

Українська Академія державного управління
при Президентіві України

Центр досліджень адміністративної реформи

РОЗВИТОК ЕФЕКТИВНОСТІ І ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

*Схвалено
Вченою радою
Української Академії
державного управління
при Президентіві України*

Київ
Видавництво УАДУ
2000

ББК 67.9(2)

Р 64

Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 82 с.

Публікації SIGMA: N21

Видання цієї публікації стало можливим завдяки гранту, наданому Українській Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту NISPAcee "Переклад публікацій SIGMA та інших видань на національні мови" та, частково, за фінансової підтримки Канадського Агентства міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

Переклад цього видання на українську мову став можливим завдяки підтримці проекту "Ініціативи реформ місцевого самоврядування та державної служби" Інституту відкритого суспільства (LGPSRI/OSI).

Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку - OECD - за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад здійснено з французького тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique* (Documents SIGMA: N21).

OECD не несе відповідальності за переклад.

Р 1203020200-02 Без оголошення
УАДУ - 2000

ISBN 966-7353-75-3

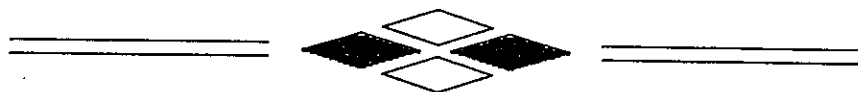
© Українська Академія
державного управління
при Президентові України, 2000

© Український переклад:
С. М. Озірська, 2000

З М І С Т

Програма SIGMA.....	5
ПЕРЕДМОВА.....	7
КОРОТКИЙ ВИКЛАД	9
1. ВСТУП.....	12
2. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ.....	18
<i>Поняття державної служби.....</i>	21
<i>Значимість державної служби і розподіл штатів ..</i>	25
3. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ	26
<i>Автономність міністерств і труднощі координації та впровадження загальнонаціональної політики управління людськими ресурсами</i>	26
<i>Набір і відбір кадрів</i>	29
4. ПІДГОТОВКА КАДРІВ.....	35
5. КАР'ЄРА.....	39
<i>Просування по службі і оцінка професійних досягнень</i>	41
<i>Мобільність</i>	43
6. ОПЛАТА ПРАЦІ	44
7. ПРАВА І ОBOB'ЯЗКИ - ДЕОНТОЛОГІЯ	50
<i>Дисципліна.....</i>	55
8. ЗВ'ЯЗКИ З НАСЕЛЕННЯМ.....	56
9. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ПОЛІТИКА.....	57

10. ПИТАННЯ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ	59
10.1. Принцип і застосування на практиці законодавства про державну службу	60
10.2. Концепція і впровадження кадрової політики	61
10.3. Методи управління персоналом.....	63
10.4. Набір кадрів.....	65
10.5. Кар'єра	67
10.6. Підготовка.....	68
10.7. Оплата праці	69
10.8. Деонтологія.....	69
Додаток 1. Орієнтаційний документ	72



ПРОГРАМА SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) - Програма підтримки вдосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку) та програми PHARE Європейського Союзу. Мета цієї ініціативи, що фінансується, головним чином, програмою PHARE, - підтримка зусиль по реформуванню державного управління у тринадцяти країнах з перехідною економікою.

Організація економічного співробітництва і розвитку є міжурядовою організацією 29 демократичних країн з розвинутою ринковою економікою. Через посередництво Центру ОЕСР надає рекомендації та допомогу з широкого кола економічних питань країнам Центральної і Східної Європи, що здійснюють реформи, а також країнам колишнього Радянського Союзу. Програма PHARE надає фінансову підтримку своїм країнам-партнерам у Центральній і Східній Європі з тим, щоб вивести їх на той рівень, коли вони будуть готові взяти на себе зобов'язання по членству у Європейському Союзі.

Програми PHARE і SIGMA обслуговують ті ж самі країни: Албанію, Болгарію, Боснію-Герцоговину, Естонію, Латвію, Литву, колишню Югославську Республіку Македонію, Польщу, Румунію, Словаччину, Словенію, Угорщину, Чеську Республіку.

Створена у 1992 році, SIGMA функціонує у складі Служби державного менеджменту ОЕСР, яка забезпечує надання інформації та експертного аналізу з питань державного менеджменту політикам та сприяє встановленню контактів і обміну досвідом між управлінцями державного сектора. SIGMA пропонує країнам-бенефіціантам доступ до мережі, яка об'єднує досвідчених державних управлінців, та бази даних порівняльної інформації і спеціальних знань Служби державного менеджменту.

SIGMA має на меті:

➤ допомогти країнам-бенефіціантам у пошуках власних моделей державного управління для підвищення адміністративної ефективності і сприяти виробленню у працівників державного сектора відданості і поваги до демократичних цінностей, норм професійної етики та принципу верховенства права;

➤ допомогти створенню на рівні центральних органів влади потенціалу для самостійного розв'язання складних проблем інтернаціоналізації і розробки планів інтеграції до Європейського Союзу, а також

➤ підтримати ініціативи Європейського Союзу та інших донорів, спрямовані на допомогу країнам-бенефіціантам у реформуванні державного управління, та зробити свій внесок у координацію діяльності донорів.

Серед своїх заходів Програма найбільшим пріоритетом вважає сприяння співробітництву між органами влади. Це, зокрема, передбачає організаційну підтримку створенню мереж, які б об'єднали практиків державного управління країн Центральної і Східної Європи, а також управлінців цих країн з їх колегами в інших демократичних країнах.

SIGMA працює у п'яти спеціальних напрямках: адміністративна реформа і національні стратегії, менеджмент у сфері розробки політики, управління державними видатками, управління державною службою та адміністративний нагляд. Крім того, Відділ інформаційної служби SIGMA займається розповсюдженням публікацій з питань державного управління та відповідних матеріалів через систему Інтернет.

Авторські права OECD, 1997.

Заявки на дозвіл відтворити або перекласти увесь цей матеріал або його частину надсилати за адресою: M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Висловлені в цій публікації думки не є офіційними точками зору Комісії, країн-членів ОЕСР або країн Центральної та Східної Європи, які беруть участь у Програмі.

ПЕРЕДМОВА

Метою даної публікації є ознайомлення з досвідом управління людськими ресурсами у чотирьох країнах Центральної і Східної Європи: Албанії, Естонії, Угорщини, Польщі. Дослідження базується на інформації станом на 1996 рік. З тих пір у двох країнах відбулися важливі зміни. У Польщі з січня 1997 року почав діяти Закон про державну службу (деякі з положень Закону вступили в силу через 30 днів після його опублікування). В Албанії у зв'язку з політичним безладдям, що почалося в країні, стало важко оцінити сучасний стан державного управління. У 1996 році, коли готувався даний звіт, закони про державну службу діяли в Албанії, Естонії та Угорщині. У Польщі становище державних службовців регулювалось законом, прийнятим ще у 1982 році.

Метою даного звіту є визначення тих заходів, завдяки яким впровадження спеціального закону про зайнятість у державній службі призвело б до результативних змін в управлінні людськими ресурсами чи в тих умовах, які передбачені щодо управління, відбору і просування кадрів. Таким чином, предметом дослідження у даному звіті є системи, процедури і практичні прийоми управління персоналом державної служби, а також вивчення їх позитивних чи негативних впливів на професіоналізм і поведінку кадрів. У деякій мірі у цьому звіті розглянуті й питання, що стосуються законодавства, інституцій та підготовки, необхідної для забезпечення відповідної поведінки державних службовців.

В основу дослідження покладено спільний орієнтаційний документ, підготовлений у співробітництві з експертами чотирьох згаданих країн. Експертами виступили: Одета Дібра (представник ЮНЕСКО); Жорж Соотла, професор Педагогічного Університету Таллінна (Естонія); Істван Борбіро, юрист угорської компанії Jutasi & Partners; Войцех Марчлевські, представник компанії Cooperation & Partnership з Польщі. Орієнтаційний документ був використаний чотирма експертами як базовий документ для проведення переговорів у структурних підрозділах державних органів влади своїх країн та для ознайомлення з їхніми висновками.

Звіт, що був схвалений чотирма урядами країн, де проводились дослідження, був підготовлений Марі-Крістін Мейнінгер, заступником директора з наукових досліджень Міжнародного Інституту державного управління (Париж), та Аленом Клесом, професором Університету Париж-І, які виступили також координаторами проекту і діяльності чотирьох експертів. Ця публікація існує також в англійському варіанті під заголовком "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service" (SIGMA Paper: N° 21).

**SIGMA-OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16,
France**

Тіл.: (33.1) 45.24.79.00 або 45.24.13.94; Fax: (33.1) 45.24.13.00

e-mail: [sigma @oecd.org](mailto:sigma@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>



КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Високопрофесійне і ефективне державне управління потребує наявності компетентних, мотивованих і політично незаангажованих державних службовців, які повністю зорієнтовані на задоволення загальнонаціональних інтересів. Якщо відносно легко можна обґрунтувати теорію, що окреслює профіль державної служби, побудованої на системі заслуг, то набагато важче визначити засоби, за допомогою яких її можна створити. У більшості країн Центральної і Східної Європи є достатньо інституцій, але вони відчувають великий дефіцит як у законодавчій базі, так і в наявності структур, які б координували діяльність державної служби і управляли нею.

У даному звіті, в основу якого покладено результати практичних досліджень, проведених в Албанії, Естонії, Угорщині та Польщі, розглядаються конкретні управлінські структури і даються рекомендації відповідальним особам, що причетні до проведення у своїх країнах адміністративних реформ чи реформ в управлінні державною установою. Ці рекомендації стосуються принципів і методів застосування на практиці законодавства про державну службу, концепції та впровадження політики управління персоналом, методів управління персоналом, способів набору кадрів, їх підготовки, оплати праці, системи організації службових кар'єр та професійної етики.

Коли постає питання про законодавство з питань державної служби, то всі погоджуються з тим фактом, що необхідно мати набір досить простих нормативних актів, які легко було б застосувати на практиці. В усіх чотирьох країнах, де проводились дослідження, прийняті статuti державної служби. Однак, цього недостатньо, так як встановлені таким чином правила повинні ще бути визнаними і прийнятими усіма партнерами й повинні трансформуватись у практичні управлінські дії.

Якщо мова іде про кадрову політику, то великим недоліком у цій сфері є відсутність органу, який би виконував координаційні, дорадчі і виконавчі функції в управлінні службовими кар'єрами державних службовців. Це може звести нанівець затрачені зусилля щодо професіоналізації

та розвитку ефективності державної служби. Найменші спроби узгодити свої дії дозволили б уникнути тієї ситуації, коли в різних міністерствах можуть бути ухвалені нормативні акти і концептуальні положення, що суперечать один одному. Ця політика скоординованості дій могла б бути поширена на процеси визначення загальнонаціональних пріоритетів, уточнення засобів досягнення поставлених цілей і управління персоналом.

Якою б не була роль координуючої інстанції, головними все ж таки залишаються відділи кадрів, що існують у кожному міністерстві. Можна спостерігати той факт, що у випадку, коли ці відділи мають достатні владні повноваження, є стабільними і володіють необхідними для виконання своїх функцій ресурсами, то управління персоналом здійснюється більш чітко, і при цьому значно зменшується вплив на нього політичних факторів чи особистих мотивів.

Засобом узгодження правил управління і контролю відповідності може стати впровадження уніфікованої картотеки кадрів. Найбільш ефективним способом є управління з використанням інформаційних технологій, так як воно дозволяє, крім усього, оперувати картотекою.

Дуже позитивним фактором, який дозволяє залучити більше кандидатів, є оприлюднення правил управління діяльністю і службовими кар'єрами державних службовців. Одним з аспектів такого оприлюднення, який у великій мірі сприяє удосконаленню процесу набору кадрів, є опублікування оголошень про вакантні посади.

Професіоналізм і ефективність органу влади залежить не лише від якості комплектування кадрів, але й від організації їх професійної діяльності. Фактором стандартизації та узгодження могло б бути встановлення єдиного для різних міністерств порядку класифікації посад і рангів та організації кар'єр державних службовців. Головним чинником професіоналізації державної служби і мотивації її персоналу є організація кар'єрного розвитку державних службовців за принципом заслуг. Застосування принципу заслуг пов'язане із впровадженням такої системи оцінювання, яка дозволить приймати рішення щодо подальшого розвитку кар'єри державного службовця на основі об'єктивної оцінки його професійних якостей і результатів, маючи на увазі просування на вищі посади державної служби найдостойніших кадрів.

Прогрес, що намітився у галузі підготовки кадрів, може тривати за умови, що він буде опиратись на загально-вироблену політику з урахуванням одночасно як найближчих потреб у підготовці кадрів, так і тих, що розраховані на більш тривалий термін. Адаптування підготовки до реальних потреб органів державної влади потребує наявності гнучкого механізму взаємодії (узгодження, опитування чи інше), який би забезпечив існування постійного діалогу між тими, хто здійснює підготовку, та тими, хто виступає її замовниками.

Ведучи мову про професійну етику, необхідно використовувати дуже обережні й практичні підходи, щоб засвоїти уроки з досвіду чотирьох досліджуваних країн. Дуже ускладнені нормативні акти виявилось неефективними. Необхідною умовою є наявність системи санкцій і, особливо, волевої рішучості у їх застосуванні.

Головною характеристикою більшості адміністративних систем є трудність в узгодженні положень нормативних актів з їх застосуванням на практиці та необхідність скорочення цієї дистанції з метою забезпечення ефективного функціонування органів влади і, загалом, правової держави.

Реформи мають найкращі шанси для свого успішного завершення, якщо вдасться об'єднати зусилля і якщо будуть дотримані, зокрема, такі умови:

- чітка і стабільна політична воля на найвищому рівні для запобігання зависанню початкового проекту;
- широке залучення державних агентів всіх рівнів ієрархічної структури з метою усунення ризику непорозуміння чи опору змінам;
- підтримка з боку громадян, які тим краще сприйматимуть реформи, чим більше відчуватимуть себе їх бенефіціарями на більш чи менш тривалий термін;
- допомога міжнародного співтовариства та багатосторонніх і двосторонніх організацій співробітництва, які тим краще зможуть надати інтелектуальну і матеріальну підтримку започаткованим реформам, чим чіткіше будуть визначені цілі і засоби їх проведення.

Цей документ SIGMA існує в англійському і французькому варіанті на сайті Web - <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

1. ВСТУП

Серед реформ, що почалися у країнах Центральної і Східної Європи з переходом їх до ринкової економіки, прийняття закону про державну службу за зразком країн Західної Європи, був сприйнятий багатьма як необхідна умова для створення професійної державної служби, побудованої на системі заслуг, яка здатна компетентно і ефективно задовольняти загальнонаціональні інтереси суспільства.

Однак, якщо таку мету дуже легко сформулювати, то жодне з цих визначень не є саме по собі зрозумілим і чисельні основоположні твердження продовжують мати двозначний зміст.

Історично розвиток системи стабільної адміністрації, яка у більшості випадків побудована за принципом набору державних службовців на основі загальних правил у відповідності до їх компетенцій, а не за принципом призначення вищим органом влади на власний розсуд чи за принципом спадковості, є відносно новим у Європі, і саме цій вимозі професійної компетенції й нейтральності відповідає система державної служби, що будується на постійній основі.

Поняття державної служби кар'єрного типу може розглядатися у своєму первинному сенсі, на відміну від державної служби, побудованої за системою найму. Кар'єрна система, яка домінує у країнах Європейського Союзу, базується на сукупності багатьох компонентів: набір на довічну державну службу і розвиток професійної діяльності в рамках органів державного управління з моменту першого вступу на неї; прогресивний розвиток кар'єри, правила і умови якого закріплюються у законодавстві і нормативних документах і передбачають послідовне зайняття державним службовцем посад різноманітних ієрархічних рівнів за час проходження ним службової кар'єри. Ця система, яка супроводжується утвердженням специфічності характеру державної служби, протиставляється загалом системі найму¹, у якій державні службовці набираються на службу для зайняття

¹ Див.: Claisse, A., Meininger, M.C., *Fonctions publiques en Europe*, Paris, Montchrestien, 1994, 158 pages.

конкретної посади і не мають права на службову кар'єру. Державна служба у цьому випадку дробиться на велику кількість посад. Перша система трактується, зазвичай, як закрита система, оскільки вона не дозволяє вступ на державну службу в середині кар'єри або ж дуже його обмежує. Інша є більш "відкритою" для набору державних службовців, які вже мають професійний досвід, але отримали його десь в іншому місці.

Однак, жодна із цих систем не існує у чистому вигляді, і результати дослідження державних служб західних європейських країн показують, що між системою кар'єри і системою найму не існує суттєвих розбіжностей. Про жодну з них не можна сказати, що саме вона дає найкращі результати, і вибір тієї чи іншої системи для побудови своєї державної служби повинен обов'язково узгоджуватись із національною специфікою країни.

У системі кар'єри гарантія зайнятості не завжди забезпечується абсолютно. А в системі найму можна знайти елементи, подібні до кар'єрної системи (зокрема, звільнення державних службовців підпорядковане у тій чи іншій мірі певним обмежувальним умовам). Але головна відмінність цих систем полягає у способі проходження службової кар'єри. Побудувати кар'єру можна, безумовно, шляхом послідовного заміщення різних посад. Однак, наймання на службу проводиться лише для заміщення конкретної посади й у багатьох країнах гарантує лише збільшення заробітної платні у залежності від вислуги років. Будь-яке просування чи підвищення по службі у цих країнах передбачає нову процедуру найму.

Необхідно чітко усвідомлювати наслідки створення державної служби кар'єрного типу в країнах Центральної Європи. Перш за все, потрібно чітко відрізнити процеси впровадження системи кар'єрної державної служби і прийняття статуту державної служби. Фактично, гарантії кар'єрного розвитку можуть бути забезпечені як шляхом прийняття статуту державної служби, так і шляхом укладання колективних угод. Й існування статуту саме по собі не зумовлює ні змісту встановлених правил (вони можуть бути частково перенесені з трудового кодексу), ні їх застосування.

Крім того, ідея нейтральної державної служби, побудованої на системі заслуг, повинна бути чітко усвідомлена. Вона передбачає існування корпусу державних службовців, які набираються і просуваються по службі у відповідності до їх професійних якостей і які, згідно законодавству, служать загальнонаціональному інтересу.

Принцип заслуг базується на визнанні і оцінці як символічних, так і фактичних компетенцій і навичок.

Нейтральність може розглядатись як нейтральність по відношенню до політичної влади, так і нейтральність по відношенню до груп з власницькими інтересами. Вона пов'язана, таким чином, з неупередженістю. Політична нейтральність - яка може бути абсолютною чи відносною - не виключає ні субординації органу державної влади по відношенню до урядових структур у процесі виконання своїх функцій, ні можливості для політичних діячів згуртовувати навколо себе близьких їм співробітників, яким вони довіряють. Вона передбачає натомість розмежування між політичними та адміністративними рівнями і відсутність впливу упереджених думок в управлінні службовими кар'єрами. Звичайно, ступінь такого розмежування є різним у різних країнах і залежить від обставин, що склалися у них.

Побудова державної служби кар'єрного типу на законодавчій основі стала одним із найбільш розповсюджених способів утвердження вискооефективної і професійної державної служби у країнах Європи. Однак, не можна говорити, що цей процес є дуже легким при впровадженні у практику, і це намагатиметься показати дана публікація.

Дане дослідження, проведене під егідою SIGMA, переслідувало дві мети:

- ⇒ провести у деяких країнах поглиблене вивчення реальних умов, у яких функціонують системи державної служби, тобто проаналізувати, крім документів, методів і засобів управління персоналом, труднощі, які зустрічаються на цьому шляху, і досягнуті результати;
- ⇒ окреслити у висновках головні проблеми, які заслуговують на окрему увагу.

Для дослідження було відібрано чотири країни у залежності від їх особливостей і репрезентативності по відно-

шенню до сукупності країн Центральної Європи. Вони знаходяться на різних стадіях адміністративного розвитку.

Угорщина (10 мільйонів жителів) має давні парламентські традиції. Конституція 1989 року і вибори навесні 1990 року намітили шлях повернення до плюралістичної демократії. Після проведення структурних реформ² у країні сьогодні робиться акцент на впровадженні ринкової економіки на основі приватної власності.

З початку перехідного періоду у країні розгорнулися адміністративні реформи, зокрема, був прийнятий закон про державну службу, впровадження якого було доручено спеціально створеному секретаріату з питань удосконалення державного управління. В Угорщині існують давні адміністративні традиції, і це завжди характеризувало її, навіть за часів соціалізму, як прагматичну країну, здатну прогресивно урегулювати проблеми в адміністративній галузі. У країні є також належно удосконалена законодавча і нормативна база і достатня кількість персоналу.

Польща, найбільша і найчисленніша країна із чотирьох досліджуваних (близько 40 мільйонів жителів), перед тим, як остаточно відмовитися від старих правил і спрямувати свої зусилля на становлення ліберальної системи управління, тривалий час знаходилась під великим впливом радянської системи. Після змін у політичному житті у країні у 1991 році відбулися перші вільні вибори, а починаючи з 1992 року відбуваються конституційні реформи і масова приватизація. У 1994 році парламентом була прийнята довготермінова стратегічна програма уряду ("Стратегія для Польщі"), у якій, між іншим, підкреслюється, що реформування державної служби є первинною передумовою для економічних і соціальних реформ. У Польщі є досить високопрофесійні кадри у державній службі, але їх кількість не відповідає нагальним потребам.

Естонія, найменша за територією і за кількістю населення із даних чотирьох країн, у 1991 році, після п'ятидесяти років окупації, відновила свою незалежність. У 1992 році була прийнята нова конституція. Згідно з нею Естонія є

² Про кожен з цих країн див. *Profils de gestion publique des pays SIGMA (Edition mise a jour 1995)*, Paris, 1995, 266 pages.

унітарною державою і парламентською республікою з півтора-мільйонним населенням, яка характеризується, головним чином, наявністю важливої частки російськомовного населення (приблизно третина). Закон про громадянство, прийнятий у 1995 році, встановлює досить жорсткі правила, за якими ця група населення може отримати естонське громадянство. Економічні і адміністративні реформи (приватизація, реформування урядових структур, соціальний захист тощо) розпочалися у прискореному ритмі. Мова йде про країну, що знаходиться на етапі повної інституційної реструктуризації з більшим чи меншим ступенем прогресу в тому чи іншому секторі, який надає адміністративній системі контрастних обрисів. У Естонії також збереглися древні традиції виховання і адміністративної культури, які були значною мірою придушені за часів радянського періоду.

Албанія (3 мільйони жителів) - це країна, на шляху якої зустрічається найбільше труднощів, про що свідчать недавні події. Перехід від системи, колись цілком замкнутій в собі, до створення адміністрації, здатної забезпечити розвиток ринкової економіки (створення нормативних правил, набір кваліфікованих кадрів, підготовка агентів на основі базових принципів управління і менеджменту тощо) гальмується через слабкість наявних людських і матеріальних ресурсів. Албанія є парламентською республікою, інститути якої визначені прийнятим у 1991 році і багато разів модифікованим законом про основні конституційні положення. Перші вільні вибори відбулися у березні 1992 року. В країні розпочалася приватизація економіки і адміністративні реформи, що зорієнтовані на центральні і місцеві органи влади, на процедурні питання і реформування державної служби. Але серйозні заколоти, що розпочалися у 1997 році, поставили під питання авторитетність держави і порушили комплекс системи управління і менеджменту, зробивши ще важчим впровадження системи ефективного управління.

Дослідження цих чотирьох країн було проведене в декілька етапів у період з весни до осені 1996 року.

Першим етапом було розроблення детального орієнтаційного документа, представленого у додатку, який би одночасно стосувався як нормативних документів, так і прак-

тичних аспектів (статуту, штатів, набору на державну службу, управління службовими кар'єрами, прав і обов'язків тощо).

Потім ми приступили до пошуку відповідних експертів у кожній з країн. Вони були відібрані не лише за своїми академічними знаннями, але і з урахуванням їхнього практичного досвіду та об'єктивності. Їм було доручено оцінити орієнтаційний документ по відношенню до специфіки їхньої країни і провести обстеження у деяких секторах, вибраних у відповідності до їхнього репрезентативного характеру і можливостей доступу до інформації (щонайменше в чотирьох, у залежності від обставин: фінансів, внутрішніх справ, праці, освіти, здоров'я, торгівлі чи промисловості).

Після цього кожен з експертів склав національний звіт і представив його до розгляду в липні 1996 року. На основі цих звітів ми підготували перший узагальнюючий документ, зміст якого і отримані висновки були розглянуті під час робочого засідання за участю національних експертів і представників програми SIGMA. Саме на основі комплексу таких етапів був підготовлений даний документ. Він не враховує положень нового статуту польської державної служби, що був прийнятий 5 липня 1996 року. Поряд з цим недавні події, що відбулися в Албанії, призвели до того, що деякі висновки щодо системи управління у цій країні стали недійсними і втратили силу.

Системи управління, процедури і практичні аспекти з питань державної служби, що вивчалися у даних чотирьох країнах, представляють певний набір характерних особливостей, які ми прагнули розкрити і проаналізувати. Вивчення кожної з цих країн на основі спільної схеми дослідження дало нам змогу зібрати дані, за допомогою яких можна провести трансверсальний порівняльний аналіз, що дозволить висвітлити як спільні, так і специфічні риси кожної із систем державної служби. На цій базі можна провести загальне діагностування і представити для розгляду цілу низку питань, які допоможуть удосконалити у перспективі практичне застосування відповідних прийомів і процедур.

2. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Необхідно підкреслити, що для кожної з чотирьох країн важливе значення мають як національні традиції, культурна спадщина, історія політичного і адміністративного розвитку, так і сторонні впливи. Ці фактори поєднуються з певними умовами перехідного періоду: структура інституцій і поведінка у великій мірі зумовлені місцем і рівнем розвитку приватного сектора і взаємовідносинами органів влади із суспільством.

Існує взаємозв'язок між рівнем розвитку суспільства і рівнем розвитку державної служби, а це породжує велику розбіжність у становищах країн.

Перехідний період повинен розглядатися як еволюційний процес, що супроводжується швидкими змінами і перервами, зумовленими необхідністю глибокого осмислення реформ. У всіх країнах були затрачені значні зусилля на реформування і тому спостерігається динаміка перехідного періоду. Однак, цілі для всіх не однакові. Якщо для одних мова справді йде про створення системи державної служби, то для інших швидше йдеться про продовження реформ, започаткованих з метою удосконалення цієї системи.

Перше питання, яке постає у зв'язку з цим, пов'язане із адміністративним апаратом, що залишився від попереднього режиму. Перехідний період у чотирьох досліджуваних країнах не призвів до повного знищення структур і діючого персоналу. Безумовно, найважливіші зміни відбулися в Албанії, де традиційно сильна політизація державних органів влади потягнула за собою чисельні відставки, і в Угорщині, де, по суті, штати, що були набрані до початку перехідного періоду, не були поновлені на робочих місцях у процесі реформ. Але розвитку діючої системи вдалося досягти у більшій мірі не показовими чистками, а значними зусиллями, спрямованими на скорочення і реорганізацію структур.

В Албанії оновлення штатів у системі державного управління базувалось на перегляді законодавства про працю: воно дозволяло звільнення лише у випадках професійної помилки, дисциплінарного правопорушення чи недотри-

мання законодавства. 30 квітня 1992 року парламент проголосував за поправку до трудового кодексу, прийнятого 12 грудня 1991 року, згідно якої начальникам служб дозволялось переводити їхніх працівників на інші посади. У випадку відсутності посади, яка відповідала б компетенціям даної особи, вона, перед тим як бути звільненою, бралась соціальними службами на утримання протягом року. На цій основі в період між 1992 і 1996 роками була звільнена велика кількість державних службовців: звільнення більшості з них відбулося у перші роки з причин їхньої непристосованості до професійної державної служби чи із-за того, що у минулому вони були зараховані на службу за політичними мотивами. 22 лютого 1996 року, незадовго до закінчення терміну повноважень парламенту, поправка 1991 року була скасована.

В Естонії також пройшло скорочення штатів. І воно відбулося не лише за політичними критеріями, а й з урахуванням віку, професійних якостей і, зокрема, знання естонської мови.

У Польщі скорочення штатів було зумовлене скасуванням чи реорганізацією значної кількості служб. Ішлося про те, щоб покласти край надлишковій кількості персоналу, а також про те, щоб використати цю ситуацію, особливо в період між 1990 і 1992 роками, для звільнення з посад осіб, що знаходились у тісних стосунках зі старим режимом. Таким чином, процеси реорганізацій стали нагодою для того, щоб спекатися деяких службовців без особливих фінансових затрат для цього. У цей період начальники служб повинні були звільнити 10 відсотків своїх службовців. Ця операція носила автоматичний характер і зачепила як служби із надмірними штатами, так і ті, що знаходились на початку становлення, як, наприклад, відділ з питань європейської інтеграції. У деяких випадках звільнені державні службовці були поновлені у своїх правах через суд. Так, наприклад, у міністерстві освіти, у якому свого часу було звільнено 60 відсотків персоналу, майже всі звільнені начальники служб сьогодні знову працюють.

Загалом, у всіх чотирьох досліджуваних країнах спостерігаються риси, успадковані від епохи соціалізму, де приватний сектор був дуже слабким або зовсім не існував, більшість працюючого персоналу отримувало зарплату із

державного бюджету, а їх діяльність регулювалась нормами єдиного законодавства про працю. Впродовж перших років перехідного періоду необхідно було здійснити велику кількість реформ за дуже короткий проміжок часу. Становлення системи професійної державної служби, побудованої на основі спеціального законодавства, відбувалося під великим впливом емпіричних досліджень. Проте не можна із впевненістю сказати, що затрачені зусилля базувалися на абсолютно чіткому уявленні про цілі, яких необхідно досягти, та про засоби для їх досягнення. У кожній країні, в принципі, була визнана необхідність існування спеціального законодавства, яке гарантувало б нейтральність, стабільність і ефективність корпусу професійних державних службовців. Однак, дух такого законодавства іноді втрачається при його впровадженні в практику. Ще часто можна зустріти пережитки минулих бюрократичних звичаїв, які, поєднуючись з певною толерантністю, дозволяють кожному управлінському органу, і навіть кожній службі, самостійно, в силу обставин і виходячи із місцевих потреб, управляти своїм персоналом.

У всіх чотирьох країнах, що досліджуються у даній публікації, існує закон чи сукупність законів, які можна розглядати як статут державної служби: в Угорщині це Закон № XXIII, прийнятий у 1992 році, в Естонії - Закон від 25 січня 1995 року, в Албанії - Закон від 21 березня 1996 року. Однак, останні два закони є ще досить новими, що не дозволяє робити висновки про їхню ефективність. У Польщі діючим законом на момент, коли проводилось це дослідження, був закон 1982 року, у якому закладено фундаментальні основи державної служби (ієрархічна система рангів, шкала заробітної плати, просування по службі з урахуванням вислуги років і професійних якостей); 5 липня 1996 року був прийнятий новий закон про державну службу, але він не розглядається у даній публікації, так як його впровадження в життя буде відбуватися поетапно. Загалом, існування законодавства про державну службу залишає місце і для деяких відмінностей у юридичних умовах досліджуваних країн, зокрема що стосується Угорщини.

Прийняття закону про державну службу впливає із потреби чіткого розподілу ролей між центральними орга-

нами управління, установами чи агенціями, що залежать від них, місцевими органами влади і підприємствами державного сектора. І навіть самі працівники цих інституцій вимагають чи вже поставили вимогу про надання їм чіткого роз'яснення умов праці, їхніх прав та обов'язків (за винятком Естонії і Албанії). Впровадження законодавства про державну службу знаходиться лише на початковому етапі і, як будь-яка подібна важлива реформа, особливо в перехідних умовах, спричиняє труднощі при застосуванні та призводить до спроб реорганізації. Так, в Угорщині поправка до закону внесла певну гнучкість у вирішенні питань заробітної плати для установ, які мають власні ресурси; на порядку денному стоїть питання про загальне удосконалення закону 1992 року, що передбачає, зокрема, посилення мобільності у рамках державної служби. В Естонії до Закону від 25 січня 1995 року, що розцінювався як дуже затеоретизований, була внесена поправка у грудні того ж року з метою подолання конкретних труднощів і, зокрема, бюджетних проблем, що виникли внаслідок розпливчастого і екстенсивного характеру визначення і сфери застосування. Втілення в життя цього закону вимагає прийняття допоміжних нормативних документів.

Загалом, країни Центральної і Східної Європи мають на сьогоднішній день подвійну турботу: продовження розробки нової законодавчої бази з урахуванням принципів рівності та професійних заслуг і ефективного застосування діючого законодавства з метою зміцнення правової держави й ефективної державної служби.

Поняття державної служби

У деяких країнах державні службовці складають більшість серед агентів, що наймаються на роботу державними органами влади; в інших вони становлять лише незначну частку штатів органів управління (наприклад, 10 відсотків у Польщі). Ця різниця пояснюється принциповими розбіжностями у концепціях державної служби, які розроблялись під впливом як історичних традицій, так і політичних, економічних та соціальних умов, за яких відбувались реформи. Тож поняття державного службовця не є ідентичним

для чотирьох досліджуваних країн, а у деяких з них навіть саме законодавство допускає існування певних коливань щодо його змісту. Якщо дуже важливо знати межі сфери застосування законодавства про державну службу, то не слід забувати також і про існування тієї великої кількості агентів, що знаходяться поза цією сферою, але від якості і професіоналізму яких залежить ефективність органів управління.

В Угорщині існує, головним чином, п'ять категорій державних агентів: державні службовці, службовці, робітники і досить неоднорідна четверта категорія, статуси яких визначаються окремими нормативними документами:

- ◆ Згідно Закону 1992 року № XXIII, державними службовцями є особи, що наділені функціями управління, прийняття рішень, розробки і впровадження в життя особливо важливих документів чи завдань у рамках органів державного управління, що перераховані у додатку до закону. Цей персонал складає лише 12 відсотків від загальної кількості державних агентів.
- ◆ Агенти, уповноважені для надання послуг (викладачі, працівники охорони здоров'я та інших служб, що знаходяться, як правило, у підпорядкуванні місцевих органів влади).
- ◆ “Сині комірці” (робітники), діяльність яких регулюється трудовим кодексом.
- ◆ Агенти в уніформі, що забезпечують дотримання законодавства: поліцейські, митники, пожежники, військові. Персонал кожної із цих груп управляється власним законодавчим документом, що враховує завдання і специфічні умови служби.
- ◆ До складу останньої категорії “спеціалістів” входять судді та інші професійні кадри органів юстиції.

Головні принципи, якими керуються ці різні категорії агентів, є ідентичними. Однак, умови їх прийому на службу, розвитку службової кар'єри, оплати праці, як і їхні права та обов'язки, можуть змінюватися.

В Естонії у період між 1993 і 1995 роками сфера застосування закону про державну службу повинна була звузитись, оскільки витрати, пов'язані з особливим статусом дер-

жавних службовців, не були передбачені державним бюджетом.

Відповідно до закону, ухваленого 25 січня 1995 року, державна служба в Естонії визначається як найм на роботу державою чи адміністративною агенцією, тобто службою, що фінансується з державного бюджету (центрального чи місцевого) і здійснює “державну владу”. У законі розрізняються три типи державних агентів: управлінські кадри (*officials*), що призначені у державні органи чи місцеві органи влади, технічні агенти (*support employees*), які є контрактниками, та тимчасові працівники, що призначаються чи набираються на контрактній основі на конкретно визначений термін. Категорія управлінських кадрів чітко відокремлюється від інших і передбачає виконання керівних чи стратегічних функцій.

Визначальним є той факт, що в Естонії базова концепція державної служби зазнала змін у порівнянні з початковим законопроектom про державну службу, датованим 1993 роком. У первісному варіанті тексту не було чіткого функціонального визначення державної служби. Її межі були досить широкими і поширення на всіх агентів потягнуло б за собою застосування для останніх шкали заробітної плати і надання їм певних фінансових переваг, зокрема деяких премій, що не були передбачені бюджетом. Заклики до порядку з боку міністерства фінансів і державної скарбниці призвели до звуження сфери застосування закону, а у положеннях, що були прийняті 20 грудня 1995 року, містився список тих адміністративних органів, які мали право наймати державних службовців. Результатом такого чіткого визначення органів-роботодавців став той факт, що виконання ідентичних функцій стало можливим лише у рамках державної служби і ніде інше. Внаслідок цього, за межі державної служби був винесений комплекс секторів охорони здоров'я і соціального захисту й відбулося розмежування статусів агентів, що виконують однакові завдання залежно від того належать вони чи ні до одного із визначених у законі державного органу. Саме ці причини і призвели до прийняття досить обмеженого визначення поняття державної служби. Таким чином, критерій застосування закону про державну службу має органічний характер, тобто пра-

во приймати на державну службу мають лише ті державні органи, які визначені законодавством.

Треба натомість зауважити, що естонський закон про державну службу застосовується до агентів, що призначені урядом чи міністром (державним секретарем, генеральними секретарями міністерств, заступниками генеральних секретарів, генеральними директорами агентств та інспекційних служб, губернаторів областей). Під дію цього закону не підпадають лише особи, що виконують виборні функції.

Слід відмітити і те, що за умови розподілу державної служби на дві частини, центральну державну службу і місцеву державну службу, деякі статті закону не є обов'язковими для місцевої державної служби і можуть розглядатися як рекомендації (зокрема положення, що стосуються фінансових виплат та допомог і шкали заробітних плат).

На закінчення слід додати, що деякі категорії державних службовців підпорядковуються спеціальним законам (поліція, прикордонники, пенітенціарні установи).

У Польщі основоположним критерієм державної служби є те, що призначення на посади в центральні органи влади, територіальні служби чи регіональні органи управління проводяться вищим державним органом. Такий підхід виключає із поняття державної служби контрактників і осіб, що наймаються місцевими органами влади. Штатні державні службовці складають приблизно 10 відсотків персоналу міністерств. Контрактики підпорядковуються трудовому кодексу.

В Албанії закон від 5 квітня 1996 року поширюється на політичних державних службовців і на всіх цивільних агентів центральних і місцевих органів влади. Як і в Угорщині, такі специфічні категорії як судді, військові чи працівники державних підприємств, мають своє власне законодавство. Освітні і медичні установи керуються не законом про державну службу, а трудовим кодексом.

Таким чином, в усіх чотирьох країнах прийнята більш чи менш широка концепція державної служби. Вона розглядається як досить жорстке ядро державної служби і не включає "периферійні" по відношенню до центральних органів влади категорії, перелік яких у різних країнах різний: технічний чи виконавчий персонал в Естонії, контрактників і

працівників органів місцевого самоврядування у Польщі, агентів державних служб, що не є державними службовцями, в Угорщині, персонал освітніх і лікувальних закладів в Албанії та Естонії.

Загальна структура державної служби може бути представлена у вигляді сукупності концентричних кіл. Всі категорії об'єднуються деякими спільними, встановленими законодавством, принципами, але вони мають і свою власну специфіку, що залежить від різноманітності їхніх функцій та статусів. Можна помітити, що при переході від центру до периферії у нормативних документах спостерігається все більший вплив трудового законодавства. Однак, кордони між різними категоріями залишаються розмитими і їх встановлення часто залежить від обставин чи бюджетних вимог, що не дає змоги ні чітко визначити функції для різних типів агентів, ні тієї ролі, яку повинні відігравати центральні органи державної влади як інструмент урегулювання і концептуального визначення політики.

Одним з найбільш делікатних моментів, до якого ми ще повернемося, є розмежування між політичними і адміністративними посадами. І навіть якщо деякі посади чітко визначені як політичні, коло тих, які є політизованими на практиці, значно ширше, про що свідчать і випадки у багатьох західних країнах. В Албанії та Естонії політичними, згідно з новим законодавством, вважаються ті посади, призначення на які проводяться урядом (у випадку Албанії метою, яка при цьому переслідується, є забезпечення найбільшої прозорості у питаннях оплати праці політиків). У жодній з країн немає повної незалежності від політичних факторів, які мають місце у деяких ешелонах державних службовців під час призначення та просування по службі.

Значимість державної служби і розподіл штатів

Враховуючи усі ці розбіжності і коливання у визначеннях меж державної служби, будь-яке цифрове порівняння здається ризикованим, а отримані цифрові дані повинні трактуватися з великою обачністю. Водночас, вони є надзвичайно корисним матеріалом для політиків і управлінців.

Ми можемо лише заохочувати до розвитку статистичних методів збору інформації, що дасть змогу менеджерським службам отримати найбільш повну інформацію про штати державних службовців, їх розподіл між службами та їхній розвиток.

3. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ

Автономність міністерств і труднощі координації та впровадження загальнонаціональної політики управління людськими ресурсами

У досліджуваних країнах дуже часто можна спостерігати слабкість і навіть відсутність координуючих структур. Крах старої однопартійної системи призвів до величезної прогалини у питаннях визначення концепції і ведення державних справ, яка до цих пір залишається далеко не заповненою. Труднощі, які виникають у процесі пошуку консенсусу на політичній арені, загострюють слабкі місця у питаннях координації та управління. В Угорщині та Польщі з метою забезпечення організаційно-координаційних функцій у галузі управління і реформування були створені на верхівці державної ієрархічної піраміди осередки реформ, але ці, наділені владними повноваженнями структури, не мають достатніх якісних і кількісних ресурсів для їх реалізації. З цих причин вони обмежуються виконанням лише деяких завдань. Наприклад, в Естонії завданням департаменту розвитку державних агенцій міністерства фінансів є “аналіз діяльності, розвитку і ефективності державних структур” та “сприяння у проведенні адміністративних реформ за допомогою спеціально виділених для цього бюджетних коштів”. На сьогодні цей департамент обмежується лише питаннями фінансової підтримки навчання кадрів. Така ситуація спричиняє розрив і розбіжність у методах управлін-

ня між міністерствами, а іноді навіть у межах певного міністерського департаменту.

З цього випливає той факт, що у даних чотирьох країнах міністерства й адміністративні структури мають велику автономію у питаннях управління людськими ресурсами. Ступінь застосування встановлених правил може бути різним, залежно від міністерства, від періоду застосування та від особистих якостей керівників. Свобода управлінців у застосуванні правил (іноді навіть у їх трактуванні) є дуже широкою, і здається, що система не завжди дозволяє встановити противагу політичному пресингу чи можливим клієнтурним уподобанням.

У Польщі закон від 16 вересня 1982 року надав Раді міністрів широкі повноваження у питаннях набору кадрів, їхнього просування по службі та оплати праці. У законі визначено посади, які повинні займатися лише державними службовцями, визначено процедури і правила щодо розвитку службових кар'єр, оцінювання кадрів, оплати праці, але на практиці міністерства діють на свій розсуд і тому іноді буває важко урівноважувати упереджені думки.

В Албанії кадрові питання координує центральний орган - департамент державного управління при Прем'єр-міністрові. Але до впровадження закону 1996 року кожне міністерство і навіть кожна служба були звільнені від застосування обов'язкових правил щодо набору кадрів, службового розвитку, дисциплінарних процедур тощо.

В Угорщині, згідно з законодавством, керівники міністерських департаментів також мають досить широкі можливості для самостійних дій. Розподіл завдань у рамках міністерств залежить від специфіки їх структур. Наприклад, у чисельних директивах міністерства внутрішніх справ уточнюються умови, в яких начальник кадрової служби є відповідальним за проведення кадрової політики у своєму міністерському підрозділі (він готує рішення з дисциплінарних питань, з питань набору кадрів): влада керівників служб поширюється на управлінські кадри середньої ланки, на працівників їхніх служб та тих структур, які їм безпосередньо підпорядковані. У міністерстві юстиції керівники служб мають також досить високий ступінь самостійності. Таку ж різноманітність можна знайти у Польщі, де, залеж-

но від міністерства, рішення приймаються або самим міністром, або його директорами. У міністерстві з соціальних питань, наприклад, більшість важливих рішень приймаються державним секретарем, але керівники різних департаментів мають право на внесення пропозицій, що обов'язково беруться до уваги.

В Естонії, незважаючи на формальне існування механізму координації і управління кадровою політикою, не існує центрального органу, який би володів реальними повноваженнями у цій сфері. Міністри залишаються абсолютно вільними у питаннях менеджменту персоналом і на свій лад керують кадрами, що знаходяться під їх опікою.

Естонський випадок ілюструє, зокрема, всю складність впровадження в практику перманентних засобів координації. У серпні 1995 року була створена комісія з питань розвитку державного управління. Цю комісію очолював державний секретар (керівник державної канцелярії). Для того, щоб забезпечити співробітництво і постійну координацію між міністерствами й державними установами та допомогти розв'язати проблеми, що виникають при впровадженні статуту державної служби, при державній канцелярії був створений спеціальний департамент. Але через кілька місяців цей департамент був ліквідований, так як для нього не змогли знайти відповідного персоналу, а ще, головним чином, через відмову міністрів віддавати свої повноваження у питаннях впровадження адміністративних реформ.

У Польщі, згідно із вересневим законом 1982 року, координаційна місія була покладена на бюро Ради міністрів. У березні 1994 року бюро ужило ряд заходів для створення при кожному міністерстві структурних підрозділів по управлінню персоналом, діяльність яких базувалась на спільних принципах. Однак, результати не досягли бажаного рівня. Як правило, рекомендацій цього органу у питаннях менеджменту персоналом не завжди дотримувались міністри, а роль Прем'єр-міністра у цьому процесі була досить слабо окреслена. Однак, це не означає, що глава уряду не має ніякого впливу на проведення кадрової політики, адже саме він визначає, у першу чергу, суму кредитів, яка може бути надана для функціонування кожному міністерству, - суму, яка потім остаточно затверджується законом про держав-

ний бюджет. Але, здається, цей вплив більше слугує як засіб збереження загальної збалансованості бюджету і узгодження різних політичних думок, аніж як інструмент впровадження в життя державної політики.

В Угорщині досягли більших успіхів у цій сфері, очевидно через те, що її амбіції були більш обмеженими, а інституційна підтримка, яку вона обрала, була більш надійною. Орієнтуючись на німецьку модель, міністерству внутрішніх справ були надані розширені повноваження: воно бере участь у розробці і визначенні законодавчої та нормативної бази, вносить пропозиції з питань оплати праці, підготовки кадрів та ін. (однак, питання управління найвищими посадовими особами в усіх структурах державного сектора залишаються за службами Прем'єр-міністра). Міністр внутрішніх справ керується реєстром кадрів: ця база даних про державну службу містить найголовнішу інформацію, яка необхідна для проведення кадрової політики (вік, стать, кваліфікація, категорія, знання іноземних мов). Як і у Польщі, це міністерство повинне водночас співпрацювати з іншими міністерськими департаментами (фінансів, праці), а також із комісаріатом з питань адміністративної реформи. Стосунки між цими різними структурами не завжди позбавлені напруженості, яка за певних умов може стати джерелом дисфункціонування.

Набір і відбір кадрів

Однією із головних проблем у даних країнах є процедури і реальні умови набору кадрів (недостатня кількість кандидатів, різноманітність критеріїв добору тощо). Однак, слід згадати і ті еволюційні процеси, які відбулися в них з початку перехідного періоду: звільнення від контролю партійних органів; поява нових методів відбору; зростаюча значимість рівня дипломів про освіту. Способи відбору коливаються між спокусою дотримуватися формальних процедур і привабливістю "сучасних" технологій (інтерв'ю, тести), які дають можливість виявити менеджерські здібності. Як і у більшості західних країн, процедури конкурсу, відбору за особовими справами чи більш складні методики загалом позбавлені від аналізу посади, на яку претендує кандидат.

Часто кількість кандидатів є дуже незначною, внаслідок чого у процесі відбору кадрів відсутній компонент змагальності. Причини такої ситуації різноманітні: труднощі у комунікації і важкі умови проживання у деяких віддалених зонах в Албанії; конкуренція з посадами у приватному секторі столиці (Таллінн); дуже короткі службові кар'єри (Угорщина); недостатній рівень заробітної плати у порівнянні з рівнем відповідальності. Серед причин називаються і труднощі, пов'язані з набором кадрів на деякі конкретні посади: наприклад, в Албанії у секторі контролю за підприємствами, причинами, що ведуть до труднощів у процесі набору, названі високий рівень відповідальності та проблеми корупції, якої при цьому важко уникнути. У більшості випадків для багатьох спеціалістів, таких як програмісти, юристи та економісти, кращі умови пропонуються у приватному секторі. Результатом цього є те, що на посади набираються особи, які не мають відповідної підготовки чи не володіють достатнім професійним досвідом. У цьому випадку знову вдаються до рятівних рішень, таких як набір студентів на неповний робочий день (Естонія).

Цілком очевидно, що у приватному секторі не лише рівень заробітної плати більш високий, але також більш важливим є рівень повноважень і престижу (хоча і не завжди, про що свідчить приклад Албанії). На противагу цьому, дуже часто у приватному секторі меншими є соціальні пільги.

Залежно від рівня посад і від сектора діяльності можна спостерігати більш чи менш високий рівень селективності. В Угорщині ці розбіжності відображаються у розмірах заробітної плати і пільгах (див. нижче). В Естонії з метою залучення до державної служби молодих високопрофесійних кадрів зі знанням іноземних мов новачкам іноді пропонується висока заробітна плата. Дехто підкреслює також привабливість тих посад, які дають право самостійно приймати рішення. Іншими факторами, які відіграють важливу роль, є відчуття того, що ти "робиш щось важливе" (для країни у перехідному періоді), а також можливість мати стипендію для навчання (див. нижче) - у цьому випадку державна служба розглядається як продовження освітньої системи.

У більшості країн питання набору кадрів віддаються на розсуд міністрам. Дотримання об'єктивних вимог щодо віку, диплома про освіту тощо, як того вимагають законодавчі документи, може наштовхуватися на перешкоди при застосуванні на практиці. Впровадження таких процедур як конкурсний чи екзаменаційний відбір, що передбачено нормативними документами, може бути неефективним через відсутність чи малу кількість кандидатів, як це спостерігається в Естонії. Дуже часто процедура відбору являє собою коротку співбесіду, метою якої є визначення професійних навичок кандидата. Зазвичай кандидат рекомендується керівником відповідної служби і призначається на посаду за рішенням міністра. У таких умовах головним джерелом набору кадрів є професійні чи особисті зв'язки.

Необхідно підкреслити й відсутність консенсусу в питаннях вибору найкращої методики набору кадрів, а також прагнення керівників служб зберегти за собою право вибору своїх співробітників. У випадку, коли кількість кандидатів є такою, що необхідно застосовувати значні зусилля для їх залучення до роботи в органах державного управління, особисті зв'язки можуть стати корисною підтримкою у цьому. Для управлінців є також цінним те, що вони матимуть змогу опиратися на співробітників, яким вони довіряють, і гарантувати єдність між ними. Але деякі умови, що повинні забезпечувати об'єктивний набір кадрів, не завжди виконуються: не оприлюднюються вакантні посади, не дотримуються нормативні вимоги щодо дипломів тощо. У такій ситуації існує ризик щодо забезпечення нейтральності і правильності зроблених таким чином виборів. Однак, чисельні зусилля, які були затрачені для забезпечення об'єктивності відбіркових процедур, заслуговують на увагу, так як вони можуть бути у майбутньому прикладом для розробки нових процедур.

В Албанії набір кадрів є дискреційним правом міністра, і їхній відбір проводиться за особовими справами кандидатів (а також через інтерв'ю для призначення на "важливі" посади). Комплектування кадрів не набуло ще змагального характеру і, здається, що головну роль тут відіграють рекомендації.

В Естонії принцип конкурсного відбору (обов'язковий для найвищих посад, факультативний для інших), проголошений у законі про державну службу, не знайшов свого застосування: крім недостатньої кількості кандидатур, тяжкими і складними виявились і самі процедури набору. Терміни, що відводяться для кожного з етапів, роблять їх ще більш затяжними. Згідно з законом, кожне рішення про призначення на посаду повинне відповідати певним вимогам: наявність дипломів, професійні навички, особисті якості (уміння спілкуватися, працювати в автономному режимі, долати стресові ситуації тощо). Ці критерії були визначені для посад з різним рівнем відповідальності, а деталі для кожної посади були уточнені Комітетом з питань відбору і оцінювання кадрів. Оголошення про вакансії, у яких уточнюються необхідні вимоги до кандидатів, повинні бути опублікованими. У декреті 1996 року детально описана процедура набору кадрів і, зокрема, функції Комітету по відбору. На практиці ця процедура дуже рідко застосовується. Головним аргументом при цьому називають той факт, що така система є дуже складною і дуже довгою для впровадження. Дуже часто кандидати не знайомі з критеріями відбору і не знають, як до нього готуватись. Недоліком набору у випадку, коли кількість кандидатів недостатня, є те, що відбір проводиться емпіричним шляхом за досить абстрактними критеріями (відбувається посилення особистих зв'язків). Незважаючи на складність відбіркової процедури і нереальність деяких вимог до кандидатів, багато міністрів все-таки зробили спробу організувати конкурсний відбір на посади найвищого рівня, ввівши критерії, що допомагають виявити менеджерські здібності. Але у більшості випадків відповідальні працівники скаржаться на формалізм критеріїв, поставлених перед відбірковими комісіями, і воліють самі вибирати особу, яка, на їх думку, найбільш спроможна інтегруватися у їхню команду.

Інший урок може бути почерпнутий з естонського досвіду. Відповідно до декрету № 124 від 2 травня 1996 року кожна посада повинна бути визначена шляхом уточнення "головних завдань і повноважень, прав і функцій у питаннях управління, критеріїв успіху у досягненні цілей" тощо. Як підкреслюється в естонському звіті, такий опис посад у

більшій мірі сконцентрований не на переліку цілей, яких необхідно досягти, а на захисті агентів від їхніх вищих керівників: переконати, наприклад, у необхідності збільшення людських ресурсів чи коштів на обладнання, довести, що покладені обов'язки є нездійсненними і т. п.

В Угорщині законом не передбачено ні опублікування вакантних посад, ні проведення конкурсу, а відбір найчастіше проводиться шляхом співбесід (до яких іноді додаються психологічні тести). Відсутність таких формальних процедур відкриває широке поле для суб'єктивних оцінок керівника служби, без згоди якого жоден з кандидатів не може бути відібраним. Коли певні посади привертають увагу великої кількості кандидатів (служба видачі патентів), тоді проводиться справжній професійний конкурс. Критеріями відбору виступають професійні компетенції у поєднанні з особистими якостями.

У Польщі умови набору кадрів закріплені у законі і нормативних документах. Оприлюднення посадових вакансій не дуже поширене. Однак, воно все-таки проводиться для деяких специфічних видів набору. Дехто ставить питання про те, чи не ведуть опублікування вакантних посад до розбазарювання грошей. Теоретично процедури по відбору покладаються на департамент управління персоналом, тому іноді набір проводиться серед кандидатур, що знаходяться у резерві і занесені до бази даних. Теоретично цей департамент повинен перевіряти, чи відповідають кандидати, висунуті для певної посади, умовам (вік, освіта, компетенції тощо). Але на практиці департамент часто повинен обмежуватись формальними аспектами цієї процедури, тобто перевіркою документів, що вимагаються нормативними актами. Чітке дотримання встановлених законодавством умов (рівень освіти, застосування шкали заробітної плати) може іноді стати основою конфлікту між департаментом управління персоналом і керівником відповідної служби. Проведені у 1989 році у більшості структур по управлінню персоналом зміни сприяли більш примирливому відношенню останніх до можливих політичних тисків. Але ситуація, у залежності від сектору, великою мірою може змінюватися. Міністерство освіти, яке мало політизоване, робить спроби визначити свою власну політику управлін-

ня персоналом і планує до 2000 року омолодити свої кадри й зменшити частку жінок. У міністерстві культури політизація кадрів спостерігається, в основному, на нижчому і середньому рівнях, тоді як у вищих ешелонах вирішальними є професійні якості.

З іншого боку, у 1993 у Польщі була проведена спроба здійснення досить цікавої реформи, спрямованої на створення системи опису посад. Відділ з питань кадрового забезпечення і підготовки, що діє при бюро Ради міністрів, спробував, у рамках встановлення єдиних принципів набору і відбору кадрів, ввести профілі посад. Йому було доручено розробити методику аналізу, опису посад і необхідних профілів, а також методику відбору кадрів, яка дозволила б визначити у кандидатів необхідні якості. Проект здійснювався при підтримці приватного консультанта, і для цього була проведена спеціальна підготовка. З цією метою бюро Ради міністрів і міністерство торгівлі та промисловості були навіть забезпечені спеціальною комп'ютерною програмою (*Thomas personal profiling system*). Але ця система у дійсності ніколи не використовувалася. Жоден з принципів відбору, розроблених під час навчального семінару, не знайшов свого застосування. Слід зауважити, що іноді перед зарахуванням на службу проводиться співбесіда з кандидатом. В інших міністерствах не було проведено жодних систематичних заходів щодо опису посад. Такий стан справ, що склався у Польщі за умов відсутності чітко визначених профілів посад, робить іноді проблематичним впровадження політики управління людськими ресурсами в органах державної влади.

У всіх країнах призначення на посаду проводиться після випробувального терміну, тривалість якого буває різною (іноді вона визначається законом). В Естонії для виконання специфічних завдань (таких як підготовка текстів законів, розробка програм, проведення експертизи) передбачено набір кадрів на певний термін. В Угорщині призначення на посаду на обмежений термін відбувається при проходженні агентом випробувального періоду - оформляється це таким чином, ніби він призначається для виконання певного завдання, а після закінчення даного терміну остаточне рішення про призначення на посаду приймається з урахуванням досягнутих результатів.

4. ПІДГОТОВКА КАДРІВ³

Труднощі, яких зазнають системи підготовки кадрів у досліджуваних країнах, не відрізняються від тих, з якими зустрічаються західні країни: недостатнє визначення політики підготовки на національному рівні, несформульовані цілі, відсутність координації між міністерствами, нерівність у розподілі коштів і доступі до підготовки, недостатнє оцінювання потреб по відношенню до наявних ресурсів, відсутність оцінювання змісту і ефективності семінарів підготовки, труднощі у мотивації агентів та ін.

Однак, у багатьох країнах існують певні традиції у цій сфері, які залишились ще з попередніх комуністичних часів, і тому варті уваги. В Угорщині, зокрема, збереглась стара практика підготовки кадрів, в тому числі і в адміністративній галузі. Державні агенти вже давно знайомі з менеджерськими підходами, ще з часів створення у 1977 році Коледжу державного управління. В Естонії, навпаки, одним із головних недоліків системи підготовки визнано недосконалість механізму підготовки. Зменшення числа управлінських структур і невелика кількість залучених агентів, з одного боку, і плинність кадрів, з іншого, є тими факторами, які гальмують впровадження системи адаптованої професійної підготовки.

І все ж, здається, що більшість колишніх закладів підготовки, успадковані з часів комуністичного режиму, недостатньо оснащені для того, щоб задовольнити сучасні потреби. Розвиток засобів визначення і впровадження скоординованої політики управління людськими ресурсами сприяли б, у першу чергу, розвитку системи підготовки.

Підготовка до вступу на посаду проводиться за різними схемами. Загальна підготовка в галузях права, економіки, а іноді навіть і у галузі державного управління, здійснюється в університетах. В Естонії існує шість державних університетів і велика кількість приватних, які знедавна почали видавати дипломи у галузі державного управління.

³ Ширшу інформацію про системи підготовки кадрів ви можете знайти у публікації *SIGMA Paper: N° 16 - Public Service Training Systems in OECD*, серпень 1997 (французька версія ще не з'явилась).

В Угорщині підготовку з управління у державному і приватному секторі забезпечують Школа державного управління (під егідою міністерства внутрішніх справ), чисельні університети (Університет економіки у Будапешті, факультети права у Szeged, Miskolc, Pécs, а також приватні школи, кількість яких постійно зростає. Ці заклади функціонують незалежно один від одного: вони мають досить чисельні зв'язки з міжнародними програмами (двосторонніми і багатосторонніми). Певною мірою ці навчальні заклади конкурують між собою за здобуття домінуючого місця на ринку підготовки. У Польщі єдиним закладом, який готує до служби в органах державної влади, є створена у 1990 році Національна школа управління (KSAP). Побудована за моделлю французької ENA⁴, KSAP здійснює дворічне постуніверситетське навчання, спрямоване на підготовку державних службовців до заміщення посад з функціями управлінського і стратегічного характеру у вищих ешелонах державної влади. Початковим прагненням було забезпечити нейтральність і, водночас, якість підготовки для впровадження системи державної служби, базованої на принципі заслуг. Відбір для вступу до Школи та солідна підготовка в галузях права і управління повинні були підготувати нову генерацію державних службовців, головними цінностями яких були б нейтральність, ефективність і дотримання принципів правової держави. На практиці ж, здається, випускників Школи державного управління цінують за їхні добрі теоретичні знання, але, за словами керівників відділів кадрів, їхня підготовка дуже далека від місцевих проблем, а відсутність адміністративних навичок робить їх малопридатними для обіймання високих посад в управлінській ієрархії. Для того, щоб усунути цей недолік, у 1993 році декретом Прем'єр-міністра була створена Рада з питань підготовки та підвищення кваліфікації під керівництвом директора Школи. Проблемою, яка загалом не специфічна для Польщі, є те, що система підготовки кадрів добре організована для пропозиції і недостатньо для попиту.

Підготовка та підвищення кваліфікації є важливим елементом у країнах Центральної Європи. Прагнення створити

⁴ *École Nationale d'Administration* - Національна школа управління.

нову державну службу веде до великих зусиль щодо трансформації практичних прийомів, можливостей і адміністративної культури агентів, кар'єри яких розвиваються в управлінських структурах з негнучким ієрархічним підпорядкуванням.⁵ Обсяги потреб є значними: вони охоплюють коло проблем від оволодіння новими технологіями до засвоєння нових цінностей через вивчення прийомів менеджменту і деяких галузей права. Іншою метою підготовки є вивчення європейських реалій. Три з чотирьох досліджуваних країн чітко заявили про свій намір інтегруватися у Європейський Союз і у відповідності до цього адаптувати свої структури, своє право і свою політику. Пріоритетами при цьому визнано відкритість зовнішньому світові, іншим європейським мовам, а також знання європейського права і загальних європейських практик.

З огляду на ці грандіозні цілі система підвищення кваліфікації державних службовців, не дивлячись на значний прогрес, здається ще недостатньо розвинутою. Вона піднімає чисельні проблеми, зокрема ті, що стосуються взаємозв'язку підготовки з професійною кар'єрою, а також можливості для органів управління отримувати користь від вкладених у підготовку інвестицій (інакше кажучи, не бачити тільки-но підготовлених агентів у пошуках застосування своїх знань у приватному секторі).

В Естонії питання підвищення кваліфікації кадрів у галузі управління знаходяться у компетенції департаменту управління персоналом Державної Канцелярії. До сьогоднішнього дня цей департамент цікавиться в основному діяльністю Естонського Інституту державного управління (ЕІРА), ігноруючи інші існуючі заклади підготовки. ЕІРА, як і багато аналогічних установ в інших країнах, недостатньо робить зусиль ані для ознайомлення зі своїми здобутками, ані для вивчення потреб органів влади. До того ж, йому важко переконати можливих замовників, так як його програма не здається ні достатньо привабливою, ні достатньо переконливою.

⁵ Див. Barbara Numberg, *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, EMTPM regional initiative on public administration in Central and Eastern Europe, листопад 1995 (лише англійською мовою).

Подібні проблеми характерні й для Інституту державного управління Албанії, який пропонує навчальні курси, що є досить віддаленими від практичних потреб. Зв'язки цього Інституту з міністерствами оцінюються по-різному: так як інститут недостатньо вивчає потреби міністерств, то, на думку останніх, навчальні курси погано адаптовані до них.

У Польщі Радою з питань підготовки та підвищення кваліфікації, створеною у 1993 році, у співпраці з програмою OCDE/SIGMA був розроблений документ, у якому викладено загальні міркування щодо "основ підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців", який до цих пір залишається важливою базою для визначення підготовки.

В Угорщині була запроваджена трирівнева система підготовки:

- ◆ **Базовий екзамен** з державного управління (ордонанс уряду № 51-1993) будується на програмі, метою якої є визначення професійних знань агентів, що працювали до перехідного періоду. До програми екзамену включені базові питання, такі як інституції, загальні принципи функціонування органів влади, адміністративна процедура, принципи державних фінансів, управління базами даних та їх захист. Така екзаменаційна система відображає бажання утвердити єдність державного сектору: вона є обов'язковою для всіх (за декількома винятками, встановленими законом і ордонансом № 46 від 24 квітня 1995 року), і ті, хто успішно не складе екзамену, повинні покинути органи управління.
- ◆ **Професійний екзамен** з державного управління повинні складати всі агенти державної служби (за декількома винятками) у певний період своєї кар'єри. Цей екзамен, у порівнянні з попереднім, є більш практичним і передбачає знання принципів управління і елементів права Європейського Союзу. Метою такого екзамену є підтвердження професійних компетенцій агентів державної служби і підготовка їх до реалізації комплексу завдань в галузі управління. Ті, хто зазнає невдачі під час екзамену, залишаються на початкових рівнях

кар'єри (службовець II-го рівня - *Junior clerk II* - і адміністратор II-го рівня - *Referee II*), що позбавляє їх багатьох фінансових переваг, зокрема премій, які надаються вищим категоріям.

- ◆ Накінець, організовуються *семінари високого рівня* за участю міжнародних організацій і фондів. Програма PHARE є однією з найбільш важливих серед цих навчальних заходів. Велика кількість державних агентів відвідують ці семінари, які їм відкривають професійний шлях за кордон.

Угорська система є однією з найбільш сміливих серед тих, які були впроваджені у країнах Центральної і Східної Європи, хоча думки щодо якості запропонованої підготовки і щодо рівня екзаменів розходяться навіть у самій Угорщині. Дехто зауважує, що необхідний професійний рівень залишається низьким і що екзамени більшою мірою слугують для оцінки формальних знань, аніж професійних навичок. Відповідальні працівники відстоюють принцип введення подібного екзамену, який у майбутньому може бути більш селективного характеру. Угорщина є єдиною країною, яка зробила спробу піднести державну службу до світових стандартів і яка підготувала ґрунт для врахування підготовки при просуванні по службі. Але новій системі можна закинути докір за те, що вона недостатньо ґрунтується на принципі добровільності. Підкреслимо також той факт, що не останню роль на "ринку" підготовки відіграють і програми професійної підготовки, які пропонуються приватними підприємствами. На жаль, для адміністрацій вони є надто дорогими, про що можна лише пошкодувати, так як це призводить до дискримінації між агентами державного і приватного сектора.

5. КАР'ЄРА

Три країни з чотирьох чітко висловилися за кар'єрну систему, що не виключає, однак, можливості вдаватися до звільнень у випадках реорганізації чи у деяких випадках професійної непридатності. В Естонії була обрана система посади, а це означає, що призначення проводиться на чітко

визначену посаду. Проте, здається, що це не веде до суттєвих розбіжностей (важливим є не те, якій системі надана перевага, а те, який спосіб знайдено для її застосування).

В Угорщині випадки звільнення з метою реорганізації трапляються досить рідко. У випадку зміни міністра широке застосування знайшла така практика, коли для уникнення значних витрат, пов'язаних зі звільненням, деяким високим державним службовцям пропонуються нові, у більшій чи меншій мірі еквівалентні посади. З іншого боку, звільнення передбачене і у випадку неуспішного складання базового екзамену з державного управління. Воно також можливе у випадку скасування адміністративного органу або у випадку, коли виникає надлишок посад. І, накінець, звільнення може бути наслідком професійної непридатності чи дисциплінарних санкцій. Агент може завжди бути звільненим і тоді, коли він двічі підряд отримав незадовільну оцінку при атестації, але це трапляється надзвичайно рідко. Восени 1995 року урядом було прийнято рішення про скорочення числа державних службовців на 15 відсотків. На практиці органи влади виконали встановлені норми скорочень шляхом скасування тимчасових посад чи використавши момент виходу службовців на пенсію, не дуже враховуючи реальну корисність тих посад, які таким чином збереглися.

Крім того, слід зауважити, що конкуренція з боку приватного сектора є не лише причиною труднощів у наборі кадрів, про які говорилось вище, а й причиною звільнень з державної служби. Значимість цього феномену важко оцінити, а цифри, якщо вони існують, є лише частковими. В Угорщині прийняття закону про державну службу великою мірою сприяло стабілізації даної ситуації.

Перспективи розвитку кар'єри поза органами державної влади іноді переоцінювались, звідки з'явилися і певні розчарування (Естонія). Загальною тенденцією є той факт, що найчастіше державні органи покидають молоді і найбільш освічені кадри. Найбільш привабливими секторами є фінансовий і банківський сектор, державні та приватизовані підприємства (в Естонії державних службовців, що брали участь у приватизації на національному чи місцевому рівнях, дуже часто можна зустріти на чолі приватизованих підприємств).

Просування по службі і оцінка професійних досягнень

У всіх системах державної служби розвиток службової кар'єри базується на урахуванні одночасно двох факторів: з одного боку, вислуги років, і, з іншого, - оцінці професійних здібностей. Якщо перший з цих елементів майже ніколи не викликає особливих труднощів внаслідок автоматичності процедури, то інший є набагато делікатнішим. Тим часом, саме на ньому базуються мотивація і професіоналізм державних службовців. Але, як і у багатьох країнах Західної Європи, встановлення об'єктивних критеріїв оцінювання кадрів викликає різного роду труднощі у залежності від законодавства, яке закріплює їх іноді у дуже чітких формах.

Труднощі, пов'язані з оцінюванням і атестацією державних службовців та державних агентів, у тій чи іншій мірі є спільними для більшості як європейських, так і позаєвропейських державних служб. Успіхи, які можуть бути досягнутими у цій галузі, є дуже відносними. Не існує жодного чарівного способу, і навіть у найкращих системах більшість державних службовців отримують добрі оцінки, а головним критерієм для просування по службі є стаж державної служби.

У Польщі, наприклад, законодавством передбачено проведення атестації державних службовців кожних два роки. У новому законі передбачено введення спеціальних особових справ єдиного зразка та атестаційних листків. Однак атестація за браком нормативних документів, які б визначали чіткі критерії і вказували на наслідки, до яких вона може призвести, навіть у своїх принципових положеннях наштовхується на опір. З точки зору службовців, атестація є узаконеним засобом звільнення з посади, на думку ж керівників вона може бути приводом для вимоги про підвищення заробітної плати. Дехто навіть опротестовує право ознайомлення державного службовця з його атестаційними оцінками. На практиці конкретні форми атестації не були встановлені, тому органи управління залишаються вільними у своєму виборі щодо її проведення чи не проведення.

Крім того, навіть якщо в процесі атестації були враховані досвід і здібності державного службовця, інші, більш суб'єктивні, фактори, такі як особисті чи політичні зв'язки із вищим керівництвом, можуть мати на неї суттєвий вплив, тим більше, що питання просування по службі віддані на розсуд міністра. Саме він оцінює успіхи і професійні якості агента, проконсультувавшись попередньо, у випадку необхідності, з його керівниками. Слабкі сторони системи дуже позначаються як на самій системі підготовки (відсутність оцінки потреб), так і на просуванні по службі, якому не вистачає критеріїв. У деяких міністерствах підвищення на посадах, яке є єдиним способом збільшення заробітної плати, проводиться від випадку до випадку і залежить не лише від цінності професійних кваліфікацій та їх дефіциту на ринку, а й від особистих зв'язків. В інших міністерствах цієї країни, зокрема у міністерстві сільського господарства і міністерстві освіти, були затрачені значні зусилля для того, щоб встановити певні правила для даної процедури. Міністерство освіти відрізняється ще й тим, що прагне визначити і впровадити в практику ефективну політику управління персоналом.

В Естонії не існує формального, чітко визначеного критерію для просування по службі, крім мінімальної вимоги шести місяців стажу на попередній посаді. Проте керівники повинні обґрунтувати міністрові і відповідному директорові свої пропозиції щодо підвищення. У декреті № 124 від 5 лютого 1996 року, який регламентує процеси службового розвитку, рекомендовано враховувати як особисті якості, так і об'єктивні критерії. Система оцінювання передбачає паралельне врахування опису профілю посади, специфічних вимог до неї і особистих якостей фахівця - тих, що можуть бути оцінені керівником. Таким чином, вона залишає певну нішу для суб'єктивних оцінок. Система просування і підвищення по службі в Естонії на даний момент переглядається.

Угорщина - єдина країна, у якій запроваджена система індивідуального оцінювання. Державні агенти оцінюються, щонайменше один раз, перед тим, як бути рекомендованим для просування у вищу категорію. Метою такого оцінювання є очевидне прагнення отримати об'єктивне су-

дження щодо професійних результатів і особистих якостей державного службовця і вирішити, чи заслуговує він на підвищення у посаді. Керівник служби повинен чітко обґрунтувати своє судження, так як воно веде до важливих наслідків у професійній кар'єрі особи. Із свого боку, державний службовець повинен бути ознайомленим з оцінками, винесеними щодо виконання ним своїх службових обов'язків, він також повинен підписати атестаційний листок, заповнений його керівником. Він може висловити свої судження і подати позов у робочий трибунал, а також оскаржити прийняте щодо нього рішення. Як і у багатьох західних країнах, серед яких і Франція, одним із наслідків спотворення цієї досить удосконаленої системи є той факт, що керівники прагнуть уникати конфліктів, оцінюючи весь свій персонал більш-менш позитивно. Така ситуація не характерна для країн Центральної Європи, але здається, що у цьому випадку на поведінку тих, хто оцінює, впливають наслідки минулого.

Насамкінець, що стосується Албанії, то критерії оцінки професійних досягнень були визначені у декреті ради міністрів від 29 січня 1996 року про ведення особових справ державних службовців. На практиці він застосовується лише частково, але є сподівання на те, що оцінювання знайде свій розвиток внаслідок встановлення залежності між його результатами та оплатою праці і службовою кар'єрою.

Мобільність

Горизонтальна мобільність між службами одного міністерства, і, особливо, між самими міністерствами чи між міністерствами та агенціями, що входять до їх складу, є іншою складовою професійної кар'єри. Вона доповнюється вертикальною мобільністю, результатом якої є підвищення на посаді і просування по службі.

У Західній Європі вона варіюється у залежності від країни і рівня скоординованості кадрової політики. Хоча горизонтальну мобільність, як правило, дуже важко оцінити, здається, що у даних чотирьох країнах вона або дуже незначна, або взагалі відсутня, що можна пояснити, між іншим, великим рівнем автономії кожного міністерства у сфері управління своїми кадрами.

Угорщина у цьому плані є винятком. Звільнення з посад, які проводяться в ім'я економічної доцільності, спонукають до мобільності. Для решти вона забезпечується вертикальним просуванням на вищі щаблі органів влади. До червня 1990 року переміщення по службі були можливими лише у рамках власне адміністративних служб. З того часу вони поширились на всі органи державної служби у широкому розумінні цього слова: адміністративні агенції, незалежні органи, що фінансуються із державного бюджету, трибунали, збройні сили тощо. Але роздрібнення процесу управління персоналом робить важчим проведення істинної політики зайнятості.

У Польщі мобільність погано вписується у систему, в якій агенти розглядаються, перш за все, як службовці, що найняті своїми міністерствами (а не державою). Мобільність, так само як і рішення відправити агента у розпорядження відділу кадрів, має вигляд покарання. У законодавстві передбачено, що контрактники можуть відмовитися від переміщення по службі, але державні службовці не мають такого права.

6. ОПЛАТА ПРАЦІ

Будь-яка система оплати праці намагається узгодити дві безумовні вимоги: зберегти загальну бюджетну рівновагу і заохотити агентів. У загальних рамках, зафіксованих законом, управлінці мають більшу чи меншу свободу дій.

В Угорщині у законі 1992 року зафіксовані основні компоненти заробітної плати: посадовий оклад, премії, тринадцята зарплата⁶. В урядовій постанові № 170 від 22 грудня 1992 року перераховані різні види премій, які можуть бути надані державному службовцеві. Посадовий оклад встановлюється у відповідності до закріпленого парламентом рівня мінімальної зарплати (23 400 форинтів на сьогоднішній день). Розмір зарплати кожного агента визначається у залежності від його місця в ієрархічній системі (класу, рангу, ешелону) шляхом застосування відповідного множинного коефіцієнта. В рамках встановлених єдиних правил міністри

⁶ Премія в кінці року, яка є еквівалентною місячній зарплаті.

мають певну свободу у визначенні розміру зарплати і премій. Законом дозволяється застосовувати збільшення чи зменшення на 20 відсотків заробітної плати державним службовцям, що належать до однієї категорії зарплат, за умови, що витрати будуть покриті за рахунок власних фондів організацій-роботодавців, а це є привілеєм лише декількох із них (наприклад, служби видачі патентів). Місцеві органи влади застосовують таку ж систему, маючи при цьому більшу свободу дій: у залежності від рішення місцевого виборного органу може встановлюватися різний рівень посадового окладу і навіть коефіцієнти можуть бути адаптованими до місцевих потреб. Таким чином, між працівниками різних органів можуть існувати істотні розбіжності. Деякі державні службовці отримують додаткові премії та допомоги, а інші - ні. Фонд заробітної плати кожного міністерства чи адміністративного органу затверджується державною Скарбницею залежно від кількості бюджетних посад. При наявності вакансій органи управління мають можливість використовувати зекономлені кошти для їх перерозподілу у вигляді премій чи інших допомог своїм працівникам.

У Польщі питання заробітної плати державних службовців регламентуються законом 1982 року і квітневим 1995 року декретом Ради міністрів. Але спільним в оплаті праці є лише спосіб її нарахування. Дирекція з питань бюджету міністерства фінансів після узгодження із Радою міністрів встановлює фонд заробітної плати державних органів управління у рамках річного державного бюджету. Слід зауважити, що як і більшість західних країн, Польща відмовилася індексувати заробітні плати у зв'язку зі зростанням вартості життя, оскільки це могло б стати одним із факторів інфляції. Питання збільшення розмірів заробітної плати вирішуються шляхом переговорів між відповідними міністерствами (фінансів і праці) і основними профспілками. Міністерство фінансів, головним чином, встановлює річні фонди заробітної плати для різних міністерств. Міністерство праці залучається до цього розподілу, але його роль значно ширша, що є, без сумніву, наслідком відновлення колишньої практики, коли воно мало всю повноту влади у питаннях встановлення зарплат для всього загалу працівників. Насправді, саме до нього звертаються міністерства, державні

органи і профспілкові організації за допомогою у впровадженні, а фактично для урегулювання шкали заробітної плати. В інших випадках процес встановлення заробітних плат і, загалом, управління кадрами, що оплачуються з державного бюджету, є дуже децентралізованим. Кожне міністерство довільно визначає суму коштів для оплати праці свого персоналу (за винятком фіскальних служб, митниць і самих міністерств, для яких встановлені спеціальні правила). Ця свобода виражається у можливості черпати із фонду заробітної плати суми, що планувалися для непередбачених посад, і використовувати їх для збільшення оплати праці діючих державних службовців. Результатом цього є збільшення частки вакантних посад.

В Естонії міністерства також зберігають вакантні посади у резерві або ж для збільшення розмірів заробітних плат, або ж для використання їх на непередбачувані потреби. Крім того, причиною створення нових структур часто виступає можливість створення нових управлінських посад.

Проте постає запитання, чи ці незайняті посади є зайвими по відношенню до реальних потреб, чи їх незайнятість є причиною незадовільного управління. Із-за недостатнього розвитку методів менеджменту персоналу важко знайти відповідь на це запитання. Одним з альтернативних вирішень цієї проблеми міг би стати ґрунтовний аналіз завдань, що потребують виконання, який супроводжувався б в окремих випадках збільшенням деяких видів винагород.

У Польщі в кожному органі державної влади є служба управління персоналом, яка систематично поновлює особові справи агентів (включаючи всі компоненти відносно їх персональних даних, сімейного стану, рівня освіти, службової кар'єри тощо). Її діяльність спрямована на проведення аналізу того, наскільки пропозиції, що надходять від міністра щодо індивідуального просування по службі, узгоджуються з діючими нормами і з особовою справою відповідного агента. На практиці, як це ми бачили у випадку із набором державних службовців, департамент управління персоналом майже у всіх випадках визнає себе переможеним. Персональні справи заповнюються від руки, не існує жодної інтегрованої міжміністерської системи інформації - ні ручної, ні інформатизованої. Заробітна плата видається

готівкою. У відповідності до нормативних документів, для кожної категорії посад існує шкала заробітної плати, так звана вилка оплати праці (*salary bracket*). Рівень кожноївилки встановлюється щорічно міністерством праці і соціальних питань після узгодження з міністерством фінансів.

У досліджуваних країнах рівень зарплат є досить варіативним для різних посад і у різних органах влади. У Польщі, наприклад, працівники Верховного Суду отримують у середньому утричі більше, ніж їх колеги з міністерства юстиції, яке фінансується набагато гірше. У міністерстві фінансів середня зарплата удвічі більша, ніж у міністерстві юстиції. Крім того, заробітні плати службовців місцевих органів управління є набагато вищими, ніж центральних органів влади. Розмір заробітних плат встановлюється самими місцевими органами влади. У Польщі вони намагаються округлити суму винагород свого персоналу, доручаючи працівникам виконання невеликих допоміжних робіт (щоб не удаватися до послуг сторонніх осіб). В Естонії також деякі організації, такі як митниця, податкові служби, агентства з приватизації, мають право видавати своїм працівникам зарплати на 20-40 відсотків вищі, аніж це передбачено шкалою оплати праці.

Важливим питанням є також і наявність розриву між базовим окладом та найвищим рівнем зарплати. Якщо взяти для порівняння сукупну заробітну плату (включаючи премії і різні виплати), можна сказати, що розрив є незначним в Албанії (від 1 до 2). У Польщі розрив набагато більший, у середньому від 1 до 4 чи 4,5, але між різними адміністративними органами існують суттєві відмінності. В Естонії, якщо обмежуватись порівнянням розриву між шкалами оплати праці, розбіжність набагато більша (формально від 1 до 7), але насправді розрив є не таким значним, оскільки зарплати рідко досягають найвищого рівня. Ієрархічна структура в Естонії все-таки є набагато ширшою, ніж в інших досліджуваних країнах. Угорщина є найближчою до середніх показників країн Західної Європи із максимальним розривом від 1 до 7,5 для державної служби у вузькому значенні цього поняття, і від 1 до 5 - для агентів державного сектора. Однак, слід врахувати той факт, що у цій країні, у відповідності до законодавства 1992 року, була встановлена

мінімальна заробітна плата, що привело до деякого звуження шкали державних виплат.

Однією з головних проблем, з якою стикаються досліджувані країни, як і багато інших, що перебувають на перехідному етапі, є швидке зростання приватного сектора, який пропонує, як правило, набагато вищий розмір заробітної плати. Рівень оплати праці в системі державного управління не завжди є привабливим для молодих кваліфікованих кадрів, зокрема, що стосується Польщі та Угорщини. Яким чином слід підтримати систему оплати праці і кар'єри, щоб уникнути тієї ситуації, коли найкращі і найкваліфікованіші кадри почнуть покидати органи управління? Крім заходів загального характеру, що є досить обмеженими (як, наприклад, загальне підвищення рівня зарплат, яке все-таки залишається великою мірою залежним від бюджетних можливостей), були проведені окремі, специфічні заходи. Наприклад, була надана можливість відповідальним особам високого рівня представляти інтереси держави в адміністративних радах націоналізованих підприємств, що дозволило, наприклад, в Угорщині, подвоїти розмір деяких винагород. Часто дозволяється (або законом, або на практиці) поєднання виконання службових обов'язків з іншою публічною, а іноді й приватною, діяльністю. Види такої діяльності у тій чи іншій мірі регламентовані нормативними документами (*див. нижче*). В Албанії винагорода, що отримується у рамках дозволеної додаткової діяльності, не може перевищувати рівня сукупної двомісячної зарплати на рік. Але іноді законодавство порушується. Так, в Естонії трапляються випадки, коли державні службовці працюють консультантами на приватних підприємствах.

Найкращим способом винагороди залишаються премії, які можуть надаватися державним службовцям за виконання ними додаткових повноважень чи за високі досягнення на службі. Існує взагалі два види додаткових виплат. Одні з них, які пов'язані з об'єктивним станом речей (сімейні виплати, виплати для компенсації віддаленості від місця роботи, доплати за знання іноземних мов, доплати за шкідливі для здоров'я чи небезпечні роботи), розподіляються автоматично. З іншого боку, виплати, що

пов'язані з виконанням функцій чи професійними досягненнями, можуть бути далекими від об'єктивності, розподілятися недиференційованим способом і використовуватися, у залежності від вільних коштів, як засіб підвищення зарплати частині чи загалу працівників. У Польщі частка заробітної плати, що виплачується у формі різних премій, коливається від 4 до 60 відсотків залежно від органу управління.

Наслідком цього є той факт, що розрив між рівнями заробітних плат є іноді дуже суттєвим. Взагалі, неоднаковість зарплат характерна не лише для досліджуваних країн, а привілейоване становище міністерства фінансів у багатьох країнах надає йому можливість робити своїм службовцям більш значні доплати чи забезпечувати їм більш вигідну службу кар'єру. У західних країнах теж зустрічаються деякі добре відомі тенденції, такі як відсутність прозорості у розподілі допоміжних виплат, привілейованість органів контролю (як і міністерства фінансів) чи надання переваги недиференційованому розподілу премій з більшим урахуванням місця державного службовця в ієрархічній структурі влади, ніж його професійних досягнень. Здається, що така нерівність зарплат посилюється завдяки автономності міністерств і місцевих органів влади і корелює з природнім функціонуванням ринку праці, який намагається краще оплачувати виконання тих функцій, які користуються найбільшим попитом. Наслідком нерівності зарплат є також той факт, що найбільш компетентні кадри відмовляються працювати у збиткових, найменш оплачуваних секторах. Вона також спричиняє наростаюче порушення рівноваги між тими міністерствами, що знаходяться під політичними впливами, і тими, які їм піддані у меншій мірі.

Загальним враженням від країн, що досліджуються у даній публікації, є те, що спостерігається велика розбіжність в оплаті праці, яка залежить як від типу міністерства, так і від локалізації органу влади (центрального чи місцевого рівень). Очевидним є те, що при впровадженні політики державних виплат навряд чи можна залишати поза увагою ринок праці і характерні особливості тих професій, що користуються на ньому попитом.

7. ПРАВА І ОBOB'ЯЗКИ - ДЕОНТОЛОГІЯ

Колись права і обов'язки у державному секторі регулювались трудовим кодексом. Його положення загалом були дуже розпливчатиими, правопорушення не завжди каралися, а права не завжди захищалися. Віднині права і обов'язки визначені у законі про державну службу. Але що стосується багатьох докорінних проблем, таких як конфлікт інтересів, несумісність посад, обов'язок надання інформації громадянам (і конфіденційності), то нормативні положення щодо них часто залишаються розпливчастими. В умовах відсутності чітко визначених критеріїв, які встановили б, наприклад, ту межу, починаючи з якої заняття приватними справами може завдати шкоди державному інтересу, а також за браком спеціальних робочих процедур, складається враження, що законодавство знаходиться лише на шляху утвердження базових принципів. І навпаки, надмірна деталізація правил, як, наприклад, в Естонії, може супроводжуватися труднощами у їх застосуванні.

Загалом головними обов'язками державних службовців є:

- дотримання Конституції і законності;
- ієрархічне підпорядкування (за умови деяких чітко визначених обмежень);
- неупередженість, чесність;
- об'єктивність;
- надання інформації громадянам;
- "відданість" (Албанія);
- захист іміджу служби і державних таємниць (Угорщина);
- участь у курсах підготовки і проходження екзаменів (Угорщина).

У визначенні прав є певні різновидності: гарантія посади (Албанія, Угорщина), право на підготовку, на заробітну плату, право не бути переведеним на іншу посаду без особистої згоди на це, право участі у професійних спілках. В угорському законодавстві за державними службовцями визнані також деякі права політичного характеру. Право на страйк існує в Угорщині (але воно обмежене угодою, підпи-

саною між урядом і профспілками у 1994 році) та у Польщі, але не існує в Албанії; до естонського законодавства, яке у початковій версії забороняло участь у страйку, у грудні 1995 року була внесена відповідна поправка з цього приводу.

Існування професійних спілок у більшій чи меншій мірі є новим явищем для даних країн. Ми недостатньо володіємо даними про рівень охоплення профспілками державних службовців цих країн, але здається, що він досить низький, і профспілки іноді успадковують чи не найгірші риси із радянського періоду. Загалом, ще не знайшли свого застосування на практиці ні колективні переговори, ні участь профспілок в управлінні, хоча Угорщина у цьому відношенні становить виняток.

Угорський закон про державну службу фактично містить у собі детальні положення з цього питання і профспілки відіграють у цій країні досить суттєву роль. Закон визнає на ними право представлення інтересів, а також право на отримання інформації, яке дозволяє їм виступати на прохання агента посередником у дисциплінарних процедурах. Профспілки можуть брати участь у Форумі примирення інтересів у державній службі (узгоджувальному органі, що був створений у 1993 році), а також у колективних переговорах. Схоже, що цей форум відіграє позитивну роль у розробці етичних норм (*див. вище*) і у питаннях заробітної плати.

Делікатне питання щодо сумісництва посад розглядається залежно від контексту, як серед зобов'язань, так і серед прав, що має у цьому свій сенс.

В Албанії законодавство визнає за державними службовцями право на вторинну публічну діяльність, "якщо ця діяльність не йде врозріз з їхніми функціями" (за раніше прийнятою міністерством фінансів постановою державним агентам митниці і податкових служб заборонялось працювати у приватному секторі).

В Естонії дозвіл на суміщення державної служби з приватною діяльністю може бути наданий вищим керівним органом за умови, що ця діяльність не завдасть шкоди ні успішному виконанню службових обов'язків, ні репутації організації. Державним службовцям заборонено входити до складу органів управління і контролю комерційних

товариств. Але це обмеження не поширюється на державні підприємства. На практиці деякі високі державні службовці поєднують виконання посадових функцій з консультативною чи іншою діяльністю. Законом вимагається, щоб усі державні службовці подавали щорічну детальну декларацію про доходи, рухомість і нерухомість, що знаходяться у їх власності, вказуючи кількість автомобілів, човнів, літаків тощо. Але що б не було в ній записано, не існує жодних санкцій з цього приводу, а державні органи влади лише зменшують довіру до себе, постійно встановлюючи детальні правила щодо подарунків державним службовцям.

З іншого боку, в Естонії були введені правила, які забороняють державним службовцям переходити на підприємства, які вони в свій час контролювали, але невідомо, чи ці положення закону про державну службу дотримуються, чи ні, оскільки не існує реєстру, де були б зібрані дані про посади, що передбачають виконання таких контрольних функцій, чи про посади, які обійняли державні службовці після того, як залишили органи державної влади. З цього приводу можна сказати, що передумовою дотримання правил на практиці є наявність відповідних засобів управління персоналом. До того ж, ця проблема пов'язана з проблемою несумісності. Естонський звіт зауважує з цього приводу, що у деяких випадках становить інтерес суміщення державної і приватної діяльності, аніж відставка з державної служби заради приватної кар'єри, яка іноді виявляється оманливою.

Угорський закон також піднімає питання несумісності: він забороняє державним службовцям виконувати функції у виборному органі, якщо вони перехреснюються із сферою їх компетенцій. Щодо приватної діяльності, то для її проведення необхідно отримати відповідний дозвіл, а сама вона не повинна ставити під сумнів нейтральність і неупередженість даного агента. Будь-яке суміщення заборонене для високих посадових осіб (за винятком деяких видів наукової і художньої діяльності, як, наприклад, викладацька діяльність). Можливість входження до органу управління приватного підприємства може не підпадати під дію положень про несумісність посад за умови, що така діяльність не веде до конфлікту інтересів, у протилежному випадку

законом передбачена відставка (вона оголошується у загальному порядку чи у 30-денний термін).

У Польщі положення про несумісність посад чітко визначені у законі. Будь-яке сумісництво без дозволу керівника служби забороняється. Воно не може бути дозволене, якщо існує підозра, що воно вплине на неупередженість агента чи спричинить конфлікт інтересів. Однак, на практиці застосування цих положень є більш гнучким. Вони по-різному застосовуються у різних міністерствах: не частими є дозволи на сумісництво у міністерстві праці і соціальних питань (за винятком хіба що на викладацьку діяльність, якщо вона проводиться не за рахунок службового часу); у міністерстві торгівлі і промисловості, як і в міністерстві культури та мистецтв, навпаки, дуже часто дозволяють обіймати посади за сумісництвом з частковою зайнятістю. Причиною таких сприятливих умов є те, що вони допомагають збереженню агентів у державному секторі. У деяких випадках вузьке трактування поняття суміжної посади, так як це впливає із кодексу законів про працю, дозволяє обходитися без будь-якого дозволу. Закон також забороняє державним службовцям входити до будь-яких керівних чи контрольних органів приватних підприємств, за винятком осіб, що призначаються законом з метою представлення в них суспільних інтересів. З приводу останнього відбулися бурхливі дебати, під час яких обговорювалась можливість оплати роботи таких агентів; міністерство юстиції оприлюднило імена тих, хто отримував винагороду на цій підставі, погрожуючи їм судовим переслідуванням. Однак, ці погрози фактично ні до чого не призвели, хоча деякі з названих державних службовців були заміщені, і, здається, відтепер виконання таких функцій більше не може бути оплачуваним.

Нелегко осягнути й індивідуальну поведінку працівників. Вона відображає цінності оточуючого середовища. Спостерігається певний прогрес, однак досить часто має місце байдужість до споживачів, успадкована ще з часів соціалізму. В албанському звіті перераховані деякі властивості, що є характерними для державної служби: зарозумілість, улесливість, повільність. В естонському звіті основними перешкодами для загальнодержавного інтересу

названі формалізм і індивідуалістська культура. В Естонії часті зміни міністрів ведуть до нестабільності в роботі. А це, в свою чергу, призводить до втрати мотивації, байдужості по відношенню до результатів роботи. Часто одним із елементів культури державної служби є поєднання службових і особистих стосунків.

Великі зусилля були спрямовані на створення кодексу поведінки. В Угорщині такий кодекс був прийнятий шляхом спільного обговорення у Раді з питань державного управління та органах з надання державних послуг. У зв'язку з цим виникли дебати щодо того, чи повинна надаватись перевага при прийнятті такого документа узгоджувальним процедурам, чи він повинен бути прийнятий законодавчим шляхом. В той же час існує ризик, що встановлені норми будуть більше зорієнтовані на захист організації та її іміджу, аніж на якість послуг, що надаються споживачам, про що свідчить, зокрема, приклад міністерства культури Естонії.

В Албанії етика поведінки в державній службі регламентується декретом Ради міністрів від 16 вересня 1996 року. У ньому можна знайти положення щодо чесності, неупередженості, конфлікту інтересів, а також стосунків з громадськістю.

У Польщі ще не прийшли до того, щоб замінити старий кодекс поведінки часів соціалізму на новий документ.

Серйозною проблемою визнана, загалом, і корупція, яка дуже важко піддається оцінюванню. В естонському звіті серед причин корупції названі невеликі розміри країни, де всі знають один одного, відсутність стабільної еліти і грубість у розподілі багатств, що несподівано прийшли після перехідного періоду ("ми всі були бідними" - говорить один з соціологів). Згідно із загальновідомою думкою, особисті зв'язки відіграють головну роль під час укладання ринкових угод, а серед власників банків можна навіть зустріти деяких політиків і високих посадових осіб. Правда і те, що випадки корупції дуже рідко піддаються розголосу чи караються. Якщо ж таке і трапляється, то часто з політичних мотивів. Подібна ситуація завдає серйозної шкоди органам державної влади та їх іміджу.

В Угорщині громадська думка є дуже чутливою щодо проблем корупції, тому багато справ закінчились відставкою винних.

Дисципліна

Система дисциплінарних заходів, яка колись регулювалась трудовим кодексом, сьогодні доповнилась новими правилами. Рівень розробки правил, що стосуються дисциплінарних процедур, залежить від країни. Головними компонентами, які забезпечують об'єктивність системи, що дуже швидко впроваджується в життя, є дотримання прав на захист і оскарження санкцій у незалежному органі. Дисциплінарна процедура, яка встановлена в Угорщині, має два етапи: етап розслідування і етап прийняття рішення. Гарантованими є права на захист (право бути вислуханим, право мати асистента чи представника та ін.). У Польщі дисциплінарна система має подвійний рівень усередині адміністративного органу, до якої також додається право на подання клопотання до суду. Залежно від країни застосовуються санкції, що можуть бути опротестовані або у робочих трибуналах (Угорщина), або в адміністративному суді (Естонія, Польща).

В Албанії система покарань дуже централізована: рішення приймає міністр, виходячи із пропозицій своїх директорів. Система апеляцій, яка передбачена нормативними актами, ще не знайшла свого застосування на практиці.

В той же час, здається, що впровадження системи оскаржень гальмується різними причинами, серед яких можна назвати страх перед скандалом, що у багатьох випадках підштовхує до полюбовного вирішення проблеми, тобто веде до спровокованої відставки (Естонія, Угорщина). Звільнення з посади за дисциплінарні правопорушення трапляються дуже рідко. Водночас, в Албанії близько 350 службовців митниці і фінансової поліції були звільнені за минулий рік за корумпованість. У Польщі за час проведення даного дослідження було подано лише декілька скарг з дрібних проблем (невиправдана відсутність на робочому місці, не підготовлена до потрібної дати справа). В одному

випадку недозволеного сумісництва посад винний подав у відставку, в іншому випадку дисциплінарна процедура не увінчалась успіхом.

8. ЗВ'ЯЗКИ З НАСЕЛЕННЯМ

Державні службовці дуже часто є мішенню для критики з боку громадськості, яка докоряє їм за негнучкість і неефективність бюрократичних процедур, корумпованість тощо. У випадку невдоволення населення, яке звикло до патерналістської держави, державні службовці слугують іноді "козлами відпущення", і трапляється це через те, що їхня культура не завжди зорієнтована на споживачів. Неоднаковими є міра ввічливості і допомоги громадянам. В Угорщині у випадку, коли скарга громадянина на поведінку державного службовця виявляється обґрунтованою, то керівник застосовує до нього дисциплінарні заходи (проте, можна припустити, що лише серйозні вчинки могли б призвести до покарання).

Що стосується доступу до інформації, то навіть за умови існування нормативних документів у них не закріплене істинне право на отримання інформації з адміністративних питань. Обов'язок надавати інформацію громадськості іноді утверджується набагато повільніше, аніж заборона розголошувати професійні таємниці чи інформацію, що може призвести до заподіяння шкоди органу управління. На практиці точки зору щодо конфіденційності розходяться.

В Естонії обов'язок надання інформації закріплений у статті 44 Конституції. Це стосується інформації загально-го характеру щодо охорони здоров'я, навколишнього середовища, порушення прав людини, освіти, корупції чи кримінальних даних. Мова йде також про зарплати членів уряду та місцевих керівників (але не адміністративних структур). За умови, коли відсутнє законодавство з питань прав на отримання інформації, органи державної влади зберігають за собою право на власний розсуд визначати ту інформацію, яка може бути оприлюднена.

В Угорщині оприлюднення персональних даних і загальнокорисної інформації закріплене законом 1992 року, але умови його впровадження у практику залежать від правил внутрішнього розпорядку кожного органу. Цими правилами з великими застереженнями визначається коло тих, хто має право на отримання інформації, а також обсяги такої інформації. Крім того, у законі 1995 року визначена та секретна інформація, яка повинна оберігатися і не розголошуватися. Недостатність вживаних заходів щодо захисту інформації, а також розголошення тієї інформації, що може призвести до заподіяння шкоди адміністративній діяльності, розглядаються як дисциплінарні проступки.

В Албанії доступ до інформації у кожному міністерстві регламентується по-різному (так, наприклад, міністерство фінансів забороняє доступ до документів, що стосуються бюджету). Щодо збереження таємниць, то з цього приводу прийнятий відповідний закон.

9. ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ПОЛІТИКА

Спосіб, у який в кожній з країн трактується питання про відносини з політикою (підняте у вступі до даної публікації), залежить від розбіжностей, що існують у концепціях щодо принципу нейтральності органів державного управління і їх підпорядкування урядовим структурам.

У Західній Європі деякі країни, як, наприклад, Велика Британія, вважають, що нейтральність органів державного управління повинна бути абсолютною, тому проводять чітке розмежування між політичними і адміністративними рівнями. Для інших країн нормальне функціонування демократії і політичного плюралізму сумісне з відносною політизацією, яка поєднується з принципами заслуг і кар'єрного розвитку. Подібні розбіжності зустрічаються і в країнах Центральної Європи.

Якщо конкретніше, то існують різні аспекти у питаннях взаємовідносин між органами державної влади і полі-

тикою. По-перше, це можливість сумісності посади на державній службі і політичної діяльності (належність до політичної партії, активна партійна робота, робота у виборних органах); по-друге, це вплив політичних факторів на процеси набору кадрів і кар'єрного розвитку. Дискусійним є питання про те, повинна чи ні обмежуватися політизація у вищих ешелонах влади; і чисельними є ті, хто зауважує, що певна міра політизації є допустимою у перехідний період.

Що б там не було, дану ситуацію важко проаналізувати, так як навіть в середині однієї країни вплив політичних факторів значною мірою відрізняється залежно від різних сфер і часу. Крім того, ми могли констатувати той факт, що у вищих ешелонах влади вага політичних уподобань може бути значно меншою, якщо вони вимагають наявності професійних компетенцій, що користуються попитом на ринку праці.

Загалом, участь державних службовців у політичних заходах обмежується лише незначною мірою. В Угорщині не допускається поєднання службової діяльності з виконанням певних елективних мандатів, якщо існує ризик протидії повноваженням даного службовця. В Естонії заборонено входити до складу керівних органів партій. В Албанії у статті 33.6 статуту державної служби записано, що державні службовці мають право на політичну діяльність, якщо це не суперечить закону і лише за умови, що ця діяльність не є несумісною з його посадовими обов'язками. Державним службовцям не дозволяється обіймати посади у партії чи політичній організації.

Що б не було у них записано, ці нормативні документи не дуже впливають на рівень політизації органів державного управління і особливо їх вищих ешелонів. У албанському законодавстві визначена категорія "політичних посад" (*political appointees*), які можуть бути скасованими з політичних мотивів. У цій країні, що зазнала найбільш різких змін, велика кількість звільнень з посад на початку перехідного періоду відбувалась саме таким чином. І все-таки нелегко повністю оцінити той пресинг, який чинять політики на органи управління.

У Польщі процеси набору кадрів і кар'єрного розвитку також не є вільними від політичних впливів, а іноді

вони відбуваються всупереч закону і з порушенням принципу професійних якостей. В той же час, деякі міністерства намагаються, і досить-таки успішно, звільнитися від подібних явищ, як це робить, зокрема, міністерство освіти.

В Естонії система пережила низку болісних реорганізацій, що відбулися у 1990 році і які потягнули за собою поряд з відставками швидкі кар'єрні злети і перекваліфікації. В той же час для багатьох молодих людей органи державного управління (дякуючи отриманій підготовці і контактам, які вони змогли встановити за час роботи в них) стали трампліном для стрибка у приватний сектор і політику. Цілком очевидно, що така ситуація стала причиною сильної фрустрації для тих, хто побачив, таким чином, обмеження своїх можливостей кар'єрного розвитку, а найстарішим кадрам не залишилось іншого вибору як захищати свої позиції.

10. ПИТАННЯ ДЛЯ РОЗГЛЯДУ

Щоб забезпечити професіоналізм і ефективність державного управління, необхідно мати компетентні, мотивовані і політично незаангажовані кадри, які працювали б у системі, повністю зорієнтованій на служіння загальнодержавному інтересові. Якщо відносно легко можна уявити ідеальний профіль державної служби, яка базувалася б на системі заслуг, то значно складніше визначити шляхи і засоби, за допомогою яких його можна створити. Специфічні умови, що властиві кожній із країн, зокрема історичні, культурні, економічні і соціальні особливості, обумовлюють, часто навіть більше, ніж інституційні рецепти, успіх чи провал реформ. Можливості проведення змін можуть бути також обмежені перешкодами, що мають політичний чи фінансовий характер. Залишається сподіватись хоча б на те, що перехідний період - це еволюційний процес. Є надія, що відбудеться поліпшення ситуації, так як існують великі мотивуючі фактори для проведення реформ, серед яких і перспектива наближення до Європейського Союзу і спільного ринку.

Попередньою умовою є те, що кар'єра в органах державного управління повинна стати привабливою не лише рівнем заробітних плат і премій (значно обмежених сьогодні бюджетними можливостями), але й своєю стабільністю, престижем, професійною мобільністю.

Саме з такими цілями пов'язані питання, що розглядаються нижче:

10.1. Принцип і застосування на практиці законодавства про державну службу

10.1.1. Усі погоджуються з тим фактом, що необхідно мати набір досить простих нормативних актів, які можна було б негайно і досить легко застосувати на практиці, тому у всіх чотирьох країнах, які розглядаються у даній публікації, були прийняті статuti державної служби.

Прийняття такого законодавства дозволяє встановити чітку нормативну базу (визначити сферу державної служби, правил набору кадрів і управління кар'єрами тощо), в той же час, дуже важливо зробити все необхідне для того, щоб встановлені таким чином правила були визнані і прийняті усіма учасниками процесу і щоб вони трансформувались у конкретні управлінські дії.

Крім того, не можна обмежуватись мовою лише про тих агентів, які мають статус державних службовців і частка яких у кожній з країн дуже різна. Вимагають уважного вивчення професіоналізм й досягнення усіх працівників міністерств і агенцій, що входять до їх складу (щоб не виходити за рамки даного дослідження), яким би не був юридичний статус даних осіб.

10.1.2. Взагалі, варто виділити декілька типів посад і рівней відповідальності, важливість яких значною мірою може змінюватися у різних країнах. У кожному випадку непросто встановити межу між різними категоріями посад, при цьому слід брати до уваги специфіку кожної країни:

- ◆ Посади, що мають політичне забарвлення, чи ті, що слугують для забезпечення виконання функцій, по-

кладених безпосередньо міністром, можуть бути визначені як посади, що належать до відання уряду. Здається логічним, що призначені на ці посади особи не підпадають під дію закону про державну службу, так як покликані виконувати цілий ряд функцій, що покладаються на них політичними лідерами.

- ◆ Посади, що містять в собі функції прийняття рішень, створення концепцій і визначення напрямів державної політики, а також завдання координуючого і управлінського характеру, можуть підпорядковуватися статуту державної служби, якщо такий статут існує. Цей тип посад вимагає особливих компетенцій та політичної незаангажованості і справді заслуговують того, щоб бути визначеними у законодавстві і охоронятись ним. Деякі специфічні посади, наприклад ті, що належать до фіскальних органів влади, заслуговують на те, щоб повністю підпорядковуватися статуту державної служби. Саме на цьому рівні найгостріше проявляється потреба у компетентних і мотивованих кадрах, для яких приватний сектор є більш привабливим.
- ◆ Що стосується посад з виконавчими функціями, то вони можуть або знаходитися у віданні державної служби, або ж підпорядковуватися колективним угодам чи трудовому законодавству, якщо тільки у нормативних актах точно визначено, де знаходить межа між цими двома категоріями.
- ◆ Посади, що мають специфічний характер, такі як посади поліцейських, суддів, військових підпорядковуються спеціальним статутам.

10.2. Концепція і впровадження кадрової політики

10.2.1. За часів перехідного періоду загальні місії, що були покладені на різні органи державного управління, зазнали значних змін. З'явилися нові завдання, як, наприклад, підготовка до європейської інтеграції, інші ж функції

втрапили свою значимість. Якщо у деяких секторах пройшла реорганізація, що іноді супроводжувалась звільненням працівників, то у більшості випадків нагальні потреби не дозволили приступити до загального обговорення питання про розподіл людських ресурсів і їх пристосування до нових завдань. Це вимагає проведення детального перепису службовців, що працюють у кожному з підрозділів, із зазначенням їх індивідуальних характеристик (віку, рівня освіти, професійного досвіду тощо). Метою цього є не лише наочно показати хронічну нестачу ресурсів, про яку з охотою говорять в органах влади, але й провести якісну оцінку їх використання з урахуванням тих завдань, які стоять перед кожною із служб. Мова йде про те, щоб зробити прозорим процес прийняття рішень, що дозволить уникнути незаконного чи формального скорочення штатів без урахування реальних потреб або дасть змогу збільшити їх у випадку необхідності.

10.2.2. Цілком очевидно, що існує взаємозв'язок між слабкою узгоджувальною політикою управління персоналом і труднощами, які зустрічаються на шляху впровадження професійної державної служби. Правда і те, що менеджери персоналу можуть мати певний зиск від наданої їм свободи дій і гнучкості у питаннях набору кадрів і оплати їхньої праці. Але також правильним є і те, що ця свобода дозволяє багатьом експериментувати і впроваджувати інноваційні політики управління персоналом, успішні результати яких можуть бути уроком для інших міністерств. Однак, нам здається, що відсутність координаційного, дорадчого і організаційного органу шкодить процесу управління службовими кар'єрами і може зруйнувати затрачені на становлення професійної і ефективної державної служби зусилля.

Якщо координація не є самоціллю (погано продумана, вона навіть може бути причиною обтяжливості процедур), то мінімальні координаційні зусилля можуть все-таки сприяти удосконаленню процесу управління, зокрема допоможуть уникнути того, щоб у різних міністерствах не були впроваджені суперечливі правила і напрями політики, які виходять із приватних, корпоративістських чи якихось інших інтересів. Проте це не означає централізації управління кадрами у рамках єдиної урядової структури.

Навпаки, така координація може об'єднати процеси втілення в життя визначених на національному рівні пріоритетів, урегулювання цілей, засобів їх досягнення та контролю за управлінням персоналом.

10.2.3. Питання пошуку найбільш ефективного способу розвитку такої координації залишається відкритим, і у кожній з країн на нього існують різні відповіді. Ефективність у цій сфері залежить від реальних умов, що склалися у країні. Досвід показує, що фактично причиною краху є створення таких органів, завдання яких або дуже погано визначені, або мають досить амбіційний характер. І, навпаки, процес координації є досить успішним у тих випадках, коли вона доручена органу, завдання якого є чіткими, реальними і співвідносяться із наданими йому для цього ресурсами. Здається, що позитивну роль у заохоченні міністерств до проведення гармонійної і узгодженої політики може відіграти створення відносно простої структури під егідою авторитетного інституту (Прем'єр-міністра, міністра фінансів, державної служби чи іншого). Завдання такого органу повинні бути чітко визначеними і сформульованими з урахуванням реальних життєвих обставин.

10.3. Методи управління персоналом

На яких методах може ґрунтуватися політика управління персоналом? Варто зробити декілька зауважень при відповіді на це запитання, виходячи із фактів, зібраних під час проведення даного дослідження.

10.3.1. Якою б не була роль координуючого органу, головною залишається роль дирекцій управління персоналом, що існують у кожному міністерстві. Можна побачити, що за умови, коли ці дирекції наділені владними повноваженнями, мають стабільний характер і володіють достатньою кількістю ресурсів для виконання своїх функцій, політика управління персоналом проводиться досить жорстко, а політичні впливи чи персональні зв'язки зведені до мінімуму. Дуже важливим є те, щоб кадрова політика була зрозумілою і сприймалася усім контингентом державних службовців, а для досягнення цієї мети можна організувати спе-

ціальні заходи чи навчальні курси з роз'яснення даної політики.

10.3.2. Одним із засобів узгодження правил управління і контролю за їх дотриманням може бути створення єдиної картотеки персоналу, так як це передбачено декретом 1996 року в Албанії і практикується в Угорщині (реєстр персоналу), як і в багатьох західноєвропейських країнах. Такий засіб дозволить також координуючій інстанції контролювати сукупність управлінських актів і наглядати за дотриманням політики управління людськими ресурсами, затвердженої на національному рівні. Можна виділити декілька типів управління залежно від способу організації і розподілу повноважень між міністерствами та від розвитку інформаційних ресурсів. Найбільш ефективним способом є управління за допомогою інформаційних технологій, тому що створення мережі дозволяє здійснювати розподіл картотеки. Однак, якщо у найближчому майбутньому інформатизоване управління неможливо запровадити, то першим етапом, який підготує перехід до такого управління, є створення паперової картотеки особових справ працівників.

10.3.3. Оприлюднення правил управління посадами і службовими кар'єрами там, де це відбувається, можна охарактеризувати як дуже позитивний фактор, який дозволяє привернути увагу більшої кількості кандидатів і підвищити мотивацію персоналу. Одним з аспектів такої гласності, що у великій мірі сприяє удосконаленню процесу відбору кадрів, є опублікування інформації про вакантні посади (*див. вище*).

10.3.4. Хоча це питання безпосередньо і не розглядалося, розрив, який ми іноді могли спостерігати між принципами та їх застосуванням на практиці, спонукає до необхідності постановки питання про контроль. Недотримання правил може бути наслідком недосконалості існуючих механізмів.

Контроль може бути судовим і несудовим (адміністративним). Несудовий контроль, який має превентивний характер, може відбуватися у різних формах. Так, контроль за дотриманням фінансових процедур є на сьогодні ефективним засобом для скасування рішень, які не відповідають діючим законодавчим і нормативним правилам: будь-яке

рішення, що містить посилання на бюджет, навіть якщо воно приймається найвищою інстанцією, передбачає обов'язкове погодження з компетентним у питаннях фінансового контролю органом, який є у кожному органі державного управління і який підпорядковується міністерству фінансів; у разі його відсутності рішення може бути заблокованим. Поряд з цим, адміністративний контроль може здійснюватися й іншими органами (комісіями, інспекціями тощо).

Судовий контроль може здійснюватися як спеціалізованими судовими органами, так і неспеціалізованими. Попередній етап може полягати у створенні на міністерському чи іншому рівні адміністративних інстанцій для оскарження рішень. Цим інстанціям, до складу яких увійшли б, можливо, представники органів управління, можна доручити розгляд клопотань, зв'язаних з оскарженням управлінських дій.

Існування таких типів контролю є не лише чинником зміцнення правової держави, але й способом збільшення довіри і мотивації працівників до їх професійної кар'єри і поліпшення іміджу державних органів влади.

10.4. *Набір кадрів*

Нагальним питанням є набір кадрів. Воно фактично обумовлює майбутнє державних органів влади через оновлення поколінь. Ставка є дуже важливою, тому що набір непристосованих до роботи у нових умовах кадрів призводить до ризику позбавлення на тривалий час шансів створення ефективної і привабливої для партнерів з приватного сектора й іноземців державної служби.

Окремо слід розглянути декілька чинників, які зумовлюють нейтральність державних органів влади і їх привабливість: перш за все, гласність процедур і опис посад, а також право вибору методів відбору кадрів.

10.4.1. Гласність є одним із ключових факторів створення правової держави і нейтральних органів управління. Прозорість методів і критеріїв відбору веде до зростання професіоналізму у державній службі: підбір кадрів стає більш

селективним завдяки великій кількості кандидатів, яким пропонується - зокрема тим, у кого є необхідні для цього дані - можливість підготуватися і у майбутньому взяти участь у процесі набору на державну службу.

Гласність проявляється, перш за все, в оприлюдненні встановлених правил: умов, що вимагаються від кандидата (вік, освіта тощо), чітких процедур і критеріїв відбору з огляду на тип майбутньої посади, способи призначення на вакантну посаду і опису функцій (це є предметом опису посади, паралельно з яким дається опис необхідних для даної посади якостей і перелік майбутніх завдань), рівня оплати праці і перспектив розвитку кар'єри. У більш загальному вигляді, дотримання справедливості і рівності між кандидатами є також фактором удосконалення умов набору кадрів.

10.4.2. Методи відбору кадрів є справою обставин, і жоден метод не може бути визнаним а ргіогі як панівний відносно інших. Фактично все залежить від кількості потенційних кандидатів, від типу посади і від набору якостей, необхідних для її заміщення. Для того, щоб уникнути дуже обтяжливих операцій, процедура конкурсу могла б адаптуватися залежно від кількості очікуваних кандидатів.

Основними підводними рифами у цій сфері є зловживання формальними процедурами чи, навпаки, повна відсутність будь-яких правил. Як ми могли встановити, надмірно обтяжлива і складна система дуже часто є непридатною і призводить до зневіри як менеджерів, так і кандидатів. На противагу цьому, відсутність мінімальних правил відкриває шлях підозрам, обгрунтованим чи ні, і підриває довіру до проведеного таким чином вибору. Отже, оптимальним шляхом, не задля дотримання бюрократичного духу, а з огляду на майбутню менеджерську перспективу, є пошук методу, спрямованого на забезпечення базових вимог до посади чи типу посади. Наприклад, підхід з урахуванням категорії функцій (підхід з точки зору професії) є більш реалістичним, аніж система детального опису кожної із посад (показовим є той факт, що більшість західних країн відмовилися від систематичного застосування даної системи).

10.5. Кар'єра

Професіоналізм і ефективність органів державного управління залежать не лише від якості процедури набору кадрів, але й від організації їх професійної кар'єри. Справді, перспективи кар'єрного розвитку є одним з головних чинників для утримання кращих агентів на державній службі, а урахування їх професійних якостей під час просування по службі - головний мотивуючий фактор для поліпшення успіхів і кваліфікацій.

Деякі питання заслуговують на окрему увагу:

10.5.1. Встановлення єдиних для різних органів управління правил, які закріплюють ієрархічну структуру посад і рангів, а також організацію кар'єрного розвитку, є визначальним елементом процесу роз'яснення і гармонізації. Вони допомагають уникнути великих неузгодженостей між секторами і дозволяють розглядати мобільність як позитивний фактор, що сприяє інтеграції у державну службу і взаємному збагаченню між адміністрацією та її агентами.

10.5.2. Головною умовою професіоналізації державної служби і мотивації державних службовців є гідна оцінка їх заслуг у процесі розвитку службової кар'єри. Всі згодні з тим, що ця оцінка заслуг відбувається шляхом встановлення відповідної системи оцінювання, яка дозволяє приймати рішення щодо кар'єри на основі справедливої оцінки якостей і професійних досягнень працівників та забезпечує просування агентів лише за умови об'єктивного визнання їх компетенцій.

Прикладом для впровадження такої системи оцінювання можуть слугувати деякі країни (Об'єднане Королівство, Франція, Німеччина, Угорщина), з досвіду яких можна почерпнути декілька загальних правил. Можна запозичити, зокрема, принцип закріплення у нормативних документах низки об'єктивних критеріїв: старанність, пунктуальність, товариськість, почуття відповідальності, здатність до інновацій, до вирішення проблем на своєму рівні, досягнення службових цілей та ін., які можуть оцінюватись за простими і прозорими правилами. Для того, щоб уникнути природної тенденції усіх систем швидко розвиватися шляхом стандартизації зверху, ці критерії, можуть бути

відібрані з квоти встановлених вищих оцінок. Крім того, запровадження оцінювальної співбесіди дозволить тому, хто оцінює, мати безпосередній контакт з працівником і краще зрозуміти його прагнення і проблеми. Така співбесіда дозволить і працівникові краще зрозуміти те, що від нього очікують у майбутньому.

10.6. Підготовка

Успіхи, що відбулися у галузі підготовки, заслуговують на подальший розвиток з опорою на загальнонаціонально визначену політику і з одночасним урахуванням як найближчих, так і довготермінових потреб. Досвід західноєвропейських країн показує корисність діагностичного дослідження, що проводиться з метою вивчення потреб і з'ясування цілей у рамках національних пріоритетів, які встановлюються цільовими програмами.

Окрему увагу слід зосередити на наступних пунктах:

10.6.1. Поєднання програми підготовки з реальними потребами органів управління може базуватися на простому механізмові (узгодження, опитування тощо), який забезпечить постійне вивчення попиту і пропозиції у сфері підготовки. Воно може супроводжуватись попереднім дослідженням перспектив і плануванням для всіх категорій державних службовців.

10.6.2. Питання, яке ставлять сьогодні перед собою більшість європейських країн, є оцінювання результатів підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Дуже часто засмучує той факт, що реальні наслідки отриманої службовцями підготовки недостатньо оцінюються по відношенню до потреб даної служби. Зусилля, що здійснюються у цьому напрямку, часто наштовхуються на досить сильний опір з боку агентів і професійних організацій, який, однак, можна перебороти шляхом узгодження цілей і методів для їх досягнення. Зростаюча важливість задіяних фінансових та людських ресурсів, як і поставлених цілей, свідчить про необхідність серйозних роздумів над цим питанням у майбутньому. Можливість урахування підготовки працівників у процесі їх просування по службі

є, наприклад, одним з аргументів, яким не слід нехтувати при утвердженні принципу оцінювання підготовки за її змістом та реальним впливом на кваліфікацію і професійні навички даних працівників.

10.7. Оплата праці

Напрями, які розглядались у розділі управління службовими кар'єрами, можуть поширюватися також і на питання оплати праці, де встановлення єдиного принципу може поєднуватися з деякою гнучкістю, що дозволить адаптуватися до специфічних обставин і, зокрема, до ситуації, що склалася на ринку праці. Предметом дебатів у західних країнах є дві добре відомі проблеми.

10.7.1. Чи потрібно встановлювати заробітну плату і премії лише у відповідності до абсолютно сталих критеріїв (рангу, вислуги років тощо) без урахування професійних якостей працівника, його мотивації і досягнутих результатів, чи треба запровадити деяке процентне співвідношення між оплатою праці і заслугами з метою мотивування зацікавлених осіб?

10.7.2. Як зробити більш прозорим процес розподілу надбавок до заробітної плати? Якщо це здається бажаним у принципі, то відомо, на які перешкоди це може наштовхнутися на практиці.

10.8. Деонтологія

Уроки, які можна отримати із досвіду досліджуваних країн у питаннях деонтології, базуються на обережності і прагматизмові. Дуже складна нормативна база свідчить про її неефективність. Пустота, що залишилась після краху соціалістичного режиму, не може заповнюватися різко і авторитарно. Встановлення етичних норм передбачає тривалий процес їх вивчення і внутрішнього сприйняття усіма учасниками процесу. Для того, щоб встановлені правила були життєдіяльними, необхідно, щоб керівники служб були в них зацікавлені, або хоча б не заважали їх впровадженню.

Можна констатувати і той факт, що умовою дотримання правил на практиці є наявність певних методів управління персоналом.

Головним у цьому є система санкцій і, особливо, бажання впровадити її у життя. Фактично, після встановлення певного правила його порушення вже веде до розгляду у дисциплінарних і судових органах. Не обов'язково мати у цій сфері складний арсенал засобів контролю чи покарання, тоді як іноді він може йти навіть всупереч поставленим цілям. Зате упевненість у тому, що внаслідок порушення етичних норм службовець буде покараним, є суттєвою і має запобіжний ефект.

У цій сфері корисною передумовою для зміни менталітету і звичок є збудження свідомості, яке повинне супроводжуватися стимулюючими заходами, а покарання повинне розглядатися лише як останній засіб. До того ж, поведінка у стосунках із громадянами залежить від досвіду і культури чи від кодексу поведінки.

Випадок сумісництва посад є лише прикладом дилеми, з якою стикаються дані країни: чи слід запроваджувати дуже суворі правила, чи, навпаки, дозволити деякі сумісництва з метою заохочення агентів залишатися на державній службі; при цьому виникають труднощі у визначенні тієї межі, за якою для загальнодержавних інтересів виникає загроза. А ргіогі жодне з рішень не повинне бути відкинутим, але для того, щоб встановити розмежувальну лінію між дозволеним сумісництвом і нейтральністю та неупередженістю державної служби, воно повинне прийматися на основі поглиблених досліджень.

Нам здається, що головною ознакою, яка характерна для більшості адміністративних систем, є трудність у встановленні єдності між нормативними документами і практичним їх застосуванням та прагненням подолати дистанцію, що їх розділяє, з метою забезпечення ефективного функціонування органів влади і, загалом, правової держави.

Як ми бачили, впродовж дослідження ця проблема іноді дуже гостро постає перед країнами Центральної Європи. Деякі з них ввели надто ускладнені законодавчі і нормативні положення, які можуть виявитися важкими для застосування на практиці. В інших культура і практичні

прийоми є ще дуже далекими від чіткого дотримання встановлених юридичними документами норм. Приведення практики у відповідність до нормативних документів можна досягти шляхом спрощення норм і процедур; це зробить їх більш близькими до практичних потреб. Паралельно можуть коригуватися і практичні прийоми з метою їх правового узгодження і усунення ризику зловживань та побічних ефектів, які з часом можуть призвести до викривлення всієї адміністративної системи.

Такі реформи, особливо у Центральній Європі, мають найкращі шанси для свого успішного завершення, якщо вдасться об'єднати всі зусилля і будуть дотримані, зокрема, такі умови:

- ◆ чітка і стабільна політична воля на найвищому рівні для запобігання зависанню початкового проекту;
- ◆ широке залучення державних агентів усіх рівнів ієрархічної структури з метою усунення ризику непорозуміння чи спротиву змінам;
- ◆ підтримка з боку громадян, які тим краще сприйматимуть реформи, чим більше відчуватимуть себе їх бенефіціантами на більш чи менш тривалий термін;
- ◆ допомога міжнародного співтовариства на багатосторонній і двосторонній основі співробітництва, що тим краще зможе надати інтелектуальну і матеріальну підтримку започаткованим реформам, чим чіткіше будуть визначені цілі й засоби їх проведення.



ОРІЄНТАЦІЙНИЙ ДОКУМЕНТ

1. Загальні положення

1.1. Якщо існує законодавство з питань державної служби: Чи можете Ви визначити його реальну сферу впливу: чи стосується воно всього контингенту державних агентів?

- включаючи державних службовців вищого рівня і політичних радників?
- державних службовців місцевих органів влади?
- викладачів, поліцейських, суддів тощо?
- економічних секторів (якщо вони не приватизовані), таких як пошта, телеком, електропромисловість, залізниця?

Чи удосконалювалось законодавство з моменту його прийняття? Скільки разів?

1.2. Якщо не існує законодавства з питань державної служби: чи існують у трудовому кодексі чи в інших документах окремі державні нормативні акти, що стосуються певних категорій державних агентів?

1.3. У якій мірі застосовується чи не застосовується існуюче законодавство (законодавство з питань державної служби / трудовий кодекс / державні нормативні акти)? Чи можете Ви навести конкретний приклад його практичного застосування у наступних галузях і вказати нормативні документи, що регулюють це застосування:

- набір і відбір кадрів;
- оцінювання професійних досягнень;
- мобільність;

- нейтральність;
- права і обов'язки;
- дисциплінарні процедури;
- система оплати праці;
- (деонтологія).

1.4. Чи професійні умови є подібними у всій системі державної служби (статус, права і обов'язки, кар'єра, оплата праці тощо)? В теорії? На практиці?

Слід детально проаналізувати:

- у якій мірі законодавство (чи нормативна база) вникає в деталі і *яка свобода дій* залишається за державними органами?
- у яких випадках законодавчі чи нормативні положення *не застосовуються і чому?*
- якими є основні *небажані* (можливі) *наслідки* цих положень?

1.5. Чи є доступними дані про державних агентів?

- загальна кількість державних службовців у центральних і місцевих органах влади;
- співвідношення державні агенти/жителі;
- співвідношення державні агенти/загальна кількість активного населення;
- розподіл державних агентів між міністерськими службами;
- розподіл за освітнім рівнем (викладачі, інженери, військові) та дипломами;
- вік і середній стаж служби працюючих:
 - якою є частка працівників, що були призначені на посади до початку перехідного періоду і які ще сьогодні працюють?
 - яка частина службовців піде на пенсію протягом п'яти наступних років? Протягом десяти наступних років?

- кількість осіб, які покинули державний сектор за останні п'ять років:
 - чи вона збільшилась? Чому?
 - куди ідуть працівники, які покидають державний сектор (у приватний сектор, на державні підприємства, у політику)?
 - який рівень ротації кадрів?
- частка жінок на різних рівнях.

2. Організація менеджменту персоналу і розподіл повноважень

2.1. На якому рівні чи якою інституцією організовується менеджмент персоналу? Чи існує центральний координуючий орган, якими є його функції (внесення пропозицій, інформування, координація тощо)? Яким є його справжній вплив на великі міністерства (такі як міністерство внутрішніх справ чи міністерство фінансів)? Наведіть приклади.

2.2. Яким є рівень автономії (в теорії і на практиці), яким користується кожна міністерська служба в управлінні своїми людськими ресурсами і у впровадженні в практику законодавчих і нормативних положень?

2.3. Яким є розподіл прав і повноважень у рамках служб? Хто насправді приймає рішення у наступних сферах:

- набір кадрів;
- просування кадрів;
- покарання;
- винагороди.

Скільки осіб було прийнято за останній рік:

- через оголошення?
- за рекомендаціями?

Чи були вони відібрані службою управління людськими ресурсами? З допомогою чи без допомоги консультантів?

- 2.1. Якими є основні критерії для кожного типу рішення (підготовка, професійні досягнення, вік, рекомендація, політична діяльність, родинні зв'язки тощо)?

3. Набір і відбір кадрів

3.1. Якими є процедури відбору?

- Чи робляться оголошення про вакантні посади? Яким чином?
- Процедури щодо відбору кадрів організуються для багатьох вакантних посад чи лише для деяких з них?
- Набір кадрів є прерогативою керівника служби чи він проводиться шляхом конкурсного відбору, співбесід чи іншим шляхом?
- Якими є істинні критерії відбору (підготовка, рекомендації тощо)? Чи існує різниця між офіційно встановленою і ефективною системою набору кадрів?
- Якщо відбір проводиться шляхом конкурсу, то який екзамен організовується - теоретичний чи практичний?
- Чи складені описи посад? Ким?

Що розуміється під "описом посади" (основні характеристики? тривалість?)? Наведіть приклади.

В якій мірі вони прийнятні? Як вони використовуються?

- 3.2. Чи передбачений випробувальний період? Мова йде про просту формальність чи ні?
- 3.3. Чи можуть критерії відбору (освіта, професійний досвід та ін.) бути адаптованими до певних ешелонів адміністративної ієрархії?
- 3.4. У якій мірі відбір кадрів має дійсно змагальний характер? Скільки кандидатів претендує на одну посаду (у середньому)?

Це питання необхідно розглянути дуже детально у відповідності до різних служб і ешелонів й розкрити *причини, які пояснюють відсутність достатньої кількості кандидатів у різних секторах.*

- Які засоби використовуються органами державної влади для того, щоб компенсувати брак кандидатів? Ці заходи вважаються ефективними?
- Що могло б зробити органи державного управління більш привабливими? Більш високий рівень заробітної плати, премії? Кращі перспективи для кар'єрного розвитку (просування по службі, мобільність, доступ до повноважень)? Більш цікаві завдання? Якісь інші переваги?

3.5. Які зміни у процедурах набору і відбору кадрів відбулися в процесі перехідного періоду? В теорії? На практиці?

4. Підготовка кадрів

- 4.1. Могли б ви описати культурні умови і соціальні механізми, які у великій мірі впливають на виховання та суспільні цінності (індивідуальні чи колективні цінності, наслідки релігійних впливів, законослухняність, позиція стосовно ефективності, ініціативи і культури підприємництва тощо)?
- 4.2. Чи передбачена *підготовка для новопризначених* на посади? Вона відбувається у рамках міністерства? Вона є обов'язковою? Чи охоплює вона тих, хто сьогодні вступає на державну службу? Опишіть систему підготовки, яка існує для вищих державних службовців, працівників середнього рангу та ін.
- 4.3. Які види *підготовки та підвищення кваліфікації* організуються у процесі професійної діяльності? Чи є підготовка обов'язковою? Чи є вона умовою просування по службі?

Якщо ні, то чи існують інші причини, що спонукають державних службовців проходити підвищення кваліфікації у процесі професійної діяльності?

- Хто практично відвідує ці курси підготовки (державні службовці, що готуються до виконання своїх повноважень, чи ті, хто хоче їх позбавитися?)
- Чи організовуються спеціальні курси для тих державних службовців, які були призначені на посади ще до початку перехідного періоду? Що спонукає до цього?

4.4. Що є предметом вивчення у навчальних програмах (право, менеджмент, економіка, деонтологія тощо)?

Як оцінюються потреби у підготовці? Чи складаються програми у відповідності до потреб?

4.5. Яких професійних знань бракує державним агентам (різних ешелонів адміністративної ієрархії)?

Яким чином можуть бути удосконалені структура і функціонування системи підготовки державних агентів?

5. Кар'єра

5.1. Якими є мотиви звільнень чи вимушених відставок з державної служби (реструктуризація, політичні мотиви, неефективність, провина)?

Скільки було вимушених відставок за останній рік? А від початку перехідного періоду?

5.2. Чи є можливість набирати державних службовців за контрактами на певно визначений термін? Чи використовується ця можливість? Якими є відповідні переваги (вищий рівень заробітної плати, наприклад)?

Чи були спроби протягом перехідного періоду звільнитися від тих працівників, які були призначені на посади ще до початку перехідного періоду (за допомогою

спеціальних екзаменів, системи передпенсійного відправлення у відставку тощо)?

- 5.3. Чи існує *мобільність* між різними службами міністерства? А в рамках самої служби? Чи існують стимули до переміщень?

Чи робляться спроби оцінити завдання і число державних агентів у різних секторах і *перевести надлишкових службовців у інші сектори*? Які труднощі і перешкоди зустрічаються на цьому шляху?

- 5.4. Якими є критерії просування по службі? Принцип заслуг, вислуга років, вільний вибір керівника служби? Хто приймає рішення?

Опишіть *систему оцінювання професійних досягнень і просування по службі*.

Хто і яким чином організовує оцінювання? Чи існують законодавчі або внутрішні нормативні акти, якими регламентується процес оцінювання професійних досягнень державних службовців? Якими є критерії? Як ця система застосовується на практиці (вона є формальною чи робляться реальні зусилля щодо оцінки досягнень)?

6. Оплата праці (інші допоміжні виплати)

- 6.1. Чи є *система оплати праці і розміри окладів* єдиними для всього державного сектора? Якщо ні, то чим вони відрізняються?
- 6.2. *Як і ким встановлюються розміри окладів і визначаються індивідуальні заробітні плати*? Якими критеріями при цьому користуються?
- 6.3. Якими є *складові частини системи оплати праці* (прямі виплати, загальні чи індивідуальні премії, допомоги і персональні винагороди, різні типи допоміжних вип-

лат, такі як допомога на обладнання житла, подорожі за кордон тощо; інші можливості отримання доходів, наприклад, від викладання, участі у адміністративній раді державного підприємства тощо)?

Якою є *процентна частка* різних компонентів оплати праці? Яким чином надаються допомоги?

- 6.4. Наведіть *приклади окладів* державних службовців у різних ешелонах (включаючи найвищий і найнижчий ешелон).

Наведіть *приклади порівняння з приватним сектором* для різних ешелонів.

7. Конкуренція з приватним сектором

- 7.1. Чи залишають висококваліфіковані державні службовці органи державного управління для того, щоб перейти у приватний сектор чи на державне підприємство?

Куди вони йдуть?

Якими є основні сектори, до яких вони переходять?

- 7.2. Чи можете ви назвати декілька *причин*, з яких агенти залишають органи державного управління? Брак престижу, більш низький рівень окладів у державній службі, більше повноважень чи більший престиж у приватному секторі? Інші причини?

Що можна зробити, щоб загальмувати такий розвиток подій?

8. Відповідальність - дисципліна

- 8.1. *Перед якими органами влади* державні службовці несуть відповідальність (главою держави / главою уряду, парламентом, судами)?

- 8.2. Можете ви описати діючі *принципи професійної етики*? Якими є спільні цінності і норми? Яких цінностей бракує? Які заходи можуть бути вжиті для поліпшення ситуації?
- 8.3. Якими є *основні обов'язки* державних службовців? Звідки вони випливають: із статуту державної служби, трудового кодексу, окремих нормативних актів чи з інструкцій вищого керівництва? Якими є правила щодо конфіденційності і професійних таємниць, ієрархічного підпорядкування, нейтральності, лояльності тощо? Яким чином може забезпечуватись дотримання цих принципів?
- 8.4. Чи має право державний службовець одночасно обіймати іншу посаду в приватному чи державному секторі? (чи мати іншу роботу?) Як часто це зустрічається на практиці? Якими є постанови з питань конфлікту інтересів? Якими є судові і соціальні санкції (статті трудового законодавства, кримінальні покарання) у випадку конфлікту інтересів?
- 8.5. Якими є *основні права* державних агентів (свобода слова, право на страйк чи участь у профспілках, гарна винагорода у випадку звільнення з посади тощо)? Які проблеми виникають на практиці з цього приводу?
- 8.6. Опишіть *дисциплінарну систему* (теорію і практичне застосування) і процес прийняття рішення. Чи існує система позовів? судового розслідування?
- 8.7. Якими є *основні порушення*? Чи можна звільняти державних агентів за неефективність роботи? За коруптивність? Чи застосовується на практиці ця можливість? Ви можете навести приклади?

9. Зв'язки з громадськістю

- 9.1. Можете ви описати зв'язки з громадськістю? *Державні службовці зберігають анонімність* чи змушені відкривати своє ім'я?

- 9.2. Чи існують інструкції, які зобов'язують державних службовців бути ввічливими по відношенню до споживачів, надавати їм необхідну інформацію і сприяння? Чи застосовуються ці інструкції на практиці? Чи робляться спроби запровадження таких мотивуючих факторів, які сприяли б покращанню стосунків з громадянами?
- 9.3. Яка тривалість робочого дня теоретично і на практиці? О котрій годині повинні починати роботу різні служби? Чи дотримується це на практиці?
- 9.4. Чи існують законодавчі акти щодо таємниць?
- Чи існує закон про свободу інформації (чому б і ні?)
- Якщо існує законодавство про свободу інформації, то чи передбачено у ньому право на широкий доступ до документів? Чи гарантують інші законодавчі акти це право, чи обнародування документів залишається дискреційним правом органів влади? У яких типах документів можуть зберігатися таємниці? Яку процедуру необхідно пройти, щоб отримати дозвіл на доступ до документів? Чи застосовується на практиці це законодавство? Якими є відповідні витрати? Які санкції передбачені для цього?
- 9.6. Як, у загальному, споживачі оцінюють державних службовців? На які проблеми вони вказують?

10. Професійні спілки

- 10.1. Чи є державні службовці членами профспілок? Який відсоток складають члени профспілок серед загалу державних агентів?
- 10.2. Чи можуть профспілки брати участь у колективних переговорах і в управлінні людськими ресурсами в органах державного управління? У якій мірі? У чому полягає їх роль (як офіційна, так і неофіційна): у наданні і зборі інформації, проведенні консультацій, участі у процесі прийняття рішення?

- 10.3. Як ви думаєте, у найближчому майбутньому ця роль повинна була б розширитись, скоротитись чи повністю змінитись?

11. Вплив менеджменту людських ресурсів на державне управління

- 11.1. Чи використовується *поняття менеджменту* в органах державного управління? У якому сенсі (нові менеджерські технології, дискреційні повноваження, оплата праці за результатами роботи, методи управління і/або набору кадрів приватного сектора)?
- 11.2. Чи існують політичні дебати з цього питання? Якими є недавні реформи чи проекти, що розробляються?

12. Органи державного управління і політика

- 12.1. У яких видах *політичної діяльності* можуть брати участь державні агенти?
- Чи може державний службовець бути членом політичної партії? Виконувати функції в середині партії?
- 12.2. На якому рівні державні службовці можуть бути звільнені з посади чи призначені за політичними мотивами? (куди сягає політизація?)
- 12.3. Для інших державних службовців яким є вплив *політики на кар'єру* (у процесі набору, просування, оплати праці)?
- 12.4. Чи *управляють політики керівниками органів влади*, чи адміністративні керівники мають справжню владу у рамках своїх адміністративних структур?

- 9.2. Чи існують інструкції, які зобов'язують державних службовців бути ввічливими по відношенню до споживачів, надавати їм необхідну інформацію і сприяння? Чи застосовуються ці інструкції на практиці? Чи робляться спроби запровадження таких мотивуючих факторів, які сприяли б покращанню стосунків з громадянами?
- 9.3. Яка тривалість робочого дня теоретично і на практиці? О котрій годині повинні починати роботу різні служби? Чи дотримується це на практиці?
- 9.4. Чи існують законодавчі акти щодо таємниць?
- Чи існує закон про свободу інформації (чому б і ні?)
- Якщо існує законодавство про свободу інформації, то чи передбачено у ньому право на широкий доступ до документів? Чи гарантують інші законодавчі акти це право, чи обнародування документів залишається дискреційним правом органів влади? У яких типах документів можуть зберігатися таємниці? Яку процедуру необхідно пройти, щоб отримати дозвіл на доступ до документів? Чи застосовується на практиці це законодавство? Якими є відповідні витрати? Які санкції передбачені для цього?
- 9.6. Як, у загальному, споживачі оцінюють державних службовців? На які проблеми вони вказують?

10. Професійні спілки

- 10.1. Чи є державні службовці членами профспілок? Який відсоток складають члени профспілок серед загалу державних агентів?
- 10.2. Чи можуть профспілки брати участь у колективних переговорах і в управлінні людськими ресурсами в органах державного управління? У якій мірі? У чому полягає їх роль (як офіційна, так і неофіційна): у наданні і зборі інформації, проведенні консультацій, участі у процесі прийняття рішення?

- 10.3. Як ви думаєте, у найближчому майбутньому ця роль повинна була б розширитись, скоротитись чи повністю змінитись?

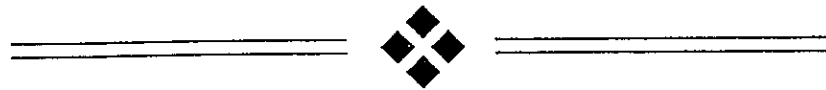
11. Вплив менеджменту людських ресурсів на державне управління

- 11.1. Чи використовується *поняття менеджменту* в органах державного управління? У якому сенсі (нові менеджерські технології, дискреційні повноваження, оплата праці за результатами роботи, методи управління і/або набору кадрів приватного сектора)?
- 11.2. Чи існують політичні дебати з цього питання? Якими є недавні реформи чи проекти, що розробляються?

12. Органи державного управління і політика

- 12.1 У яких видах *політичної діяльності* можуть брати участь державні агенти?
Чи може державний службовець бути членом політичної партії? Виконувати функції в середині партії?
- 12.2. На якому рівні державні службовці можуть бути звільнені з посади чи призначені за політичними мотивами? (куди сягає політизація?)
- 12.3. Для інших державних службовців яким є вплив *політики на кар'єру* (у процесі набору, просування, оплати праці)?
- 12.4. Чи *управляють політики керівниками органів влади*, чи адміністративні керівники мають справжню владу у рамках своїх адміністративних структур?

12.5. Якими є стосунки державних службовців з парламентом? Чи працюють в органах державного управління колишні члени парламенту? Чи здійснює парламент той чи інший контроль над органами державного управління (розслідування тощо)?



Українська Академія державного управління
при Президентіві України

Центр досліджень адміністративної реформи

РОЗВИТОК ЕФЕКТИВНОСТІ І ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Відповідальна за випуск *Гегеля Н.А.*
Редактор *Коваленко М.В.*
Комп'ютерна верстка *Куценко Ю.О.*

Підписано до друку 18.01.2000.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Тираж 500 прим.
Обл.-вид. арк. 5,04.

Видавництво
Української Академії державного управління
при Президентіві України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20.