерпретувати принципи, визначені політичною силою, що знаходиться при владі на даний момент (стаття 22).

9. Подібні принципи стосуються етики державного управління:

- Суспільні інтереси мають превалювати над інтересами будь-якої особи чи групи.
- Посадові особи мають дотримуватися конституційних принципів та закону.
- Законність та неупередженість є основними цінностями, що керують діями державних службовців.
- Згідно з законом, жоден громадянин взагалі не може бути предметом будь-якої форми дискримінації.
- Сумлінність є основним принципом, який має керувати діями державних службовців у будь-яких випадках, включаючи безпосередні відносини з громадянами.

4. Система на практиці

1. Конституція та основні закони чітко розмежовують державних службовців та політичних радників. Однак правові норми виконуються не завжди, у результаті чого відбуваються збої в системі на кшталт наступних:

- за причин політичної довіри чи невідкладності міністри та державні секретарі через політичних радників чи інших членів штату намагаються безпосередньо контролювати адміністративну діяльність та відслідковувати її;
- якщо політичні радники та державні службовці виконують однакові функції, це може спричинити конфлікти чи непорозуміння, з очевидними наслідками для виконаної роботи;
- укладання нових угод на роботу радниками — політичними чи іншими — може спричинити збільшення витрат, без належних переваг;
- технічній роботі, що виконується політичними радниками, іноді бракує недостатньої послідовності та узгодженості із загальною системою.

2. Лише ознайомлення з юридичними текстами може справити на читача помилкове враження, що португальська система працює бездоганно у сфері відносин між державними службовцями та політичними радниками. Незважаючи на існування закріпленого законодавством чіткого розмежування цих двох категорій, іноді виникають труднощі під час визначення чітких ролей кожної з них.

Державні органи та адміністративні установи мають виконувати їхні юридичні зобов'язання та цілі, визначені високопоставленими державними

службовцями. Політичні сили можуть поставити під загрозу виконання цих завдань, якщо вони перетинаються зі звичайною роботою державних службовців шляхом зміни пріоритетів, попередньо визначених на адміністративному рівні. Часто міністри та державні секретарі дотримуються власних пріоритетів у роботі замість того, щоб дотримуватися результатів звітів, ухвалених державними органами та навіть затверджених урядом. Політична можливість — це той мотив, що лежить в основі прийняття непослідовних та неузгоджених дій, спричиняючи у такий спосіб серйозні проблеми для адміністративної діяльності. Поняття на кшталт час та можливість мають різне значення для державних службовців і політичних радників. Виборчий чинник не є значимим для державних службовців, але часто це — вирішальний чинник у процесі прийняття рішень політичними радниками. Можуть виникнути проблеми, коли певні політичні погляди не співвідносяться з правовими заходами чи ширшими рамковими умовами, розробленими для державного сектора. Справжні відносини між політичними радниками та державними службовцями — це взаємні підозри та непорозуміння.

Уряд розробив механізми чіткого контролювання принципу політичної можливості. З цією метою у 2001 році був створений Офіс правової політики та планування (Legal Policy and Planning Office) — державний департамент при Міністерстві юстиції, на який було покладено важливі функції з підготовки законодавства. Досвід цього органу був позитивний, оскільки забезпечив послідовність, узгодженість та кращу координацію державних політик у сфері юстиції.

3. Що стосується роботи, яка виконується у державному секторі, інколи досвід та ноу хау державних службовців не враховуються належним чином. Проблема завжди одна й та ж: ґрунтовне вивчення потребує більше часу. Спеціальні звіти та роботу, що виконується державними службовцями, важко замінити політичними радниками, для яких нагальні політичні потреби часто вимагають швидких рішень.

З іншого боку, є деякі завдання, що не знаходяться ані в компетенції державних службовців, ані в компетенції політичних радників. У таких випадках найкращим рішенням може укладання угод на виконання роботи приватними особами чи організаціями (надалі — аутсорсінг). Як уряд, так і інші органи державного управління можуть звернутися до приватних компаній.

4. Державні службовці є свого роду об'єднуючою ланкою між різними урядовими структурами та політичними партіями. Якщо кожна партія має свою політику у певній сфері, важливо встановити необхідні зв'язки між новою та попередньою політиками. Державні службовці та політичні радники мають різні культурні зв'язки, що визначаються виборчими потребами. Загалом, державні службовці, як правило, пропонують довгострокові політики, що виходять за часові рамки їх перебування на посадах, у той час як політичні радники більше зосереджуються на короткострокових програмах.

Іншим наслідком різних культурних характеристик є різні підходи до змін та державних реформ. У даній сфері, швидше за все, саме політичні радники пропонуватимуть нові заходи.

5. Вислів „політичний радник” у Португалії вимагає обережної інтерпретації. Великий відсоток політичних працівників, що працюють з членами уряду, наймаються всередині системи державного управління. Одна й та ж особа може бути як державним службовцем, так і в окремих випадках — політичним радником. Ця особа не звільняється з посади державного службовця. Після роботи в ролі політичних радників державні службовці можуть повернутися на свою службу. У певному розумінні ми маємо справу з роздвоєнням особистості — частково доктор Джекілл, частково містер Хайд (Джекілл та Хайд — людина, що втілює у собі два начала: добре і зло. — прим. перекл.) (читачеві залишається обрати, який характер якій функції відповідає).

6. На вищезазначені проблеми необхідно зважати, щоб врегулювати відносини між двома категоріями, які вивчаються у цьому звіті. Однак законодавство, яке чітко відрізняє ролі обох категорій — державних службовців та міністрів — не може бути причиною того, що частина міністрів не може встановити тісну співпрацю з державними органами.

5. Висновки

З вищенаведеного порівняння політичних радників та державних службовців можна зробити декілька висновків:

- У португальському законодавстві ці дві категорії чітко розмежовуються.
- Щоб гарантувати захист демократії, законодавством чітко регулюються зв'язки між урядом та органами державного управління.
- Згідно із законом політичний радник або член політичного персоналу не може втручатись у звичайну адміністративну діяльність, що виконується державними службовцями.
- Політичні радники не мають повноважень призначати високопоставлених державних службовців.
- Високопосадовці в системі органів державного управління не мають повноважень ухвалювати політичні рішення; однією з їх функцій є надавати рекомендації стосовно політики, а не політичні поради.
- Ані Конституція, ані закон не забороняють державним службовцям ставати членами політичних партій чи брати участь у політичних акціях у неробочий час. Однак закон забороняє будь-яку неупередженість.
- Вільний доступ до адміністративних документів є важливим засобом запобігання справлянню будь-якого впливу політичних радників на адміністративні завдання, наприклад, на витрачання коштів з метою політичного укріплення партії.
- Поінформованість громадськості щодо процесів прийняття рішень в адміністративній сфері є ще одним способом закріплення принципу прозорості.

- На практиці, політичний персонал може впливати на повсякденну роботу органів державного управління, але подібна поведінка не дозволяється законом.

У цьому звіті не аналізувалися рішення португальських судів з цього питання.

Всупереч законодавству, в якому чітко розрізняються ролі державних службовців та політичних радників, у пресі та в широких колах громадськості іноді виникають сумніви стосовно способу виконання та дотримання законодавства. Коли це має місце, це зазвичай стосується критеріїв, що використовуються для призначення високопосадовців на державній службі, які часто є важливими членами політичної партії, що перебуває при владі. Ці критерії мають бути більш конкретними, а на практиці це означає, що політичні радники та прихильники можуть призначатися на керівні посади на державній службі.

Рекомендації для більш прозорих відносин між політичною владою та державними службовцями мають зважати не тільки на культурні аспекти кожної країни, але також на потребу в системі законів, яка б чітко встановлювала межі та правила. Виконавча гілка влади має контролюватися не тільки громадськістю та засобами масової інформації, але й також парламентом. У цьому складному переплетінні взаємозалежності та взаємообмежень законодавчої, виконавчої і судової влади основним принципом, що має гарантуватись, є ефективний розподіл повноважень, що запобігає гегемонії уряду.

2.4. ІСПАНІЯ

1. Контекст країни

Відповідно до Конституції Іспанії 1978 року, у країні є чотири територіальні рівні управління: муніципальне, провінційне, регіональне (автономне) та центральне державне управління. Регіональне державне управління має більший ступінь незалежності, включаючи законодавчу владу та ознаки самоврядування. Муніципалітети та провінції є частиною рівня місцевого управління і не мають таких повноважень, хоча вони мають розпорядчі повноваження в межах, визначених законом. Більше того, всі вони розширюють сферу діяльності завдяки різноманітним складним міжурядовим відносинам. Тому іноді вважають, що іспанська система управління подібна до адміністративного „архіпелагу” (див. таблицю 2.2).

Конституція уможливила розподіл всієї країни на регіональні одиниці як самостійні громади завдяки перерозподілу повноважень. Основним формальним документом кожної самостійної громади є власне Статус автономії, який близький до регіональної конституції. Ця самостійна організація включає законодавчий орган (законодавче зібрання), що обирається шляхом загального голосування; Раду уряду, що має виконавчі повноваження, Раду Президента, що обирається законодавчим зібранням; та Верховний суд, який є найвищим юридичним органом на території самостійної громади.

У 1979 році Іспанія ухвалила нову Конституцію і зіткнулася з певними складнощами у впровадженні нових структур та інституцій, зазначених у Конституції. Це означало заміну традиційного унітарного територіального устрою новою формою, за законом відомою як регіональна (автономна). Насправді термін регіональна приховував федеративну адміністративну структуру, у якій було багато супротивників (армія та більшість консервативної політичної та економічної еліти, включаючи монархістів). Оскільки провідний мотив конституційних домовленостей полягав у досягненні загального консенсусу, за мету було визначено здобуття підтримки від кожного. Остаточна домовленість призвела до створення самостійних (автономних) громад³⁰.

Кожна з самостійних громад фінансово залежить як від власних прибутків, так і від центрального державного бюджету, хоча фінансові ресурси для кожної громади розраховуються з урахуванням прибутків відповідно до конкретної фінансової системи. Внаслідок цього всі громади утримують та організують власну державну службу, власну систему найму та власний метод призначення вищих, у тому числі політичних державних службовців.

У Конституції визначено розподіл повноважень та функцій³¹. Деякі сфери закріплені виключно за центральним урядом³², і самостійні громади не мають до них жодного стосунку. У деяких інших сферах вони мають повноваження виконувати національне законодавство та приймати власні нормативні акти. Насамкінець, в інших сферах самостійні громади мають більше компетенцій та можуть приймати власне законодавство.

Поміж іншого, це стосується таких сфер як інституційна та адміністративна організація самоврядування, культура, житлово-комунальне господарство, захист навколишнього природного середовища, роботи в межах територій громади за державний кошт, регіональні шляхи, освіта, охорона здоров'я, соціальні послуги та сприяння розширенню можливостей працевлаштування. Діяльність, що виконується в усіх цих сферах, є відповідальністю регіональної державної служби.

Певні подібні принципи скеровують діяльність органів управління на місцевому рівні (муніципалітети і провінції), хоча у цьому випадку наявність проблем стає правилом. Суттєві відмінності між неймовірно великими адміністраціями великих міст та крихітними адміністраціями селищ, яких однаковою мірою стосується базове законодавство, майже унеможливили розмежування між тими, кого призначили з політичних міркувань, та тими, хто здобув свої посади через відкритий конкурс на місцевому рівні.

³⁰ Однак, я вважаю, що точніше для описання форми правління в Іспанії більше підійде термін „федеративна монархія”.

³¹ Особливо у статтях 148 та 149.

³² Здебільшого центральний уряд займається питаннями стосовно національності, міжнародних справ, міжнародної безпеки та захисту, фінансової системи, міжнародної торгівлі, контролю над імміграцією, судової влади і статутних реформ у самостійних громадах.

Таблиця 1. Іспанська система управління: приклад складності структури

Територіальний рівень	Рівень управління	Структура управління	Периферичне державне управління	Органи, утримувані державою та/або громадою	Державне управління за кордоном
Центральний державний (національний)	Центральне управління (чи загальна державна адміністрація країни)	- Голова уряду - Рада міністрів - Міністерства	Периферичне управління - Делегати уряду у самостійних громадах - Територіальні органи міністерств та органи, що фінансуються державою	Інституційне управління - Державні агенції - Утримувані органи - Державні компанії - Служби соціального захисту - Управлінські ради	Адміністрація країни за кордоном - Посольства - Постійні представництва за кордоном - Міжнародні делегації тощо
Регіони (регіональний)	Самостійні громади	- Президент самостійної громади - Рада уряду - Департаменти уряду (Consejerías)	Периферичне управління (в основному у самостійних громадах в одній провінції)	- Утримувані органи - Державні компанії - Участь в інших органах, що фінансуються державою (consorcios, fundaciones тощо)	
Округи (провінційний)	Надмуніципальні місцеві адміністрації (Diputaciones, Cabildos)	- Президент провінції - Комісія уряду - Директорати уряду		- Утримувані органи - Державні компанії - Участь в інших органах, що фінансуються державою (consorcios, fundaciones тощо)	
Муніципалітети	Мерії/міськради (Ayuntamientos)	- Мер - Комісія уряду - Департаменти радників (Consejalías)	Райони (тільки у великих містах)	- Утримувані органи - Державні компанії - Участь в інших органах, що фінансуються державою (consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas тощо)	

Інші сфери: „Іспанського адміністративного архіпелагу“: „Administraciones Mediales del Estado“; „Administracion Consultiva“; „Comarca“ (Каталонія у Арагоні), субмуніципальна адміністрація (галісія); „автономні установи, НУО та інші квазі-громадські організації (пара адміністрація)“ тощо.

Хоча описана система державної влади в Іспанії здається повністю завершеною та закритою, необхідно виконати ще деякі важливі завдання. Одне з основних питань у сучасних дебатах навколо управлінської модернізації стосується пошуку кращих шляхів врегулювання компетенції самостійних громад і подальшого розроблення нового державного бюджету між самостійними громадами і муніципалітетами. Наслідком неспроможності вирішити це питання є проблеми субсидіарності³³, зокрема нерівні зарплати для всіх державних службовців та відмінності у системах фінансової звітності на різних територіальних рівнях управління, які у свою чергу спричиняють деякі конституційні протиріччя та потреби в інституційній реорганізації. У цьому документі ми зосередимось тільки на постійних державних службовцях та тими, кого призначено на політичних посадах, які виконують функції політичних радників на центральному рівні управління, тобто у центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ)³⁴, оскільки неможливо отримати точну інформацію з цього питання на територіальних рівнях управління.

Протягом останніх двадцяти років ЦОВВ зазнали глибоких перетворень, що вплинуло на більшість її адміністративних структур і штатного розкладу. Ми можемо виділити чотири взаємозалежні процеси:

- *Політична та адміністративна децентралізація*: заснування та зміцнення державних адміністрацій автономних громад протягом 1980-х мало суттєвий вплив на ЦОВВ. Традиційну монополію управління державними ресурсами змінила децентралізована модель на кшталт федерації, у якій самостійні громади контролювали більшість державних витрат. До 1990-х передача чи перерозподіл повноважень між центральними та регіональними органами управління прискорились, і разом з цим було виконано передачу фінансових та людських ресурсів у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я та культура. Таким чином, ЦОВВ стали керувати близько 50% державних витрат (з 90%), паралельно з чим мало місце значне зменшення його державної служби: протягом менш ніж 10 років у ЦОВВ зменшилася кількість державних службовців майже з мільйона до трохи більше ніж півмільйона, тобто до менш ніж 25% від усіх найнятих у державному секторі Іспанії (див. таблицю 2).
- *Закріплення латинської моделі „держави загального добробуту“*: Це закріплення означало суттєве зміцнення системи державного управління Іспанії, здебільшого у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги, таким чином суттєво збільшуючи кількість працівників державних установ. Внаслідок цього витрати на потреби громадськості досягли стандартів Західної Європи, і працевлаштування в державному секторі збільшилось на 50%, досягнувши двох з половиною мільйонів (див. таб-

³³ Концепція „субсидіарності“ відповідно до визначення Європейського Союзу: „Принцип субсидіарності має на меті забезпечити прийняття рішень на найближчому до громадян рівні, а також постійний контроль за тим, щоб дії на рівні громади були обґрунтовані з огляду на можливості, наявні на національному, регіональному чи місцевому рівнях.“

³⁴ Іспанською — Administración Central del Estado.

лицю 2), хоча більшість нових робочих місць були створені на місцевому і регіональному рівнях. Однак загальна кількість працівників державних установ (тільки 54,5 працівників державних установ на 1 000 населення) все ще дозволяє Іспанії в середньому посідати 15 місце серед країн — членів ЄС.³⁵

Таблиця 2. Працівники держслужби Іспанії за рівнями управління

	Кількість працівників	%
ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	542 125	22,5
Центральна державна адміністрація	233 364	9,7
Правоохоронні органи	113 583	4,7
Збройні сили	115 905	4,8
Судоустрій	23 681	1,0
Державні компанії та органи, утримувані державою	55 592	2,3
АДМІНІСТРАЦІЇ САМОСТІЙНИХ ГРОМАД	1 196 223	49,9
УНІВЕРСИТЕТИ	94 704	3,9
МІСЦЕВІ АДМІНІСТРАЦІЇ	568 127	23,7
Мерії/міськради	488 534	20,4
Надмуніципальні місцеві адміністрації	79 593	3,3
Загалом	2 401 179	100,0

Джерело: Підготовлено авторами на основі загальнодоступних даних, наданих Центральним реєстром персоналу Міністерства з питань державного управління (липень 2005).

- Інтеграція Іспанії в ЄС: Після 1986 року та здебільшого — після підписання Маастрихтської угоди ЄС мав великий вплив на ЦОВВ, оскільки управління країн — членів ЄС стало взаємозалежним. Цей процес призвів до європеїзації державної політики. Установи ЄС мали здійснювати моніторинг та врегулювати діяльність багатьох установ в економічній сфері. Більше того, управління європейськими програмами та їх впровадження було передано від ЦОВВ до самостійних громад і муніципалітетів. Однак ЦОВВ досі залишають за собою роль того, хто приймає рішення та управляє Фондом солідарності ЄС.
- Приватизація та контрактування державних послуг та інших послуг, що фінансуються державою. Ці процеси були особливо важливими. До 1990-х уряд Азнара закінчив приватизацію більшості державних компаній, декотрі були особливо важливими з огляду на їхнє стратегічне та економічне значення (Endesa, Telefonica, Argentaria, тощо), хоча цей процес розпочався

³⁵ Насправді, масове прибуття понад чотирьох мільйонів іммігрантів протягом останніх 15 років може змінити ці показники і становити менше ніж 54,5 працівників державних установ на 1 000 чол. населення.

вже наприкінці 1980-х при уряді Гонсалеса. У той же час, контрахтування послуг допомогло ЦОВВ „схуднути” на користь приватних організацій, чи то приватних компаній і фірм, або ж НУО і фондів, що надають чи управляють державними послугами, оплачуваними за рахунок ресурсів держави.

Усе це змінило позицію ЦОВВ та надало цілком нову роль їх політичним, стратегічним та розпорядчим повноваженням, які щодалі ставали важливішими за традиційні керівні та виконавчі повноваження (Ballart i Ramio, 2003). З цих нових повноважень можна виділити три: 1) соціальна та територіальна гомогенізація у децентралізованій державі Іспанія; 2) секторальна та глобальна координація між регіональними та місцевими державними органами управління та соціальними й економічними гравцями; і найважливіше, 3) роль „аналітичного центру”, який спостерігає за всією територією та за усіма сферами протягом усіх політичних процесів, передбачає можливі проблеми та розробляє довгострокові стратегії.

Саме в цьому контексті, „переважно керуючи, а не безпосередньо виконуючи”, ролі політичних радників і державних службовців чи тих, хто працює на політичних посадах, стають життєво важливими, і ми це пояснимо у цьому документі.

2. Роль та обов'язки постійних державних службовців, що виконують функції радників

Іспанська модель державної служби досі дотримується основних характеристик системи найму на конкурсних засадах, пов'язаної з веберівською моделлю класичної бюрократії „заслуг та здобутків”. Безумовною є універсальність державних службовців для виконання різної роботи в одній і тій самій сфері, постійна трудова угода, кваліфікація як вимога для найму та просування, неупередженість та об'єктивність державних службовців. Тому зовсім не здається дивним, що 90% державних працівників у ЦОВВ мають постійні угоди, і двоє з трьох займають постійну посаду за офіційним призначенням (див. таблицю 3).

Таблиця 3. Державні службовці у системі центрального державного управління

ТИПИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	Кількість	%
Постійні державні службовці (безстрокове призначення, постійний статус)	149 707	64,2
Державні службовці, з якими укладено постійну угоду (контрактний статус)	64 157	27,5
Державні службовці, з якими укладено тимчасову угоду (контрактний статус)	14 403	6,2
Тимчасові державні службовці (політичне призначення)	522	0,2
Інші типи	4 575	1,9
ЗАГАЛОМ	233 364	100

Джерело: Підготовлено авторами на основі загальнодоступних даних, наданих Центральним реєстром персоналу Міністерства з питань державного управління (липень 2005 року).

У Конституції Іспанії 1978 року є стаття щодо державного управління, що пояснює її довершеність та основні принципи, якими мають керуватись державні службовці під час діяльності. Нічого не говориться про структуру ЦОВВ, але це буде предметом наступного удосконалення законодавства. Акт 6/1997 щодо організації і функцій ЦОВВ визначив основну структуру ЦОВВ, спростивши попередні норми стосовно цього питання. У той же час, цей Акт призвів до деяких змін з метою зменшення територіальних органів ЦОВВ, оскільки багато функцій передавалися самостійним громадам у рамках перерозподілу повноважень. Однак Акт, що регулює державну службу, був ухвалений у 1984 році (Акт 30/1984) та зміни до нього з того часу не вносилися.

Як і в більшості європейських країн, політико тактичні поради та технічна допомога політикам є розвиненими на державній службі, і ця відповідальність покладається на плечі постійних державних службовців. Під час виконання їх дорадчих функцій державні службовці мають залишатися політично незаангажованими (не надавати підтримку виборчим кампаніям, не надавати політичним партіям звітів про аналіз політики та рекомендацій тощо), а також зобов'язані надавати поради, що не суперечать законодавству та є неупередженими, виходячи виключно з професійних та технічних критеріїв.

Серед 88 різних видів посад радників, які ми визначили у ЦОВВ, понад 1000 посад містили в назві „asesor” (радник). Постійні державні службовці займають 71,4% з цих посад. Більшість цих посадовців мають вищу освіту (див. таблицю 4).

Таблиця 4. Політичні радники у центральному державному управлінні: постійні державні службовці та працівники, призначені з політичних міркувань (станом на 1 грудня 2006 р.)

Міністерство	Вищий корпус постійних державних службовців як радники ³⁶	Постійні державні службовці середнього та нижчого рівнів управління як радники ³⁷	Політичне призначення (радники зі спеціальних питань)	Загальна кількість радників
З питань державного управління	41	25	106	172
У справах сільськогосподарства та риболовства	27	11	9	47
Закордонних справ	74		11	85
Культури	17	1	4	22
Захисту	9		9	18

³⁶ Категорія А

³⁷ Категорії В та С

Фінансів та з питань казначейства	100	1	4	105
Освіти та науки	38	1	7	46
У справах державних робіт	20	2	11	33
У справах промисловості, туризму та торгівлі	40	1	10	51
Внутрішніх справ	22		11	33
Юстиції	72		10	82
Навколишнього середовища	12	2	6	20
З питань президентства	69	5	69	143
Охорони здоров'я	26	2	7	35
Праці та соціальних питань	62	66	22	150
З питань ЖКГ	5	1	7	13
ЗАГАЛОМ	634	118	303	1055

Джерело: Ця кількість базується на загальнодоступних даних, наданих Субдиректоратом обробки даних Міністерства з питань державного управління (1 грудня 2006 р.).

Майже половина з посад радників, які займають постійні державні службовці, знаходяться у 5 з 16 наявних міністерств: фінансів та з питань казначейства (105), закордонних справ (85), юстиції (82), з питань президентства (143), праці і соціальних питань (150). Якщо ми проаналізуємо структуру цих міністерств, то побачимо, що постійні державні службовці, які відіграють роль політичних радників, можуть брати участь у виробленні будь-якої політики та на різних рівнях найвищого управління: політичних, управлінських та адміністративних структурних підрозділах.

Ми маємо виділити основну роль, яку відіграють міністерські Кабінети — ці колегіальні консультативні органи можуть мати різний розмір, але вони ніколи не бувають занадто великими і завжди управляються керівником Кабінету. Насправді, три найважливіші консультативні органи міністерства — це Кабінет міністра, Кабінет державного секретаря (заступника міністра) та Кабінет генерального секретаря. У цих Кабінетах разом працюють постійні державні службовці та політичні призначенці (як „радники зі спеціальних питань”). Їхні функції полягають у консультуванні політичних посадовців щодо відносин із засобами масової інформації, складанні звітів, координуванні політичних пріоритетів та зустрічей на високому рівні, координуванні відносин із законодавчими органами тощо (див. таблицю 5).

Таблиця 5. Традиційна модель міністерства: найвищі політичні, управлінські та адміністративні органи (іспанські терміни) та їх відповідні консультативні органи

	Позиція згідно з ієрархією	Правові вимоги	Спільний дорадчий персонал
НАЙВИЩІ ПОЛІТИЧНІ ОРГАНИ	Ministro	Політичне призначення	ТАК (Кабінет та деякі радники)
	Secretario de Estado	Політичне призначення	ТАК (Кабінет та окремі радники)
УПРАВЛІНСЬКІ ОРГАНИ	Subsecretario	Постійний державний службовець (політичне призначення)	ТАК (Technical Cabinet)
	Secretario General	Політичне призначення	ТАК (деякі радники)
	Director General	Політичне призначення чи постійний державний службовець (політичне призначення)	ТАК (деякі радники)
	Secretario General Tecnico	Постійний державний службовець (політичне призначення)	ТАК (деякі радники)
	Subdirector General	Постійний державний службовець (політичне призначення)	НІ
ПРОВІДНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ	Jefe de Servicio	Постійний державний службовець (шляхом конкурсного відбору)	НІ
	Jefe de Seccion	Постійний державний службовець (шляхом конкурсного відбору)	НІ
	Jefe de Negociado	Постійний державний службовець (шляхом конкурсного відбору)	НІ

У останні 15 років зросла важливість та чільне положення Кабінетів, відповідно, збільшилась їхня організаційна спроможність та реальні повноваження, і вони, крім простого надання консультацій, виконують багато інших завдань. Існують очевидні докази основної ролі Кабінетів, зокрема Кабінету міністра, у розробленні, впровадженні, моніторингу та оцінюванні державних політик. Таким чином, Кабінети, без сумніву, впливають на процеси прийняття рішень у ЦОВВ шляхом їх підтримки чи відмови у пропозиціях, надісланих до Ради Міністрів для прийняття остаточного рішення. Наголошується на зв'язку між

цими Кабінетами та Кабінетом голови уряду — через збільшення шансів на успішну передачу проектів законодавчих актів до Ради Міністрів.

Ця динаміка стала причиною розвитку системи співробітництва між усіма Кабінетами, які час від часу можуть зменшити вплив управлінських підрозділів у міністерствах та навіть зменшити роль осіб, що мають приймати рішення, позбавляючи їх легітимних функцій в умовах демократії.

3. Ролі та обов'язки радників зі спеціальних питань

У ЦОВВ тимчасові державні службовці (політичне призначення та радники зі спеціальних питань) займають обмежену кількість посад: тільки 522, тобто 28,6% від загальної кількості посад, що підпадають під визначення „радника”. Більш того, більшість з них — це посадовці (80,5%), що належать до категорії А (особи, що мають університетський ступінь).

Характерною рисою цих посад є те, що призначення на них робляться відповідно до критеріїв політичної впевненості. Ці радники залежать від безпосередньої впевненості в них політика, який призначив їх, та від періоду часу, коли цей політик перебуває на посаді. До цієї групи радників входять особисті секретарі та індивідуальні радники при міністрах, державні секретарі, генеральні секретарі та генеральні директори. Подібним чином радники зі спеціальних питань зазвичай є членами Кабінету міністра, де вони виконують завдання з планування програм уряду та надають технічні поради, за допомогою постійних державних службовців, задля координації державної політики, що реалізовується міністерством.

Загалом, функції та завдання, що виконуються радниками зі спеціальних питань, мають більшою мірою політичний та стратегічний характер, ніж ті, що виконуються постійними державними службовцями, і вони здебільшого зосереджені на симуляції кризової ситуації, вирішенні конфлікту та стратегічних інноваціях. Іншою провідною сферою, у якій радники зі спеціальних питань відіграють основну роль, є налагодження відносин із засобами масової інформації, підготовка білих та зелених книг, навчання політиків навичкам спілкування тощо.

Більшість радників зі спеціальних питань працюють у Міністерстві з питань державного управління і, перш за все, у Presidency of the Government (у офісі президента, міністерстві президентства³⁸). Протягом дії правоцентристських урядів Суарезу (1977—1981) та Кальво Сотело (1982), рамкові повноваження Адміністрації Президента були значно зменшені та зібрали разом групу осіб, відому як „сантехніки Монкло³⁹”. Після того як владу отримав Гонсалес, лідер соціалістичної партії, структура президентської адміністрації зазнала значних як кількісних, так і якісних змін. Зростання продовжувалось і за часів уряду Азнара

³⁸ Обидва терміни використовувалися, починаючи з 1977 року, на розсуд Голови уряду, щоб описати організацію міністерства, що підтримує структуру Президентської адміністрації.

³⁹ Palacio de la Moncloa — офіційна резиденція Голови уряду.

(консервативного) та Сапатеро (соціалістичного), зі збільшенням кількості радників та завдань, що вони мають виконувати. Ці зміни відповідали світовій тенденції до перетворення управлінських органів при Прем'єр-міністрові (Голова уряду в Іспанії) на більші та потужніші адміністративні органи.

Особливу увагу необхідно звернути на аналіз президентської адміністративної структури, яку назвали Кабінет Президента. Цей Кабінет є ключовим та основним підрозділом, покликаним надавати політичні та технічні поради голові уряду. Кабінет Президента має директора і заступника директора та розділений на декілька секторальних департаментів, що відображають мережу міністерств. Кабінет наразі розділений на шість підрозділів з питань політики: 1) з інституціональних питань; 2) міжнародної політики та безпеки; 3) аналізу та досліджень; 4) освіти та культури; 5) економіки і фінансів та 6) добробуту та соціальних питань. Ці департаменти складаються з великої кількості працівників, але здебільшого — з радників зі спеціальних питань. Вони мають завдання збирати інформацію про запропоновані плани кожного міністерства, щоб надати Голові уряду достатньо інформації, аби він міг координувати загальну політичну діяльність уряду.

Є три типи звітів, що надаються Голові уряду чи його заступникам:

- а) інформативні зауваження: коротенькі документи стосовно питання, що цікавить Голову уряду чи його заступників;
- б) монографічні звіти: ґрунтовні документи, які аналізують ключові політичні питання у роботі Президента;
- в) добре відомі довідники Ради міністрів: ці звіти є основною роботою радників. Довідники містять звіти, розроблені Кабінетом Президента з питань, які має вирішувати Рада міністрів.

Усі ці документи до зволяють Голові уряду знаходитись у привілейованій позиції під час керування роботою Ради Міністрів, оскільки він є єдиною особою, яка володіє достовірною інформацією про діяльність кожного і тому не залежить від документів, що надсилаються міністрами. Внаслідок цього Кабінет Президента часто сприймається як ворог для деяких пропозицій міністрів (Ортега, 1991). Центральна позиція, яку він займає, стратегічне положення та рівень ознайомленості з роботою усіх підрозділів ЦОВВ, що приймають рішення, зумовили той факт, що чимало дослідників почали називати цей Кабінет „тінювим урядом”, що контролює і навіть скеровує деякі дії міністрів.

4. Існуючі навчальні програми

Програми з навчання, що пропонуються державним службовцям ЦОВВ, організовані та впроваджуються на базі Національного інституту державного управління (НІДУ) при Міністерстві з питань державного управління, який є органом ЦОВВ, що фінансується державою. До його функцій входить проведення спеціальних програм з метою навчання вищих державних службовців новим методам управління та виконання нових завдань. Ці програми передбачають

докорінні зміни у традиційній програмі навчання вищих державних службовців Іспанії, яка в основному зосереджувалась навколо „легалістичної (зорієнтованої на законодавство) культури” та доповнювалася певними елементами економіки; цей тип навчання зараз замінили навчанням для підготовки державних управлінців.

Провадження пост-бюрократичної моделі надання послуг на основі нового підходу до державного управління, згідно з яким громадянин сприймається як „клієнт”, мало значний вплив на оновлення багатьох державних інституцій та спричинило появу нових потреб у тренінгах та нових завдань державних управлінців. Однак традиційна правова бюрократична модель співіснує з пост-бюрократичною і не спричинила нових проблем для державних службовців.

Тематичний блок 1. Навчання стосовно управління для найвищих державних службовців

Магістратура з питань менеджменту та аналізу державної політики, запропонована Університетом Карлоса III у Мадриді та НІДУ, зосереджується на організації та проведенні навчання високого рівня для управлінців (постійних державних службовців) в органах державного управління Іспанії (центральної, регіональної та місцевої адміністрації). Ця програма охоплює такі питання:

- Сучасні підходи і методи аналізу та менеджменту в сфері державної політики;
- Найуспішніші стратегії, розгляд конкретних випадків та методів сучасного державного управління;
- Нові сценарії, різні сфери та інноваційні методики стратегічного державного управління: проблеми і певні досягнення у стратегічних та нововиявлених державних політиках;
- Ключова роль міжурядових взаємин та співпраця у сфері державної політики в усьому світі;
- Застосування управлінських навичок в організації та лідерстві в команді: стратегічне управління, ведення переговорів, просування та управління реформами, спілкування, управління розвитком мереж, вирішення конфліктів, методи, що використовуються у процесі прийняття рішень, навичок міжкультурного спілкування тощо.

У зв'язку з цим НІДУ пропонує велику кількість короткострокових тренінгів (<http://www.inap.mar.es/inapes/actfor.htm>), а також деякі довгострокові навчальні курси і магістерські програми (див. тематичний блок 1), наприклад, магістратура з питань менеджменту та аналізу державної політики, часто у співробітництві з багатьма іншими державними навчальними установами (здебільшого — університетами) та інколи надають тренінги для державних службовців третіх країн, особливо Латинської Америки.

5. Коментарі щодо можливих подальших тенденцій та потреб у реформі

Ми вже згадували вище про значне збільшення органів державного управління Іспанії — стосовно кількості їх функцій та послуг, внаслідок чого значно збільшилася класифікація адміністрацій, їх фінансові та людські ресурси. Однак остання значна реформа рамок умов управління людськими ресурсами була ухвалена 20 років тому Актом 30/1984 (2 серпня 1984 року) щодо заходів з реформування державної служби. Цей Акт залишається основним законом, що регламентує структуру працевлаштування у державному секторі, навіть незважаючи на те, що чимало дослідників та вищих державних службовців вважають його досить незадовільним та недовірливим.

Хоча підготовка закону/статусу про державну службу передбачалось у Конституції Іспанії 1978 року як ключове завдання, воно не розпочалось до 2004 року. Комісія з вивчення та підготовки закону/статусу про державну службу була створена наказом Міністерства з питань державного управління № АРУ/3018/2004 від 16 вересня 2004 року. Перед Комісією постало завдання зібрати та донести думки усіх зацікавлених сторін, залучених до рамок умов держслужби. Ця робота вважається основною складовою попереднього проекту для підготовки закону/статусу.

Тематичний блок 2. Пропозиції, зроблені Комісією з підготовки закону/статусу про державну службу стосовно політичних радників

Комісія вважає, що тимчасові працівники, що призначаються і звільняються залежно від волі керівництва, мають виконувати конкретні функції, визначені законодавством як політична порада, і що їх необхідно звільнити невідкладно після звільнення чи відмови від посади високопосадовця, який призначив їх. Відповідно, виконання персоналом, призначеним з політичних міркувань, своїх обов'язків не має враховуватись як додаткова характеристика кваліфікації для професійного просування чи вступу на державну службу.

Комісія також вважає, що на органи державного управління необхідно покласти зобов'язання періодично надавати інформацію щодо кількості тимчасових державних працівників та їхніх функцій, а також стосовно їхніх зарплат, посад та підрозділів, до яких відносяться ці посади. Більш того, вони зобов'язані доповідати про будь-які можливі зміни стосовно цієї інформації. (MAP, 2005: 237)

Що стосується тимчасових державних службовців (політичного призначення), у підсумковому звіті Комісії (MAP, 2005 р.) висловлюється занепокоєння з приводу значного зростання загальної кількості такого персоналу протягом останнього часу (особливо та здебільшого у місцевих державних адміністраціях і меншою мірою — у регіональних адміністраціях). Авторів також стурбувало

те, що зросли роль політичної впевненості та порад і що радники зі спеціальних питань на той час виконували управлінські та виконавчі задачі, які раніше були „закріплені” за вищим корпусом державних службовців, тобто за постійними державними службовцями. Комісія вважає, що категорія „політичний радник” має насправді бути винятком у структурі державної служби, який передбачає набір на основі кваліфікації та спроможності, що встановлюється на засадах конкурсу. У цьому розумінні у законі/статусі про державну службу, який незабаром буде прийнятий, пропонується більш жорстке юридичне врегулювання вимог для призначення радника зі спеціальних питань, зокрема зменшення їхньої кількості та відстоювання прозорості у їх призначенні і функціях (див. тематичний блок 2).

Насамкінець у звіті с тверджувалося, що необхідно підготувати професійний Кодекс діяльності та етики в рамках державного управління, подібний до Кодексу поведінки урядовців, розробленого Комісією з питань політичного призначення через наказ Міністерства з питань державного управління № АРУ/516/2005 від 3 березня 2005 року.

2.5. ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

1. Загальна інформація

Відносини між політичними радниками та державними службовцями є складними у кожній країні. Жодна з країн не має досконалої системи, і асоціювання цих двох груп може інколи пояснюватись взаємними підозрами та недовірою. Однак протистояння між ними у атмосфері справжнього демократичного врядування насправді може бути позитивним чинником. Звичайно, для того, щоб будь-який конфлікт був конструктивним, необхідні певні складові: чесність, повага, розуміння та бажання навчатися та сприймати інші думки. Та найкращі політики — ті, що приносять для людей найбільше користі, — часто народжуються у творчому протистоянні та продуктивному діалозі.

Я переконалась у правдивості цього у всіх трьох міністерствах, де працювала протягом 2000—2005 років. Державні службовці розпочали б роботу над новою політикою, маючи переконливу та чітку ідею стосовно того, як мають розроблятися політичні рішення; політичні радники почали б з іншої ідеї або ж з інших позицій. У результаті радники та державні службовці знайшли б компроміс і часто, як безпосередній результат постійного обговорення та навіть дискусій, та політика була б сильнішою, ніж спочатку могла передбачати будь-яка зі сторін. Це відбувалося б тому, що ця політика ретельно випробовувалася, всебічно досліджувалася та вивчалася. Важливим є те, що політичні радники та державні службовці, доклавши спільних зусиль до розроблення такої політики, повинні мати ривноцінний внесок та зацікавленість у її успішності.

2. Різні ролі державних службовців та політичних радників

У Великій Британії більшість міністрів має 2-3 політичні радники. І тільки в Офісі Прем'єр-міністра працюють приблизно 15-20. Навіть у такій великій ус-танові як Міністерство внутрішніх справ, яке працює з усіма внутрішніми спра-вами, включаючи кримінальні справи та охорону правопорядку, імміграцію та біженців, кримінальну юрисдикцію і в'язниці, було тільки три політичні радники з повною зайнятістю та один — з частковою (протягом 2001—2004 рр.).

Політичні радники мають привілейований доступ до міністрів. У більшості міністерств навіть найвищі державні службовці не мають такого ж високого рівня доступу, як радники. Часто це відбувається тому, що політичні радники тісно співпрацювали з міністрами та знають їх тривалий час, часто працюючи на них, коли вони були членами парламенту та знаходилися в опозиції до уряду при владі, чи тому що обоє є членами однієї партії. Багато політичних радників приходять в уряд завдяки „дослідницькій” діяльності в партії або ж до цього працювали у аналітичних центрах, благодійних чи громадських організаціях.

У Великій Британії політичні радники (чи радники зі спеціальних питань, як їх зазвичай називають) класифікуються як тимчасові державні службовці, які мають поводити себе відповідно до Кодексу поведінки радників зі спеціальних питань та до Кодексу державної служби. У своєму теперішньому вигляді Кодекс державної служби вступив у дію десять років тому та містить конституційні рамки та цінності, яких мають дотримуватись усі державні службовці. Кодекс справді є однією з умов найму кожного окремого державного службовця, до яких відносяться і політичні радники. Основні елементи Кодексу, „надійно і чесно слугувати належним чином обраному уряду при владі”, є тією основою, яка пов'яже політичних радників та державних службовців.

Але в чому відмінності у ролях та функціях державних службовців та політичних радників, яким чином між ними розподіляється відповідальність за надання міністрам порад стосовно вироблення політики? Це складні питання, оскільки часто ці дві ролі мають спільні характеристики. Теоретично політичні радники наймаються для того, щоб допомогти міністрам у тих сферах, де перетинаються робота уряду та робота партії при владі, та коли недоречно залучати постійних та неупереджених державних службовців.

3. Кодекс Великої Британії щодо поведінки політичних радників

Кодекс поведінки спеціальних радників містить деякі приклади роботи, яку політичні радники можуть виконувати замість державних службовців:

- переглядати документи, що надходять міністрам, привертаючи увагу до будь-якого аспекту, який може мати політичні наслідки для партії, та забезпечуючи належне вирішення політично чутливих питань;
- долучатись до планування політики всередині департаменту, включаючи ідеї, які розширюють існуючі для міністра можливості, враховуючи при цьому політичні позиції;

- представляти засобом масової інформації погляди міністра, додаючи політичний контекст.

Однак у повсякденній роботі ці ролі можуть змішатись. Надавати поради міністрам — це також робота державних службовців, та політичні рішення не завжди можна легко відокремити від політичних міркувань. Якщо чітко розподіляти ролі, існує можливість того, що міністр не отримає всеохоплюючої та добре виваженої поради, якої він потребує.

4. Співпраця

У минулому державні службовці часто представляли політичних радників. Однак через приблизно тридцять років після того, як політичні радники вперше прийшли до уряду Великої Британії, ця ситуація змінилася. Сьогодні державні службовці та радники намагаються тісно співпрацювати, визнаючи, що міністр потребує багато порад, як практичних, так і політичних, якщо він має прийняти належним чином виважене рішення на основі наявних фактів. Без узагальнення рекомендацій державних службовців та політичних радників картина є неповною. Відповідно, основною метою є консолідована порада, що містить чітке узагальнення та належним чином представлена міністрові. Однак, якщо цього треба досягти, державні службовці та політичні радники мають тісно працювати разом, щоб підготувати та узгодити ідеї та поради стосовно політики. Беззаперечно, це інколи може бути важко.

У міністерствах уряду Великої Британії не існує формальних умов для спільної роботи політичних радників та державних службовців, ані Кодекс державної служби, ані Кодекс радників зі спеціальних питань також не пропонують найкращих шляхів вирішення цього питання. Очікується, що державні службовці та радники знайдуть власні методи для цього. Як політичному раднику, мені видається важливим заохочувати державних службовців до обговорення зі мною питань та проблем та завжди бути готовою до співпраці, якщо державний службовець хотів зустрітись зі мною. Завдяки цьому я налагодила гарні робочі відносини з державними службовцями, а також знала про будь-які проблеми на початкових етапах. Це означало, що державні службовці разом зі мною могли знайти найкращий шлях їх вирішення, іноді без потреби у залученні до вирішення цього питання міністра. Обмін інформацією та взаємна довіра є важливими, і мій звичайний день включав у себе п'ять-шість зустрічей з державними службовцями, і міністр при цьому не був присутній. Це давало нам можливість обговорити питання стосовно політики, існуючі проблеми чи важливі події, що наближаються, а також поділитись очікуваннями стосовно того, як вирішувати ці питання.

Державні службовці разом зі мною регулярно спільно розробляли проекти документів та письмових порад для міністрів, і я регулярно відвідувала разом з ними зустрічі в інших відділах, на яких ми разом представляли погляди нашого міністра.

5. Вирішення розбіжностей

Звичайно, державні службовці є експертами чи фахівцями у певних сферах; також багато з тих, з ким я працювала, займали лідируючі авторитетні позиції у певних сферах державної політики. Водночас політичні радники рідко є експертами. Інколи міністри можуть привести фахівця, який водночас є політиком — часто теоретиком, але більшість радників мають політичне підґрунтя, а також багато з них прийшли за міністром з інших департаментів (міністерств) чи працювали з ним до того, як стали працювати в уряді.

Між державними службовцями та політичними радниками можуть виникати протиріччя, оскільки часто спостерігається тенденція, що ідеї і політичні рішення, з якими приходять державні службовці, зумовлюються суто практичними чинниками, у той час як політичні радники можуть інколи думати більш винахідливо та їхні ідеї можуть бути спричинені політичними міркуваннями, наприклад, обіцянкою міністра запровадити більш жорсткі вироки для злочинців, або через занепокоєння громади стосовно того, що зі шкіл виключають занадто багато дітей. Звичайно, державні службовці також можуть перейматися цими питаннями, але багато з них відчувають, що цьому заважають практичні міркування — наприклад, стосовно того, що в'язниці переповнені чи що жорстокі діти можуть „зруйнувати” цілу школу.

Тож, як ми узгоджуємо політику і політиків? Мені здається, першим, можливо, очевидним етапом є сприйняття того, що вони за своєю природою пов'язані, так само, як державні службовці та політичні радники. Зазвичай проблеми трапляються, тому що певні особи не зрозуміли інших позицій та переплутали творче протистояння з особистою чи політичною опозицією. Однак інколи політичні радники чи державні службовці переходять межу та поводять себе у неприйнятний спосіб.

У Великій Британії існують формальні процедури стосовно того, як реагувати на скарги державних службовців щодо поведінки політичних радників. У розділі „Скарги” Кодексу спеціальних радників чітко визначається:

„Будь-який державний службовець, який вважає, що діяльність спеціального радника виходить за повноваження радника чи порушує Кодекс державної служби, має невідкладно порушити це питання перед Секретарем Кабінету або Першим Уповноваженим державної служби (ПУДС) — безпосередньо чи через вищого державного службовця” (зауважте: Секретар Кабінету є головою державної служби; ПУДС вирішує справи стосовно порушення державними службовцями поведінки згідно з Кодексом державної служби).

Захист та відшкодування державним службовцям, які вважають, що політичний радник вимагає від них діяти у неналежний спосіб чи неетично, є вкрай важливим, і жодного державного службовця ніколи не можна компрометувати чи залякувати.

Подібних процедур стосовно скарг політичних радників на державних службовців не існує, хоча теоретично політичні радники мають користуватися

тими ж процедурами, що й державні службовці. Однак в інтересах справедливості та щоб чітко проінформувати про те, що неправильні дії завжди є неприйнятними, у Кодексі мають чітко визначатися шляхи, доступні для політичного радника, у якого є стурбованість щодо певних питань чи який бажає повідомити про випадок порушення.

Можливо, кращою настановою для спільної роботи є „Сім принципів публічного життя” Кодексу державної служби, до яких належать: самовідданість, добросовісність, об’єктивність, відповідальність і підзвітність, відкритість, чесність, лідерство. Якщо всі державні службовці та політичні радники дотримуватимуться цих основних принципів, вони не дуже помилятимуться.

Додаток. Кодекс Уряду Великої Британії щодо поведінки політичних радників

[Зауваження: нижче наводиться скорочений варіант, у якому містяться основні положення Кодексу. Варто зазначити, що у Великій Британії політичних радників називають „радниками зі спеціальних питань”. Повноваження, надані їм у розділах 9 і та її, були розкритиковані. Міністерський кодекс, у якому містяться етичні принципи щодо поведінки міністрів, можна знайти тут http://www.cabinet-office.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers /].

1. Як зазначається у Міністерському кодексі, найом радників зі спеціальних питань додає політичній важливості до порад та допомоги, наявної для міністрів, одночасно підвищуючи політичну неупередженість постійної державної служби шляхом розмежування джерел політичних порад і підтримки [...].
3. Радники зі спеціальних питань наймаються, щоб допомогти міністрам у питаннях, коли перетинаються робота уряду та робота правлячої партії, і залучення державних службовців було б недоречним. Вони є додатковим ресурсом для міністра, який надає допомогу з тієї позиції, що є більш політично адекватною чи політично усвідомленою, ніж допомога, отримана міністром від державної служби.
4. Робота, яку може виконувати радник зі спеціальних питань за бажанням міністра, включає:
 - 1) перегляд документів, що надходять до міністра, привертання уваги до будь-якого аспекту, який, на їхню думку, має політичний вплив на партію, та забезпечення належного вирішення політично чутливих питань. Вони можуть допомагати у будь-якому аспекті роботи міністерства, включаючи надання порад міністру, коли останній бере участь у політичній діяльності партії;

- II) „виконання чорнової роботи” для міністра, перевірка фактів та висновків досліджень з політичних позицій партії;
- III) підготовка документів з аналізу політики для обговорення, які можуть ініціювати довгострокове політичне осмислення всередині міністерства, включаючи політики, що відображають політичні погляди партії міністра;
- IV) внесок до планування політики всередині міністерства, включаючи ідеї, які розширюють існуючий перелік можливостей міністра з огляду на політичні міркування;
- V) взаємозв'язки з партією задля забезпечення того, що в оцінці та аналізі політики міністерством, повністю використовують ідеї партії, та задля підтримки представлення партією свої позиції, яка є свого роду внеском до виконання завдань уряду та міністерства;
- VI) допомога у наданні стислої інформації парламентарям та посадовцям партії стосовно питань політики уряду;
- VII) взаємодія із зовнішніми зацікавленими сторонами, включаючи групи з політичною приналежністю, щоб допомогти міністру оцінити їх внесок;
- VIII) підготовка промов та проведення політичного дослідження, додаючи політичні погляди партії до матеріалу, підготовленого державними службовцями;
- IX) представлення поглядів міністра (включно з поглядами партії) перед засобами масової інформації, якщо міністр дав відповідне розпорядження стосовно цього;
- X) надання експертної поради як спеціаліста у певній сфері;
- XI) присутність на заходах партії (хоча їм не дозволяється публічно виступати на з'їздах партії) та підтримання контактів з членами партії;
- XII) участь в оцінці політик партією чи офіційно у співпраці з нею, з метою забезпечення того, щоб особи, які проводять огляд, у повному обсязі були ознайомлені з поглядами уряду, а також думками та політикою їх міністра.

Статус та поведінка тимчасових державних службовців

5. Радники зі спеціальних питань є тимчасовими державними службовцями, призначеними згідно зі статтею 3 Наказу Ради про державну службу 1995 року [„королівський наказ”, який, поміж іншого, врегульовує призначення політичних радників]. Вони є винятком із загальної вимоги стосовно того, що всі державні службовці мають призначатися відповідно до кваліфікації та вести себе політично неупереджено та об'єктивно, і таким чином вони зможуть зберегти впевненість у собі наступних урядів різного політичного складу. Інакше кажучи, вони мають вести себе відповідно до Кодексу державної служби. Їх призначення закінчується разом із завершенням перебування на посаді високопосадовців, що їх призначили. Відповідальність за керівництво та поведінку радників зі спеціальних питань, включаючи дисципліну, покладається на міністра, який зробив призначення. Звичайно,

Прем'єр-міністр також може призупинити найом шляхом відкликання своєї згоди на окреме призначення.

6. Радники зі спеціальних питань мають вести себе добропорядно та чесно. Вони не можуть дезінформувати чи свідомо вводити в оману парламент чи громадськість. Вони не можуть використовувати не за призначенням свою офіційну посаду чи інформацію, отриману під час виконання офіційних обов'язків, у своїх власних інтересах чи в інтересах інших осіб. Вони не можуть отримувати заохочень у будь-якій формі, які небезпідставно можуть здатись іншим такими, що компрометують їх особисті судження чи доброчесність. Вони не можуть без спеціальних повноважень розкривати офіційну інформацію, яка їм стала відомою в уряді на умовах конфіденційності чи яку отримано від інших осіб — також на умовах конфіденційності.
7. Радники зі спеціальних питань не можуть використовувати державні ресурси для політичної діяльності партії. Вони наймаються для того, щоб слугувати виконанню завдань уряду та міністерства, у якому працюють. Саме це виправдовує оплату їх праці за державний кошт та можливість використання державних ресурсів, а також пояснює, чому приділяється значна увага обмеженню їх участі у політичних діях партії. Вони мають діяти таким чином, щоб дотримуватись політичної неупередженості державних службовців та не суперечити Кодексу державної служби. Вони мають уникати будь-чого, що може спричинити небезпідставну критику стосовно того, що люди, які отримують заробітну плату за державний кошт, використовуються для політичних цілей партії [...].

Відносини з постійною державною службою

9. Щоб надати міністрам дієву допомогу, радники зі спеціальних питань мають тісно співпрацювати з командою міністра та постійними державними службовцями, а також налагодити відносини впевненості та довіри. Радники зі спеціальних питань можуть від імені міністрів:
 - i) інформувати посадовців про погляди міністрів і його пріоритети у роботі, включаючи те, як вони повинні бути представлені. При цьому вони мають зважати на зайнятість державних службовців та на пріоритети, визначені міністрами;
 - ii) робити запити посадовцям щодо підготовки і надання інформації та даних, включаючи матеріали внутрішнього аналізу та документи;
 - iii) проводити зустрічі з посадовцями, щоб обговорити поради, які мають надаватися міністрам.
 - iv) Але радники зі спеціальних питань не мають:
 - v) просити державних службовців зробити щось таке, що не відповідає їх зобов'язанням згідно з Кодексом державної служби;
 - vi) поводитися з постійними державними службовцями у спосіб, який не відповідає стандартам загальної поведінки, встановленими міністерством, у якому вони працюють;

- vii) бути відповідальними за бюджети чи долучатись до підписання зовнішніх контрактів;
 - viii) приховувати чи підмінити рекомендації, розроблені для міністрів постійними державними службовцями, хоча водночас вони можуть надавати коментарі стосовно цих порад.
10. Якщо у будь-кого з постійних державних службовців виникає занепокоєння стосовно будь-якого запиту, що надходить від радника зі спеціальних питань, вони мають обговорити це питання з відповідним радником зі спеціальних питань чи з їхнім безпосереднім керівником, особистим секретарем головного міністра або ж з їх постійним секретарем. Якщо державні службовці відчують (з якоїсь причини), що не можуть зробити це, вони можуть обговорити свою занепокоєність з визначеним у міністерстві працівником чи безпосередньо з головою внутрішнього управління держслужби або ж з першим уповноваженим державної служби [...].

Контакти із засобами масової інформації

12. Радники зі спеціальних питань можуть представляти погляди міністрів стосовно політики уряду перед засобами масової інформації, дозволяючи певний ступінь політизації, що було б неможливим для постійної державної служби. Однак стисле викладення політичних справ партії має виконуватися партійними структурами.
13. Усі контакти із засобами масової інформації мають бути погоджені з міністром, який їх призначає, та мають відбуватись відповідно до Керівництва Уряду з питань комунікації. Керівники відділів зв'язків із громадськістю несуть відповідальність за загальне управління контактами з пресою та публічні заходи у їхньому міністерстві, відповідно, вони мають бути поінформовані про контакти радників зі спеціальних питань із засобами масової інформації.
14. Радники зі спеціальних питань не можуть брати широкої участі у спірних політичних питаннях — у промовах чи у письмових зверненнях до преси, у книгах, статтях або брошурах; мають бути обережними та надавати обмірковані коментарі, уникаючи особистих нападів; також зазвичай вони не виступають перед громадськістю від імені їх міністра чи міністерства.

Відносини з правлячою партією

15. Радники зі спеціальних питань допомагають міністрам у розробці політики уряду та її представленні. Саме у цих двох сферах діяльності уряд та партія можуть перетинатися.
16. Державна служба не має монопольних прав на аналіз політики та надання порад. Уряд зважає на погляди багатьох сторін, і серед них позиція правлячої партії є легітимною. Хоча державні кошти та ресурси не можна використовувати з метою підтримки подібних поглядів, уряду може бути

необхідно співпрацювати з партією (так само, як він робить це стосовно інших учасників) для того, щоб отримати повне і коректне розуміння аналізу політики, зробленого партією, та порад, що надаються нею.

17. Уряд має представляти громадськості його політики та досягнення, щоб допомогти розумінню та, таким чином, максимально збільшити ефективність цих політик, і це — законне використання державних коштів та ресурсів. Завданням уряду зашкодило б, якби партія обрала підхід, що відрізняється від підходу уряду, відповідно, уряд має співпрацювати з партією, щоб переконатись у тому, що інформаційна діяльність партії є точною у плані фактів та співвідноситься з політикою уряду. Щоб забезпечити цю послідовність та зв'язок, уряд також має переконатись у тому, що парламентарі — члени партії та посадовці поінформовані стосовно питань політики уряду.
18. Слугуючи каналом спілкування для цих сфер, що перетинаються, радники зі спеціальних питань, що отримують зарплату за державний кошт, мають легітимну роль у підтримці інтересів уряду, і вони можуть у своїй діяльності враховувати відданість партії та членство у ній, що є неприпустимим для постійного державного службовця. В усіх контактах з партією радники зі спеціальних питань мають дотримуватись загальних правил держслужби стосовно конфіденційності, окрім певних випадків, коли це спеціально дозволено, наприклад, міністром, що робив призначення.
19. Радники зі спеціальних питань не можуть брати участь у роботі національної організації партії, і хоча радники зі спеціальних питань не повинні подавати у відставку після оголошення загальних виборів, важливо, щоб ті, хто залишився працювати на уряд, особливо уважно ставилися до того, щоб не брати участь у виборчій кампанії.
20. Якщо радник зі спеціальних питань бажає виконати якусь роботу для політичної партії, яка не пов'язана з урядовими справами, вони можуть робити це у вільний час, коли не працюють в офісі, або уклавши окрему угоду з партією, працюючи на уряд на умовах неповної зайнятості (предмет вищезазначеного параграфу 19). Детальні правила стосовно їх залучення до політичної діяльності викладені нижче [...].

Звільнення з державної служби

28. Відповідно до умов Кодексу державної служби, радники зі спеціальних питань мають продовжувати дотримуватись свого зобов'язання стосовно зберігання конфіденційності після того, як вони припинили працювати на Велику Британію [тобто на уряд] [...].

(Повний текст Кодексу можна знайти тут:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp

БІБЛІОГРАФІЧНІ ДЖЕРЕЛА

ДО ЧАСТИНИ 2

1. Barbasiewicz A., Kulesza M. Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries [Управління на підтримку уряду: функції та організація політичних Кабінетів у Польщі та деяких інших європейських країнах, Канцелярія Прем'єр-міністра] // Chancellery of the Prime Minister, Government of Poland. Warsaw, 1999.
2. Ben-Gera M. Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office [Координація в центрі уряду: функції та організація офісу уряду — порівняльний аналіз країн ОЕСР, Центральної та Східної Європи та балканських країн] // A Comparative Analysis of OECD. CEEC and Balkan Countries. Sigma. Paris, 2003.
3. Ben-Gera M., James S. A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. [Порівняльний аналіз офісів уряду у країнах ОЕСР]. OECD. Paris, 2004.
4. Bigaut C. Les Cabinets ministériels. LGDJ. Paris, 1997.
5. Blanc C. Pour un État stratège, garant de l'intérêt general: report for the preparation of the 11th National Plan. [Звіт про підготовку 11-го Національного плану] // La Documentation française. Paris, 1993.
6. Braun G. La réforme de l'Etat à l'étranger, Rapport du Sénat // Commission des Finances. No. 348. Sénat de la Belgique. Brussels, 2001.
7. Cabinet Office: Model Contract for Special Advisers. [Типова угода для радників зі спеціальних питань]. UK Cabinet Office. London, 2005. See: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_a_dvisers.doc
8. Carcassonne G. Typologie des cabinets, in Pouvoirs. Vol. 36. 1986.
9. Destexhe A., Eraly A., Gillet E. Démocratie ou partitocratie? 120 propositions pour refonder le système belge // Editions Labor, Liège, 2003.
10. Dooney S., O'Toole J. Irish Government Today [Уряд Ірландії сьогодні]. Gill and Macmillan. Dublin, 1998.
11. James S. British Cabinet Government [Британський Кабінет уряду]. 2nd edition. Routledge. London, 1998.
12. Kessous M. „Minorités peu représentés sous les dorures de la République” in Le Monde. Paris. 24 November, 2003.
13. King S. Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants [Регулювання поведінки міністрів, радників зі спеціальних питань та державних службовців]. // University College London. London, 2003.
14. From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil. [Від політичної сфери до політики: Побудова дієвих команд політичних радників та вищих державних службовців]. // Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE. Public Administration International and Sigma. Servants. OSCE. Pristina. 2006.
15. Pelgrims C. Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents? [Особисті радники міністрів: більше ніж особисті довірені особи?] // Paper presented at the 13th NISPAcee Annual Conference. Moscow. 19—21 May, 2005.
16. Quermonne J-L. „La 'mise en examen' des cabinet ministériels”, in Pouvoirs. Vol. 68. 1994.
17. Schrameck O. Les Cabinets ministériels, Dalloz, Paris, 1995.
18. Copernicus: au centre de l'avenir. Service Public Fédéral — Personnel et Organisation SPF. Brussels, 2004.

19. Civil Service Legislation Contents Checklist [Дайджест змісту законодавства щодо державної служби]. Sigma. Paper No. 5. Sigma-OECD. Paris, 1996.
20. Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions [Управління викликами у центрі уряду: ситуації з коаліціями та зміни в уряді]. Sigma. Paper No. 22. Sigma-OECD. Paris, 1998.
21. European Principles for Public Administration [Європейські принципи державного управління]. Sigma. Paper No. 27. Sigma-OECD. Paris, 1999.

ДО ПУНКТУ 3.1 ЧАСТИНИ 2

1. Bogason Peter. Forvaltning og Stat. Systime. Århus, 1997.
2. Christensen Jørgen Grønnegård. Centraladministrationen: Organisation og politisk placering. Jurist og økonomiforbundets forlag. Copenhagen, 1980.
3. Christensen Jørgen Grønnegård, Ibsen Marius. Bureaukrati og bureaukrater. Systime. Herning, 1991.
4. Christensen Jørgen Grønnegård. „Det tidløse ministerstyre“, in Andersen // Jørgen Goul et al. (eds.). Den demokratiske udfordring. Hans Reitzels forlag. Copenhagen, 1999.
5. Cook Timothy E. Governing with the News: The News Media as a Political Institution [Урядування з новинами: засоби масової інформації як політична інституція].// University of Chicago Press. Chicago, 1998.
6. Lund Anker Brink. Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse. Aarhus Universitetsforlag. Århus, 2002.
7. Pedersen Ove K. et al. Politisk Journalistik. Center for Journalistik og Efteruddannelse. Århus, 2000.
8. Peters Guy and Jon Pierre. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control [Політизація державної служби — порівняльний прогноз: у пошуках контролю].// Routledge. London, 2004.
9. Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten. / Knudsen Tim (ed.). Systime. Århus, 2000.
10. White Paper 1354/1998. Forholdet mellem minister og embedsmænd: Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd. Schultz. Copenhagen, 1998.
11. White Paper 1443/2004. Civil Service Advice and Assistance // Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers [Поради та допомога державної служби: звіт експертного комітету з питань порад і допомоги державної служби уряду та його міністрів]. Schultz. Copenhagen, 2004.

ДО ПУНКТУ 3.2 ЧАСТИНИ 2

Первинні джерела

1. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
2. Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Закон про працівників державних установ від 16 вересня 1982]. Dz. U. Z 1982 r. No. 31. Poz. 214; Dz. U. Z 1982 r. No. 31. Poz. 214.

3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Закон Про організацію і порядок роботи Ради Міністрів і про сфери діяльності ministrów]. Dz. U. z 1999 r. No. 82. Poz. 929.
4. Закон про державну службу від 18 грудня 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe [Розпорядження Ради міністрів від 28 березня 2000 року щодо винагород та інших виплат працівникам державних офісів, найнятих у політичних Кабінетах, та радникам чи особам, які діють як представники органів виконавчої влади на державних посадах]. Dz. U. z 2000 r. No. 24. Poz. 296.
6. Derdziuk Z. et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień wrzesień 1997) [Звіт про проведені аналіз і оцінку закладів державної служби (серпень-вересень 1997)]. Варшава. Лютий, 1998.
7. Komunikat po Radzie Ministrów [Витяг із зустрічі Ради міністрів]. 26 жовтня, 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm
8. Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Програма реструктуризації та обмеження державних витрат]. Rada Ministrów. Варшава. Жовтень, 2003.
9. Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Звіт про виконання „Програми реструктуризації та обмеження державних витрат”]. Rada Ministrów. Варшава. Травень, 2005.
10. Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Наказ 114 Прем'єр-міністра від 11 жовтня 2002 щодо Кодексу етики державної служби]. // Monitor Polski. 2002 r. No. 46. Poz. 683.
11. Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Кодекс Президента щодо етичної поведінки Прем'єр-міністра та міністрів]: <http://www.lech kaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>
12. Інформаційний вісник Канцелярії Прем'єр-міністра: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>
13. Інформаційний вісник Міністерства економіки та Міністерства регіонального розвитку: <http://bip.mgpiips.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>
14. Інформаційний вісник Міністерства з охорони навколишнього природного середовища: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

Вторинні джерела

1. Bach Golecka D. Державна служба та політична влада у державному управлінні // Польський щорічник державної служби, 2005.
2. Burnetko K. Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne. [Державна служба у Третій Республіці Польща: критичні питання] // Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.
3. Szarutowicz J. Державна служба у Польщі — між політизацією та професіоналізацією. // Польський щорічник державної служби, 2005.
4. Górski A. Civil servants czy politicus servans — w okresie międzywojennym i obecnie. [Державні службовці чи політичні службовці — у період між війнами і зараз] // Służba Cywilna. No. 3/2002.

5. Górski A. Akt pro державну службу від 18 грудня 1998 року у світлі Актів про державну службу 1918—1922 років. // Польський щорічник державної служби, 2002.
6. Doradca Szeremietiewa oskarżony [Звинувачено радника Шереметьєва] // Wprost. 24 серпня, 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>
7. Kittel B. Doradca z przeszłością. [Радник з минулим] // Rzeczpospolita. 29 липня, 2003.
8. Kulesza M., Barbasiewicz A. Функції політичних Кабінетів // Польський щорічник державної служби, 2002.
9. Sterlingow M., Wąs M. Minister Szyszko i bezkarni drwale. [Міністр Шишко та непокараний лісоруб] // Gazeta Wyborcza: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>
10. Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Дискусії навколо звіту В. Filipowicza: „Державна служба Третьої Республіки Польща: забута зона”]. Фонд Стефана Баторі. Варшава, 16 квітня, 2004.

ДО ПУНКТУ 3.4 ЧАСТИНИ 2

1. Aja E. El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. // Alianza. Madrid, 2003.
2. Alba C.R., Vanaclocha F.J. El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid, 1997.
3. Ballart X., Ramió C. Ciencia de la Administración. // Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.
4. Baena M. Manual de Ciencia de la Administración. // Síntesis. Madrid, 2005.
5. Ollas, B., ed. La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. // Editorial Complutense. Madrid, 1995.
6. Ortega L. El gabinete del presidente del Gobierno. // Documentación Administrativa, 226. 1991.
7. Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas/MAP. Madrid, 2000.
8. Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Ministerio de Administraciones Públicas/MAP. Madrid, 2005.
9. Registro Central de Personal. Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2005.
10. Villoria M., Del Pino E. Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Tecnos. Madrid, 2001.

ПРО ПРОГРАМУ SIGMA

Програма Sigma — Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту — є спільною ініціативою ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу, за переважної фінансової підтримки ЄС.

Програма була розпочата у 1992 році для підтримки зусиль щодо реформи державного управління 5 країн Центральної та Східної Європи. З того часу Sigma розширила свою діяльність у зв'язку з процесами розширення ЄС, а також стабілізації та асоційованого членства.

Підтримка Sigma включає:

- оцінювання поступу реформ і визначення пріоритетів відносно стандартів, що відображають належну європейську практику та чинне законодавство ЄС (the *acquis communautaire*);
- надання підтримки у процесі інституційного розвитку та запровадження правових основ;
- сприяння в отриманні фінансової підтримки ЄС та інших донорів шляхом надання допомоги у розробці проектів, забезпеченні передумов та реалізації планів дій.

У 2007 році Sigma співпрацює з:

- **двома новими членами Європейського Союзу** — Болгарією та Румунією;
- **трьома країнами — кандидатами на вступ до ЄС** — Хорватією, колишньою югославською республікою Македонією та Туреччиною;
- **потенційними кандидатами — західнобалканськими країнами** — Албанією, Боснією та Герцеговиною (державою, федерацією хорватів та боснійців, та Республікою боснійських сербів), Чорногорією, Сербією та Косово (що з червня 1999 управляється Тимчасовою Адміністративною Місією ООН в Косово — UNMIK);
- **Україною** (діяльність фінансується окремими грантами Швеції та Великою Британією).

Програма Sigma підтримує зусилля партнерських країн у реформуванні таких галузей:

- розроблення та реалізація програм реформування;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль;

- правова та адміністративна система, державна служба та правосуддя;
- спроможність до вироблення політики та координації;
- державне управління видатками, система державної доброчесності;
- державні закупівлі;
- регуляторна політика.

З детальнішою інформацією стосовно програми Sigma можна ознайомитися на веб-сторінці: <http://www.sigmaxweb.org>

Авторське право ОЕСР, 2007

Заявку на дозвіл передруку або перекладу усього матеріалу чи його частини просимо надсилати на адресу:
Head of Publications Service, OECD,
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Серія „Бібліотека молодого державного службовця”

Навчальне видання

Sigma/OECD

**МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ:
КЛЮЧОВІ ГРАВЦІ**

Для програми Sigma матеріали готували:
БЕН-ГЕРА Міхал, ДЖЕЙМС Саймон, ЙОРГЕНСЕН Томас Бронг, ЧАПУТОВИЧ
Яцек, РІНЕЙРО Жозе Александр Гімайєрез де Суза, НАТЕРА-ПЕРАЛЬ Антоніо,
РУІЗ-МАРТІНЕЗ Франціско Хав'єр, РАЙМОНД Катаріна

Українською мовою

Переклад за виданнями:
Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System:
Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma, 2007)
Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries
(Sigma, 2007)

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

Переклад: Ірина Чуприна, Тетяна Перепелиця
Відповідальний за випуск Віталій Баєв
Випусковий редактор Фаїна Козирєва
Редактори: Іванна Ібрагімова, Фаїна Козирєва
Створення оригінал-макета Анатолій Рєпін

Здано в набір 10.03.08. Підписано до друку 24.11.08.
Формат 60x84/16. Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Леттеріка.
Ум. друк. арк. 8,37. Обл.-вид. арк. 9,5. Тираж 1000. Зам. №

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
при Головному управлінні державної служби України
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна
тел. (044) 278-3650, факс (044) 278-3622
<http://www.center.gov.ua>; e-mail: center@center.gov.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3280 від 17.09.08

Виготівник ТОВ „Оптиміст Комунікейшинз”
вул. Рейтарська, 35А, м. Київ, 01037, Україна
тел. (044) 501-01-87
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3118 від 25.02.08