



СИГМА

**Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента
Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза,
финансируемая в основном из средств ЕС**

**УСЛУГИ ВЫСШЕГО РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА В
ЦЕНТРАЛЬНОМ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ: ВНЕДРЕНИЕ
СИСТЕМЫ ВЫСШЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В
СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

ПУБЛИКАЦИЯ СИГМА № 1, 1995

Данный документ был подготовлен при финансовой поддержке со стороны Европейского Союза. Мнения, изложенные в настоящем документе, ни в коей мере не должны рассматриваться в качестве официальной позиции Европейского Союза и они могут не совпадать со взглядами ОЭСР, ее стран-участниц и стран-бенефициаров Программы СИГМА.

ПРОГРАММА СИГМА

СИГМА (SIGMA) – Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы – является совместной инициативой Центра ОЭСР по сотрудничеству с экономикой переходного периода (ССЕТ) и Программы помощи Сообщества странам Центральной и Восточной Европы (Программа Phare Европейского Союза). СИГМА оказывает содействие реформированию органов государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы. 75% финансирования предоставляется Программой Phare; несколько стран-членов ОЭСР также выделяют фонды.

ОЭСР – Организация экономического сотрудничества и развития – является межправительственной организацией, объединяющей 25 демократических государств с развитой экономикой. С помощью ССЕТ реформируемые страны Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза получают консультации и содействие со стороны ОЭСР по широкому спектру экономических вопросов. Программа Phare является инициативой Европейского Союза, которая предоставляет ноу-хау и инвестиционную поддержку странам Центральной и Восточной Европы в целях содействия развитию рыночной экономики и демократического общества.

Созданная в 1992 году СИГМА осуществляет деятельность в рамках Службы государственного управления ОЭСР (PUMA). PUMA предоставляет информацию и экспертный анализ по вопросам государственного управления для руководителей в странах-членах ОЭСР и оказывает содействие для установления контакта и обмена опытом между менеджерами государственного сектора. Через PUMA СИГМА предлагает для 11 стран Центральной и Восточной Европы драгоценный объем технических знаний, накопленных в течение многих лет исследований и работы.

Участвующие правительства и Секретариат СИГМА сотрудничают по вопросам создания рабочих программ, предназначенных для повышения возможностей по улучшению управления в соответствии с соответствующими приоритетами правительства и миссии СИГМА. Инициатива основана на международной сети опытных государственных управленцев, оказывающих консультационные услуги и проводящих сравнительный анализ различных систем управления. СИГМА также тесно сотрудничает с иными международными организациями, оказывающими содействие административным реформам и развитию демократии в странах Центральной и Восточной Европы.

В ходе своей работы СИГМА уделяет особое значение вопросам сотрудничества между правительствами стран с экономикой переходного периода. Это включает в себя логистическую поддержку создания сетей практикующих специалистов по государственному управлению в странах Центральной и Восточной Европы, а также между этими практикующими специалистами и их коллегами в странах-членах ОЭСР.

Деятельность СИГМА сфокусирована в шести направлениях: Реформирование государственных институтов, Руководство процессом формирования политики, Управление расходами, Руководство государственной службой, Административный надзор и Информационные услуги.

Для получения дополнительной информации по СИГМА посетите наш веб-сайт:

<http://www.sigmaxweb.org>

Авторское право ОЭСР

ОЭСР разрешает свободное использование данного материала в некоммерческих целях. Все запросы относительно коммерческого использования данного материала или прав на перевод должны направляться по адресу rights@oecd.org.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Серия Публикаций СИГМА представляет собой новую серию специализированных отчетов, подготовленных в качестве вклада в работу СИГМА в странах Центральной и Восточной Европы и сфокусированных на отдельных вопросах государственного управления, таких как управление расходами, административный надзор, межведомственная координация и руководство государственной службой. Публикация на тему *«Услуги высшего руководящего состава в центральном правительстве: внедрение системы высшей государственной службы в странах Центральной и Восточной Европы»* посвящена важному вопросу, который перечислен последним среди вышеуказанных вопросов.

СИГМА подготовила данную публикацию для стран в целях дальнейшего использования в процессе анализа осуществимости создания определенного вида структурированного управления высших государственных служащих в правительстве. В странах Центральной и Восточной Европы, равно как и в странах-членах ОЭСР, высшие должностные лица в правительстве играют важную роль в повышении уровня профессионализма в администрации, а также в реформировании администрации в целом.

Большинство стран Центральной и Восточной Европы еще не приняли законы о государственной службе. Кроме того, согласованные политики о приеме на работу, об отборе, прохождении службы и переводе высших должностных лиц на иные должности может ограничить сферу политизации рабочей силы администрации на тех уровнях, на которых необходимо наличие профессионального состава. В свете отсутствия законодательства о государственной службе, определяющего права и обязанности государственных служащих, создание Службы высшего руководства (TMS) может рассматриваться в качестве стабилизирующего фактора.

Во многих странах с экономикой переходного периода изменения в правительстве означают смену чиновников до такой степени, что становится чрезвычайно важным иметь мотивацию даже по политическим причинам. Перестановки носят произвольный характер, в отличие от стран-членов ОЭСР, в которых происходит обязательная смена чиновников при смене правительства, но обычно они предсказуемы и понятны.

Целью данной публикации не является выработка концепции Службы высшего руководства, которая может использоваться повсеместно. Конечно, разработка Службы высшего руководства является задачей, которая стоит перед странами, желающими внедрить такую службу, с учетом национальных целей и особенностей. Поэтому скорее данная публикация призвана дать практический совет тем странам, которые проводят необходимые исследования и готовятся к принятию соответствующих решений.

Скорее всего, Служба высшего руководства будет полезна в большинстве стран-участниц СИГМА, особенно в тех, в которых отсутствует законодательство о государственной службе; в этом случае Служба высшего руководства может стать кратчайшим путем к более стабильной администрации.

Профессор Жак Зиллер, Директор по исследованиям Французского международного института государственного управления (ИРА), подготовил данный документ для его презентации в октябре 1994 года на встрече Рабочей группы СИГМА. После издания в качестве Публикации СИГМА доклад на тему *«Услуги высшего руководящего состава в центральном правительстве»* стал доступен еще более широкой аудитории.

Данный документ также доступен на французском языке под названием *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.*

Дерри Ормонд
Руководитель
Служба государственного управления, ОЭСР

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	7
О. Исходные наблюдения	8
1. Концепция Службы высшего руководства (TMS).....	10
1.1 <i>Определение концепции</i>	10
1.2 <i>Опыт в создании Служб высшего руководства (TMSs)</i>	10
i) «Высшая служба» (Höherer Dienst) в Германии.....	10
ii) «Верховный орган» (Grands corps) во Франции.....	11
iii) Недавний опыт в Службах руководителей высшего ранга	11
1.3 <i>Возможный вклад Службы высшего руководства в ключевые функции управления</i> <i>центрального правительства в странах ЦВЕ</i>	12
i) Межведомственные связи и координация.....	12
ii) Общий набор стандартов, процедур и распоряжков для различных правительственных департаментов	14
iii) Руководство на гражданской службе центрального правительства	14
1.4 <i>Некоторые преимущества Службы высшего руководства</i>	15
i) Предоставление нейтральной, но политически чувствительных консультаций министрам	15
ii) Обеспечение стабильности на высших административных уровнях правительства. 16	
iii) Централизация с целью децентрализации.....	17
iv) Обеспечение повышения оплаты труда высших государственных служащих без увеличения бюджетных расходов.....	17
2. Необходимые компоненты для создания Службы высшего руководства	18
2.1 <i>Минимальная законодательная структура</i>	18
i) Акт парламента или подзаконный акт?	18
ii) Основные принципы и правила:	19
iii) Взаимосвязи с общей законодательной базой государственной службы	21
2.2 <i>Система приема на службу и руководства прохождением службы</i>	22
i) Размер Службы высшего руководства	22
ii) Критерии приема на службу	23
iii) Принципы отстранения от должности.....	24

iv)	Принципы карьеры	25
v)	Учреждения по найму на службу, отстранению от должности и руководству прохождением службы.....	26
vi)	Прозрачность процесса занятия должностей.....	27
vii)	Четкая система подотчетности.....	27
2.3	<i>Специальное обучение</i>	27
i)	Учитываем технические ограничения	27
ii)	Адаптация курса обучения к тем сферам правительства, в которых должны проявляться лидерские качества	28
iii)	Привязка обучения к аттестации сотрудников и карьерному росту	28
iv)	Особые стратегии в странах ЦВЕ	28
2.4	<i>Анализ работы и должностных инструкций</i>	29
2.5	<i>Системы оплаты труда и условия вознаграждения</i>	29
3.	Выводы	30
ПРИЛОЖЕНИЕ I		32
<i>ПРИЛОЖЕНИЕ II</i>		33

ВВЕДЕНИЕ

Вопрос профессионального административного лидерства является чрезвычайно важным во всех странах ОЭСР в отношении качества и эффективности администрации в общих чертах, а также для ее корпоративной культуры.

В разных странах этот вопрос решается по-разному. В некоторых странах, таких как Германия, Франция или Великобритания, давно был создан набор традиционных норм для карьеры во всей высшей государственной службе с отдельными правилами в отношении назначений на высшие руководящие должности. В других недавно были созданы специальные карьерные службы для этих должностей, такие как *Служба старших управленцев* [дословный перевод для корректного понимания комментариев в сноске; более корректный перевод, который будет использоваться далее по тексту - *Служба руководителей высшего ранга*. – Прим. перев.] в 1978 году в США¹.

В большинстве стран общераспространенная практика заключается в том, что лица, занимающие самые высшие должности, назначаются на них централизованно самими высокопоставленными должностными лицами Правительства. Руководство указанными лицами осуществляется более централизованно, чем в отношении большинства правительственных чиновников и государственных служащих, и иногда в соответствии с положениями и правилами, которые частично отличаются от общих положений и правил о государственной службе. В некоторых западных странах существует мнение о том, что высшие руководители являются элитой государственной службы или представляют собой некий клуб, членство в котором является желанным или привлекательным.

В качестве особой меры в отношении отбора и управления высшими государственными руководителями правительства обеспечивают цели стабилизации, профессионализма, привлечение высококвалифицированного персонала, а также качество и целостность в процессе принятия решений.

Необходимо осветить несколько вопросов в процессе разработки системы государственной службы:

- Должно ли существовать различие между высшим уровнем государственной службы и основной массой государственных служащих, или это должна быть единая интегрированная система?
- Должна ли государственная служба быть политически нейтральной или гражданские свободы требуют прозрачности в отношении политических взглядов государственных служащих?
- Нужно ли организовывать государственных служащих в профессиональные кадровые службы, или просто должна существовать система найма персонала без организованных правил о продвижении по службе?

¹ Слово *управленец*, которое используется в странах североамериканского и тихоокеанского регионов для обозначения руководителей высшего звена, приводит к неверному истолкованию. В Великобритании оно применяется для обозначения низших уровней государственной службы: *класс управленцев*, членами которого являются люди без высшего образования. Более того прилагательное *старший* также приводит к неверному истолкованию вследствие его очевидной связи со *старшинством*.

Термин *Высшая государственная служба* имеет в некоторой степени более традиционный оттенок, даже во Франции, где в сегодняшние дни используется выражение *cadres supérieurs (de l'administration)*.

Поэтому предлагается использовать выражение *высшие руководители (в правительстве)* или *высшие государственные руководители*.

-- В ком в основном нуждается государство – в экспертах широкого профиля или в узких специалистах (и в каких специалистах)? Какие существуют различия в подготовке и порядке прохождения службы между экспертами широкого профиля и узкими специалистами, если существуют обе группы?

-- Должно ли осуществляться управление высшими руководителями на централизованной основе для всего правительства, либо такое управление должно быть основано на отраслевом уровне по каждому министерству?

Существуют тесные взаимосвязи между ответами на эти различные вопросы, как это можно увидеть в системе Службы высшего руководства (TMS), описываемой здесь. В переходном контексте создание определенных институтов, также средств и процедур управления для высших государственных руководителей поможет быстрее достичь стабилизации и профессионализма, а также провести реформы.

В данном документе освещены вопросы, которые необходимо затронуть для создания системы управления для высших руководителей центрального правительства в странах Центральной и Восточной Европы (далее – страны ЦВЕ), а также обозначены возможные практические решения, которые могут быть использованы заинтересованными правительствами.

О. Исходные наблюдения

О.1 Страны ЦВЕ унаследовали советский прототип структуры центрального правительства с нескоординированными отраслевыми министерствами, осуществляющими централизованное управление своей деятельностью вплоть до низших уровней. Политические и стратегические решения, включая вопросы финансирования, одобрялись Партией и не разрабатывались или координировались Советом Министров или Парламентом. Центр правительства, Совет Министров, Премьер-министр и Министерство финансов не обладали полномочиями по выработке политики или финансовыми полномочиями, которые обычно есть у центральных правительств в западноевропейских странах. При этом принятие западной многопартийной системы и парламентского правительства (даже если некоторые страны отводят важную роль Президенту, как это имеет место быть во Франции, Финляндии или Португалии) не позволило до конца избавиться от такого наследия.

О.2 Поскольку реформа центрального правительства и внедрение демократической структуры представляют собой долгосрочный процесс, многое из указанного по-прежнему превалирует, за исключением Партии в качестве координатора и единственного центра принятия решений.

В связи с этим нужно упомянуть о следующем, что в определенной степени применимо ко всем странам ЦВЕ, даже если между отдельными странами есть существенные различия:

i) Отраслевая структура еще не упразднена и традиционно важные отраслевые министерства и их администрации по-прежнему обладают большим объемом полномочий по сравнению с центром. Во времена прошлого режима отраслевые министерства лоббировали Партию, не консультируясь с иными департаментами, чтобы добиться принятия подготовленных ими решений. Существует опасность того, что данная несогласованная процедура продолжит свое существование в рамках новой структуры правительства.

Каждый министр вправе организовать свое министерство наилучшим по своему мнению образом. В отличие от западных стран данное полномочие включает в себя не только исполнительные функции и внутреннюю структуру министерства, но также и элементы, участвующие в процессе принятия решений центральным правительством.

ii) В общем, можно сказать, что связи между различными министерствами, структурами и процедурами межведомственного сотрудничества и переговоров в процессе принятия решений правительством разработаны не в полном объеме.

Качество законодательного процесса пока еще не находится на должном уровне, хотя количество разработанных законопроектов достаточно велико. Законопроекты разрабатываются внутри отраслевых министерств без соблюдения надлежащих процедур для консультаций с другими министерствами, например, с Министерством финансов или иными компетентными органами вне правительства.

Министерство финансов все еще не играет надлежащую роль в процессе подготовки общего правительственного бюджета. Бюджетный процесс, который является обычной функцией в Западной Европе, пока еще отсутствует.

iii) Администрация все еще находится под влиянием партийных и политических сил; лица на высших должностях приходят и уходят по желанию министров и сменяются достаточно часто.

Разделение политических и административных должностей еще не завершено, чтобы понять, какие должности следуют изменениям в правительстве, а какие обладают постоянным статусом.

Государственные служащие, включая высших руководителей, нанимаются на службу отраслевыми министерствами, а не правительством, что усиливает уже упомянутое ранее отраслевое деление. Отсутствуют общее управление персоналом и механизмы перемещения персонала между министерствами.

Даже если закон о государственной службе существует, формальное продвижение по карьерной лестнице зависит только от полученного образования и выслуги лет и не стимулирует повышение по службе более компетентных и более динамичных сотрудников.

iv) Местные правительства очень ограничены в своих полномочиях и ресурсах. Большая часть местной деятельности по-прежнему осуществляется в рамках отраслевых государственных министерств, несмотря на то, что на повестке дня многих стран стоят такие вопросы как децентрализация и территориальные реформы.

0.3 В большинстве стран вопросы разработки межправительственных функций управления, которые характерны для всех министерств (государственный бюджет, процесс принятия решений) или которые управляются согласно общим стандартам (персонал, законодательная работа), входят в программу Государственной административной реформы. В качестве примера можно назвать реформы государственной службы, которые готовятся или проводятся в странах ЦВЕ. Целью данных реформ является устранение политического и партийного влияния в администрации и обеспечение создания профессиональной и постоянной службы одинакового качества во всех министерствах. Хотя прогресс может быть не столь значительным, результатом станет перевод полномочий из отраслевых министерств в центральное правительство.

0.4 В контексте «исторического наследия» и разработки текущих реформ предметом для изучения является вопрос о том, будет ли создание Службы высшего руководства (TMS) способствовать развитию необходимых межправительственных функций управления, повышать качество и эффективность работы и процесса принятия решений в центральном правительстве, а также улучшать общий процесс управления кадрами в правительстве, даже в отсутствие законодательства о государственной службе.

1. Концепция Службы высшего руководства (TMS)

1.1 Определение концепции

С целью пояснения концепции для руководителей и государственных служащих в странах Центральной и Восточной Европы предлагается следующее определение Службы высшего руководства:

Служба высшего руководства (TMS) представляет собой структурированную и признаваемую систему управления персоналом для высших неполитических должностей (должности государственных руководителей) в правительстве. Это профессиональная государственная служба, обеспечивающая назначение подготовленных и опытных руководителей для выполнения этих функций. Управление службой осуществляется централизованно через надлежащие институты и процедуры в целях обеспечения стабильности и профессионализма ключевой группы высших руководителей, но при этом также обеспечивается необходимая гибкость для адаптации к изменениям в составе Правительства.

1.2 Опыт в создании Служб высшего руководства (TMSs)

Опыт некоторых стран-членов ОЭСР может иметь прямое или более косвенное отношение к концепции Службы высшего руководства.

i) «Высшая служба» (*Höherer Dienst*) в Германии

Немецкая государственная служба все еще организована по принципам, выработанным в начале 18-го века, призванным гарантировать профессионализм государственных служащих и их нейтралитет при работе с общественностью. Группы «высшей службы» включают в себя всех государственных служащих, нанятых после окончания высших учебных заведений.

(Пять с половиной лет теоретических и практических занятий и два сложных государственных экзамена). Положения о государственной службе (федеральный закон и законы и декреты земель о государственной службе) устанавливают условия продвижения сотрудников высшей службы на высшие руководящие должности в федеральных министерствах и министерствах земель. Однако, специальные правила позволяют отстранить от службы («временная отставка») лиц, занимающих две высшие должности в министерстве²: Государственные секретари (в Германии этим термином обозначают постоянных государственных служащих на верхушке министерской бюрократии, в других странах часто используется термин Генеральный секретарь) и директора (*Abteilungsleiter*), которые не устраивают министра, могут быть заменены на других сотрудников «высшей службы».

В целях обеспечения большей гибкости в процессе прохождения службы сотрудниками «высшей службы» земля Баден-Вюртенберг в 1986 году создала Академию руководителей государственной службы для обучения элиты высших государственных руководителей.

² Название «политические государственные служащие» (*politische Beamte*), данное этим должностям более века назад (система описана Максом Вебером в его работах о государственном управлении), не должно истолковываться неверно: они являются *административными должностями*, но не *политическими должностями*.

ii) «Верховный орган» (*Grands corps*) во Франции

Понятие специальной карьерной службы или органа (*corps*), известной практически во всех странах как дипломатическая служба (*corps diplomatique*), представляет собой организационный принцип государственной службы во Франции с начала 19-го века (и немного позднее в Испании). Особо следует отметить Государственный совет (*Conseil d'État*, который одновременно выступает в качестве юридического советника Правительства и Высшего административного суда), Суд аудиторов (*Cour des comptes*) и Главная финансовая инспекция (*Inspection générale des finances*). В данных *Органах* работает в три или четыре раза больше сотрудников по сравнению с фактическим количеством должностей, соответствующих их отдельным функциям, чтобы создать пул руководителей для высших административных функций. Сотрудники этих *Органов* либо работают в своих учреждениях, либо занимают высшие руководящие позиции, такие как позиции генеральных директоров и руководителей министерств и государственных агентств. То же самое можно сказать и об *Органах* инженеров, нанятых на службу через *Политехническую школу* (*École polytechnique*) и специальные аспирантуры инженеров (*Ponts et chaussées, Mines* и т.д.).

Первый проект, связанный с созданием Школы национального управления (*École Nationale d'Administration*) (ENA) в 1945 году, обладает некоторыми характеристиками, которые являются общими с более поздними системами Службами высшего руководства. Реформа была направлена на демократизацию и обновление элиты государственного управления и на декомпартиализацию правительства. Основная идея данной реформы заключалась в общем найме и обучении уже существующих *верховных органов* (помимо инженеров) и создании специальных новых *органов гражданских администраций* (*administrateurs civils*), которые стали бы выполнять основные административно-управленческие функции в министерствах и государственных агентствах. В отличие от существующих *органов*, которые все были созданы на отраслевой основе, новые *органы* создавались по межведомственному принципу, чтобы обеспечить более высокую мобильность экспертов широкого профиля. Вводное обучение в Школе национального управления должно было стать частью более последовательных учебных мероприятий, которое должно быть организовано на основе служб Центром высших административных исследований. В сочетании с внутренним наймом в Школе национального управления (который осуществляется с помощью отдельного конкурсного экзамена для опытных государственных служащих) это позволит создать реальную схему развития высших руководителей.

Механизм, обеспечивающий одновременно стабильность ключевой группы государственных руководителей и мобильность должностей высшей государственной службы, основан на разделении между рангом (постоянная карьерная должность в *органах*) и должностью (временная работа в министерстве или государственном агентстве).

iii) Недавний опыт в Службах руководителей высшего ранга

Возможно, наиболее известным опытом системы Службы высшего руководства является *Служба руководителей высшего ранга* (SES), которая была создана федеральным правительством США согласно Акту о реформе гражданской службы 1978 года.

Федеральная Служба руководителей высшего ранга США насчитывает примерно 8 000 человек, занимающих три высших ранга в правительстве. Восемьдесят пять процентов сотрудников Службы руководителей высшего ранга должны являться профессиональными гражданскими служащими, только у 10 процентов может быть временное назначение на службу, оставшиеся 5 процентов находятся в резерве для «экстренных случаев» и очень краткосрочных назначений. Ряд высших управленческих должностей может быть занят только профессиональными

гражданскими служащими (40 процентов от общего объема этих должностей). Отсутствует автоматическая связь между рангом сотрудника гражданской службы и его должностью. Назначение на должность осуществляет Президент США или руководители агентств, снятие с должности возможно только при условии уведомления за две недели, за исключением периода продолжительностью 120 дней после создания новой президентской администрации или назначения нового руководителя агентства. Акт о реформе 1978 года предусмотрел новую систему аттестации сотрудников и оплаты по заслугам. Карьера сотрудников Службы руководителей высшего ранга обусловлена последовательными должностями, которые они занимают, а также программой развития руководителей, которую они должны пройти. Департамент управления кадрами уполномочен обнародовать положения о квалификационных требованиях в Службе руководителей высшего ранга, создавать квалификационные советы, которые подтверждают соответствие указанным квалификационным требованиям для всех лиц, номинируемых агентством для начальных назначений в Службе руководителей высшего ранга, и внедрять и/или требовать от агентств внедрения программ по систематическому развитию кандидатов на должности в Службе руководителей высшего ранга. Существует прямая связь между программами развития кандидатов и отбору персонала на занятие руководящих должностей.

Согласно большинству комментариев, Федеральная Служба руководителей высшего ранга США не выполнила все свои обещания вследствие противоречий в системе, созданной в соответствии с Актом о реформе, а также в результате политизированных назначений и премий в Президентской Администрации.

Иные правительства, в особенности федеральные правительства и правительства штатов в США, Австралии и Новой Зеландии, создали Службы руководителей высшего ранга в начале 80-х, основываясь более или менее на федеральном опыте США. В то же время Канада вводит *Категорию руководителей*. Приблизительно на тех же принципах в 1972 году Италия внедряет концепцию «директорства» (*dirigenza*). В 70-х и 80-х годах Великобритания, сохраняя традиционную систему назначений на высшие административные должности посредством сертификации в Комиссии по гражданской службе, вводит специальные модели карьеры, связанные с конкретным обучением для перспективных молодых государственных служащих с «быстрого потока» и «европейского быстрого потока». Бельгия, а с недавних пор и Голландия, также предпринимают инициативы в сфере развития управления; в Испании правительства автономных общин, таких как Округ Басков, предприняли аналогичные меры³.

1.3 Возможный вклад Службы высшего руководства в ключевые функции управления центрального правительства в странах ЦВЕ

Текущая отраслевая направленность правительств в странах ЦВЕ требует наличия структур и процедур для усиления согласованности и координации в процессе выработки и реализации политики. Переход к рыночной экономике и новому набору демократических институтов, включая сильное государственное управление, требует к тому же наличия руководства в государственной службе, что позволит осуществить изменения. В данном разделе описываются такие функции, а также рассказывается, какой вклад может сделать Служба высшего руководства.

i) Межведомственные связи и координация

Большинство стран ЦВЕ внедрили политические институты парламентской системы или сделали некую смесь парламентских систем с сильной позицией Президента Республики. Также

³ См. некоторые ссылки на программы Службы высшего руководства в Приложении I.

как и в странах Западной Европы, парламентская система требует наличия улучшенной координации на уровне государственной службы, поскольку нет прямой иерархической связи между главой правительства и руководителями министерских департаментов, а также поскольку многопартийные коалиции обычно не поощряют коллективные правительственные действия. Вне зависимости от степени солидарности между членами правительства межведомственные связи и координация, которые сами по себе являются основополагающими для процесса принятия и реализации решений, не могут происходить в рамках заседаний Совета Министров или даже посредством заседаний межведомственных комитетов на министерском уровне. Связи и координация должны дополняться на уровне государственных служащих.

Координация означает различные действия, процедуры и структуры. В современном правительстве вряд ли можно найти политическое поле, где разрозненные действия министерского департамента или государственного агентства являются устойчивыми.

Отчасти это правда, когда вопрос касается бюджета и законодательства. Составление и утверждение бюджета представляет собой длительный процесс (около 8-9 месяцев в странах Западной Европы) взаимоотношений между Министерством финансов и бюджетными министерствами, который приводит к рассмотрению ряда споров между бюджетными министерствами, которыми занимается только Министр финансов, если Министр занимает сильную техническую и политическую позицию. Даже в этом случае, в конечном итоге, могут быть споры между бюджетными министерствами и Министерством финансов, которые могут разрешаться исключительно Премьер-министром или Советом Министров. Для того, чтобы система была эффективной, только ограниченное количество споров, связанных с бюджетом, должно разрешаться непосредственно самими министрами: в большинстве стран Западной Европы до 95 процентов споров являются результатом повторяющихся процессов внутри и между министерствами. Большинство таких решений принимается государственными служащими, отвечающими за подготовку бюджета, и высшими руководителями министерств, и только в некоторых случаях такие решения в итоге принимаются непосредственно министрами.

Что касается законодательства, то между всеми департаментами должна существовать координация, это важно по нескольким причинам: у Парламента есть лишь ограниченная возможность рассматривать серьезно и подробно правительственные предложения, что означает, что споры необходимо урегулировать на стадии формирования правительственной повестки по вопросам законодательной инициативы. Более того, границы между департаментами министерств не являются и не должны быть жесткими, что означает, что необходима хорошая связь между министерствами при подготовке правительственных законопроектов, чтобы избежать повторов и противоречий при определении целей и средств их достижения в различных законодательных актах. Это еще более важно для стран ЦВЕ, где сферы полномочий департаментов министерств должны быть пересмотрены, чтобы адаптироваться к различным фазам перехода к рыночной экономике. В противном случае существует серьезная опасность принятия нового законодательства, не имея четкого понимания о противоречиях с уже существующими правилами и положениями, тем самым оставляя важные аспекты процесса формирования политики на проверку их конституционности.

Большинство межведомственных конфликтов может быть разрешено на ранней стадии с помощью надлежащих консультаций между участвующими департаментами, что позволило бы внести ясность в позиции сторон и их интересы, а также, при необходимости, провести переговоры, которые привели бы к консенсусу между государственными служащими. Существование формальных и неформальных процедур урегулирования споров на уровне высшего руководства позволяет избежать многих технических конфликтов, передаваемых в Совет Министров. Это также позволяет обеспечить более высокую эффективность правительственных директив и инструкций, поскольку их применение будет осуществляться профессионалами, напрямую вовлеченными в этот процесс. Данный вид межведомственной координации возможен только в случае, когда вовлеченные в процесс государственные служащие имеют общее понимание и практику применения бюджетных, законодательных и административных процедур, а также, если такие служащие обладают общим видением

правительства в целом, а не только своего департамента. То же самое можно сказать и о процессе применения политики, поскольку этот процесс обусловлен четким распределением и принятием на себя исполнительных обязанностей, а также изменениями в подзаконные акты и в процесс распределения ресурсов.

Текущий статус правительственного аппарата и культуры государственной службы в странах ЦВЕ идет, скорее всего, в обратном направлении: структуры и культура государственной службы имеют тенденцию к усилению фрагментирования на части, поскольку эти службы нацелены на вертикальные связи и иерархический процесс принятия решений без надлежащей степени делегирования, что приводит к обострению межведомственных конфликтов, которые затем передаются в Совет Министров или Премьер-министру. Служба высшего руководства может оказать большую помощь в изменении такого подхода с помощью общего обучения, перемещения персонала между ведомствами и, в конечном счёте, с помощью *корпоративного духа* государственных служащих, напрямую вовлеченных в процесс принятия министерских и межведомственных решений.

ii) Общий набор стандартов, процедур и распоряжков для различных правительственных департаментов

В некоторых странах-членах ОЭСР (особенно в Великобритании, Австралии и Новой Зеландии) существует тенденция к фрагментированию центрального правительства на более мелкие, но более управляемые части. Этим новообразованиям предоставляется (или будет предоставлена) более широкая автономия не только в вопросах управления политическими вопросами, за которые они отвечают, но также и в отношении их стандартов, процедур и распоряжков, поскольку их ориентация на заказчика должна заставить их адаптировать правила и положения под свои потребности. Однако есть спор о том, что страны ЦВЕ должны сначала разработать и последовательно применять общий набор стандартов, процедур и распоряжков для различных правительственных департаментов еще до того, как будет рассматриваться вопрос о возможном фрагментировании, как это практикуется в некоторых других странах. Эти общие стандарты, процедуры и распоряжки должны быть созданы и/или консолидированы по крайней мере в трех основных направлениях: бюджетные процедуры, управление кадровыми ресурсами и проверки на соблюдение законности.

Как уже упоминалось выше, в современном правительстве составление и утверждение бюджета представляет собой длительный переговорный процесс. Но также следует подчеркнуть, что данный процесс проходит в строгом соответствии со стандартизированными техническими процедурами, которые соблюдаются во всем правительстве, чтобы обеспечить наличие реалистичных положений и взаимную уверенность на всех стадиях переговоров и разрешения споров в рамках такого процесса. И это касается не только специалистов. Все органы принятия решений в правительстве должны обладать четким и общим пониманием этих стандартов и процедур, чтобы выступать в качестве опытных переговорщиков, когда наступает данный этап в процессе, но также в более широком смысле они должны постоянно учитывать бюджетные ограничения при разработке законопроектов или принятии соответствующих решений.

Опять же, создание Службы высшего руководства может стать быстрым способом создания и распространения общего понимания и культуры в центральном правительстве.

iii) Руководство на гражданской службе центрального правительства

В странах ЦВЕ проходят кардинальные социально-экономические изменения, гораздо более важные, чем те, с которыми сталкиваются страны-члены ОЭСР. После короткого периода веры в радикальные рыночные решения, когда государственное управление воспринималось как негативный раздражитель, сейчас есть четкое осознание того, что правительство играет очень важную роль как в руководстве процессом перехода, так и в адаптации самого себя к новой

должности стражника рыночной экономики и правопорядка. Это означает потребность в лидерстве внутри правительства, чтобы сохранить последовательность в процессе принятия решений. Данное лидерство не может быть обеспечено лишь политической верхушкой, даже в периоды относительно стабильной политической конъюнктуры. Как показывают некоторые исторические примеры, например, Пруссия после наполеоновских войн, или недавно Франция после Второй мировой войны, сильная государственная служба может сыграть важную роль в реструктурировании институтов и экономики страны.

Низкая эффективность государственной службы является препятствием для эффективного процесса формирования политики и, более того, препятствием для переформулирования роли правительства в переходном процессе. Это требует проведения всеобъемлющих реформ, которые могут оказаться успешными только в том случае, если у руководителей государственной службы есть четко выраженная и постоянная воля к проведению таких реформ. Данная ясность и настойчивость не могут исходить только от политической верхушки. Коалиционные правительства, зачастую отягощенные внутренней нестабильностью, вряд ли смогут обеспечить постоянный импульс, необходимый для реформаторского процесса. Но сплоченная административная элита, поддерживающая политические силы или даже замещающая их, может помочь достичь важных результатов, как, например, это видно из опыта послевоенной Франции, когда реиндустриализация и адаптация к более открытой экономике были достигнуты благодаря воздействию со стороны аппарата государственного управления, возглавлявшейся упорными высшими руководителями государственной службы даже в периоды очень слабых и преходящих правительств.

Создание Службы высшего руководства может стать одним из способов обеспечения такого лидерства посредством создания *корпоративного духа*, объединенного общими ценностями и опытом государственной службы. Если система хорошо проработана и обеспечена надлежащими ресурсами, она может стать мощным инструментом восстановления и/или воспитания морали в системе государственной службы, обрисовывая четкие карьерные перспективы для лучших элементов существующей государственной службы и привлекая извне третьих лиц или возвращая бывших сотрудников на службу. Она может стать основным инструментом по созданию, сохранению и укреплению правительственной культуры.

1.4 Некоторые преимущества Службы высшего руководства

Существуют различные решения, которые могут применяться к текущим и будущим проблемам с правительством в странах ЦВЕ. Создание Службы высшего руководства может стать одной составляющей общего процесса реформирования. Однако, одним из преимуществ введения Службы высшего руководства на ранней стадии является то, что цели и средства такой реформы достаточно просто идентифицировать; что она более сфокусирована и носит более всеобъемлющий характер по сравнению с иными элементами реформы, и, что особенно важно, что у нее есть потенциал дать импульс дальнейшим реформам в правительстве. Также следует отметить некоторые иные преимущества, поскольку они носят среднесрочный или долгосрочный характер и поэтому выступают за внедрение Службы высшего руководства в качестве постоянного образца правительства.

i) Предоставление нейтральных, но политически чувствительных консультаций министрам

Надлежащим образом созданная Служба высшего руководства должна помочь создать административную элиту экспертов широкого профиля, осведомленных о различных аспектах работы правительства, способных осуществлять руководство министерскими департаментами и правительственными агентствами, а также способных давать политически чувствительные консультации министрам. Служба высшего руководства может выполнять роль, которую не

могут играть ни достаточно опытные политические консультанты, ни частные консультанты, будь то национальные или иностранные, которым не хватает надлежащего понимания правительственного аппарата в том виде, в каком он существует и в каком он должен существовать.

Более того, Служба высшего руководства может помочь «навести мосты» между процессами принятия решений и их реализации, что может привести к разработке весьма нереалистичных политических программ. Служба высшего руководства будет предназначена для разработки программы перевода персонала между центральными министерскими департаментами, с одной стороны, и правительственными агентствами или оперативными службами, с другой стороны. Надлежащая схема перевода персонала между этими различными частями администрации может помочь привнести новые идеи, основанные на хорошем понимании политической среды.

ii) Обеспечение стабильности на высших административных уровнях правительства

В целях реализации изменений на политическом уровне, поскольку они должны произойти в контексте парламентской демократии, и чтобы не нарушать функционирование правительства, необходимо, чтобы на высших уровнях правительства была обеспечена стабильность. Служба высшего руководства, основанная на разделении должностей и функций, предусматривает стабильную ключевую группу высших государственных служащих, остающихся в правительстве, несмотря на текущие изменения в структуре правительства.

В рамках надлежаще разработанной системы можно попробовать согласовать две абсолютно противоположные цели:

- снизить уровень партийного и политического вмешательства в вопросы найма на государственную службу и прохождения службы; и
- обеспечить достаточную степень гибкости для министерств в целях создания хороших и уверенных рабочих взаимоотношений с административной верхушкой их департаментов, чтобы обеспечить политическую рациональную организацию административных процессов.

Традиционный западный опыт показывает, чего следует избегать и что следует делать в этой сфере.

В последние годы часто критикую британскую систему полного нейтралитета государственной службы за то, что она позволяет постоянным секретарям и их заместителям определять политику министра, имея при этом большее влияние, чем избирательная платформа их партии. С другой стороны, остатки системы распределение государственных должностей за услуги в президентской администрации США критиковали за то, что эта система слишком сильно дезорганизовывала правительственную деятельность при приходе каждой новой администрации и за назначение слишком большого числа неопытных высших руководителей на высшие исполнительные должности.

Немецкая система «политических государственных служащих» представляет собой частичное решение этой дилеммы, поскольку она позволяет правительству назначать третьих лиц извне на высшие вакантные должности, но только если они уже обладают квалификацией, необходимой для того, чтобы стать высшими государственными служащими. Это пока еще жесткая система, поскольку единственным вариантом появления новой вакансии является отстранение от службы лица, замещавшего соответствующую должность, и его уход во «временную отставку». У французской системы есть общие черты со Службой высшего руководства, несмотря на то, что высшая государственная служба разбита более чем на дюжину *органов*. На высшие должности («по усмотрению правительства») могут назначаться лица и извне государственной службы. Но это происходит очень редко, поскольку *органы* высших государственных служащих имеют

достаточно важный резерв опытных и хорошо обученных руководителей для текущего правительства, которые могут стать подходящими кандидатами для занятия высших должностей на государственной службе. Если министры не способны создать уверенные взаимоотношения с государственными служащими из своих департаментов, то они могут таких служащих заменить. Но они остаются на высшей государственной службе либо на новой должности в департаменте или правительственном агентстве, руководителем которого является министр, с которым они могут сработаться, либо на более независимых должностях в проверяющих органах, советах или административных трибуналах, где тесные взаимоотношения с министром не являются необходимым условием работы.

Дополнительным решением для совмещения административной стабильности и политической «отзывчивости» является система министерских *кабинетов*, используемых в Бельгии, Франции и Италии (и в Европейской Комиссии), а также в некоторых странах ЦВЕ. Кабинет состоит из группы специальных советников министра, которые отвечают за трансформацию политических решений министра в директивы и инструкции для административных действий и за мониторинг работы административных подразделений. Назначение членов кабинета обычно осуществляется по усмотрению министра. В Бельгии, однако, две трети членов *кабинета* должны быть избраны из числа государственных служащих, чтобы обеспечить техническую компетенцию *кабинета*. Во Франции такого положения нет, но на практике более 90 процентов членов *кабинета* избираются из числа государственных служащих, особенно из «*высших органов*», и возвращаются в свои администрации, когда министр покидает правительство или увольняет их.

Служба высшего руководства также может стать *источником* технически компетентных государственных служащих, которые могут работать в министерских *кабинетах*, поскольку эта служба связана с четким набором правил, обеспечивающих прозрачность структуры и роли *кабинетов*: сколько членов насчитывает кабинет? Оплачивается ли их заработная плата за счет бюджета министерства, к которому принадлежит *кабинет*? Какие есть правила делегирования министром своих полномочий по принятию решений членам *кабинета*? И т.д.

Поэтому концепция Службы высшего руководства сопоставима в краткосрочной перспективе с дискреционными политическими назначениями на ключевые должности в министерствах, когда формируется структура, которая в долгосрочной перспективе будет гарантировать компетенцию и опыт лиц, которые были назначены на эти должности по дискреционному решению министров.

iii) Централизация с целью децентрализации

С целью обеспечения эффективного функционирования Служба высшего руководства должна включать некий вид центрального учреждения, отвечающего за руководство службой. Однако, такое центральное учреждение должно рассматриваться в качестве инструмента эффективной децентрализации, поскольку децентрализация может функционировать только в том случае, если обеспечивается достаточный уровень общей административной культуры и хорошая коммуникация между децентрализованными подразделениями. Вместо усиления централизации центральное руководство высшей государственной службы станет одним из основных инструментов эффективного процесса децентрализации.

iv) Обеспечение повышения оплаты труда высших государственных служащих без увеличения бюджетных расходов

Одной из проблем, с которой столкнулись в ряде стран ЦВЕ, является «утечка мозгов» (выезд квалифицированных специалистов из страны) вследствие большой разницы между заработными платами руководителей в частном секторе и высших государственных служащих. Это также может являться сдерживающим фактором для некоторых из лучших студентов, которые

раздумывают о выходе на государственную службу. Наличие группы опытных высших руководителей, способных занимать различные должности в различных министерствах, может помочь снизить общий количественный состав государственных служащих. Полученная от их производительности выгода может привести к устранению отдельных должностей, что в свою очередь позволит перераспределить затронутый фонд оплаты труда между сотрудниками Службы высшего руководства, занимающими эти высшие должности. Это в свою очередь позволит создать перспективы для улучшения в структуре зарплат, что сделает высшую государственную службу более привлекательной для молодых специалистов.

2. Необходимые компоненты для создания Службы высшего руководства

Как показывает очень краткое описание существующего опыта Службы высшего руководства, эти системы созданы из набора компонентов, которые могут отличаться от страны к стране. В данном разделе мы попытаемся определить эти компоненты, которые являются наиболее важными для создания Службы высшего руководства, и определить различные опции, которые существуют в отношении каждого из этих компонентов.

Необходимо отметить, что система должна быть прочной и достаточно простой, особенно в первые годы своего существования. Чересчур сложная система будет хрупкой и непрозрачной, чтобы пустить корни и обеспечить свое дальнейшее развитие.

2.1 Минимальная законодательная структура

Для реализации концепции Службы высшего руководства необходимо четко определить правила, а также достаточно четкий временной горизонт, чтобы сделать новую систему привлекательной и позволить оценить ее после формирования достаточной практики.

В случае с Федеральной Службой руководителей высшего ранга США Акт о реформе государственной службы, который начал применяться не с нуля, а которому предшествовали многочисленные и длительные изучения и обсуждения в течение ряда лет, содержал прогнозируемую оценку после пятилетнего срока функционирования до того, как Служба руководителей высшего ранга смогла окончательно стать действующей. В странах ЦВЕ требуется, чтобы был достигнут консенсус и получены одобрения от участвующих министерств и учреждений, в то время как законодательство, которое позволит сделать Службу высшего руководства устойчивой, будет принято позднее.

i) Акт парламента или подзаконный акт?

Вопрос относительно того, должна ли законодательная основа быть заложена в актах Парламента или она может содержаться в подзаконных актах, остается дискуссионным. Это зависит от конституционных правил, касающихся компетенции по регулированию вопросов государственной службы, а также от соответствующей стабильности и возможности создания атмосферы доверия в отношении обоих видов юридических документов. Также это во многом зависит от политических (состав парламента и правительственных коалиций) и социальных факторов, как, например, влияние и однородность союзов государственной службы. В связи с этим нет необходимости более подробно описывать данный вопрос.

ii) Основные принципы и правила:

Минимальная законодательная основа должна определить, по крайней мере, следующие принципы и правила:

а) Определение Службы высшего руководства и ее взаимосвязи с остальной частью государственной службы, в частности, что касается отношений между экспертами широкого профиля и узкими специалистами на государственной службе [(см. п. iii)];

б) Определение минимальных требований для приема на службу и четкое обозначение учреждений и/или органа для квалификационной проверки кандидатов. Это также означает определение того, могут ли только государственные служащие быть сотрудниками Службы высшего руководства, и если нет, то какой максимальный процент временных и политических назначений на Службу. В этом случае закон также должен предусматривать, существуют ли какие-либо ограничения по должностям, которые могут быть заняты только профессиональными государственными служащими, а также какие критерии будут применяться, и какие учреждения будут вправе определять перечень таких должностей;

в) Определение обязанностей по приему на службу и руководству прохождением службы посредством четкого описания полномочий различных центральных правительственных учреждений. Для различных видов должностей могут быть выбраны разные варианты, как видно из двух примеров ниже:

Пример 1
Полномочие по принятию решений

	Отбор	Назначение	Оценка	Продвижение по службе	Отстранение от должности	Дисциплинарные меры
Учреждения						
Глава государства		X				
Парламент						
Глава Правительства					X	
Совет Министров						
Министры				X		
Руководители администрации			X			X
Специальные советы	X					

В данном первом примере назначение на Службу высшего руководства формально осуществляется Главой государства, чтобы подчеркнуть тот факт, что сотрудники службы высшего руководства находятся на службе у правительства как учреждения, а не только у одного министерства или существующего правительства. Решения о снятии с должности принимает Глава правительства с тем, чтобы министры не были обязаны оставлять чиновников, которые не соответствуют политике существующего правительства, хотя для администрации сотрудники службы остаются действующими. Специальные советы осуществляют отбор, чтобы обеспечить равный доступ к Службе высшего руководства и профессиональную квалификацию ее сотрудников, в то время как вопросы оценки и применения дисциплинарных мер, носящие технический характер, относятся к прерогативе государственных служащих, возглавляющих соответствующие администрации. Продвижения по службе зависят от министров, поскольку такие повышения могут привести к высшим административным должностям в правительстве: если бы продвижение по службе зависело от самой государственной службы, то могло бы легко получиться, что государственный служащий, который не соответствует ожиданиям и требованиям министра, становится Генеральным секретарем.

Пример 2
Полномочие по принятию решений

	Отбор	Назначение	Оценка	Продвижение по службе	Отстранение от должности	Дисциплинарные меры
Учреждения						
Глава государства						
Парламент						
Глава Правительства		X				
Совет Министров				X	X	
Министры						
Руководители администрации	X					
Специальные советы			X			X

В этом втором примере назначение на Службу высшего руководства формально осуществляется Главой правительства, чтобы подчеркнуть тот факт, что сотрудники службы высшего руководства находятся на службе у правительства как учреждения, а не только у одного министерства. Решения о снятии с должности принимает Глава правительства с тем, чтобы министры не были обязаны оставлять чиновников, которые не соответствуют политике существующего правительства, хотя для администрации сотрудники службы остаются действующими. Это позволяет избежать отраслевого деления. Руководители администраций осуществляют отбор среди государственных служащих, которые уже обладают необходимой профессиональной квалификацией, в то время как вопросы оценки и применения дисциплинарных мер относятся к компетенции специальных советов, чтобы обеспечить партийный и политический нейтралитет профессиональной карьерной системы;

d) Создание учреждений и/или органа, отвечающих за разработку специальных учебных программ, определение минимальной взаимосвязи между обучением и приемом на службу, а также между обучением и карьерными преимуществами;

e) Создание принципа классификации должностей и должностных инструкций в правительстве, создание органа по выработке критериев и проверки заявлений о найме на службу, а также утверждение перечня должностей, составляющих часть Службы высшего руководства;

f) Определение принципов системы оплаты труда и пенсионной системы Службы высшего руководства и создание учреждений и/или органа по управлению этими системами.

iii) Взаимосвязи с общей законодательной базой государственной службы

Представляется, что до создания Службы высшего руководства у страны нет необходимости принимать общее законодательство для всей государственной службы. На самом деле количество и сложность положений, которые должны быть приняты, чтобы составить основу законодательной базы для Службы высшего руководства, гораздо менее объемно по сравнению с общей законодательной базой государственной службы. Это означает, что издание законов, касающихся Службы высшего руководства, будет происходить быстрее по сравнению с принятием законов для всей государственной службы. Создание Службы высшего руководства,

ограниченной несколькими сотнями должностей, может помочь в проведении экспериментов с системами государственной службы до того, как будет сделан окончательный общий выбор.

Тем не менее, создание законодательной базы для Службы высшего руководства должно только носить переходный характер, а связи с будущей системой должны быть предусмотрены также четко, как и в действующем законодательстве – если не с той же долей детализации. Основными вопросами, которые стоит рассмотреть, являются следующие:

- a) Законодательная база для Службы высшего руководства, а также общие правила и положения о государственной службе должны четко описывать условия и последствия перехода от общей системы к Службе высшего руководства или наоборот. Должны быть определены принципы согласованности размеров вознаграждения в целях обеспечения того, чтобы принятие на Службу высшего руководства не приводила к снижению оклада. Должны быть описаны принципы минимальной компенсации для тех, если таковые будут, кто переходит со Службы высшего руководства обратно на общую государственную службу.
- b) Если создана общая законодательная база для государственных служащих, она должна подтвердить существование Службы высшего руководства и предусмотреть, какие существуют возможности и ограничения в отношении частичного неприменения общих правил о государственной службе к Службе высшего руководства.
- c) Обе законодательные структуры должны предусматривать, являются ли система оплаты труда и пенсионная система Службы высшего руководства частью общей системы государственной службы, либо что в отношении Службы высшего руководства существуют какие-либо особенности. В последнем случае правила должны быть пересмотрены таким образом, чтобы позволить государственным служащим сохранить свои права на пенсионное обеспечение при переходе из одной системы в другую;
- d) Должны быть разработаны механизмы, обеспечивающие координацию между законодательной базой Службы высшего руководства и общими правилами и положениями о государственной службе, особенно в случае внесения частичных изменений;
- e) Необходимо принять решения в отношении различных моделей карьеры для экспертов широкого профиля, с одной стороны, и для узких специалистов, с другой стороны.

2.2 Система приема на службу и руководства прохождением службы

Система приема на службу и руководства прохождением службы, возможно, является ключевым компонентом Службы высшего руководства. Она нуждается в четкой проработке, при этом должны быть учтены все особенности отдельного государства, а также должна быть возможность провести ее оценку и коррекцию после нескольких лет практического применения. Необходимо учесть по крайней мере шесть элементов при разработке Службы высшего руководства:

i) Размер Службы высшего руководства

Размер Службы высшего руководства будет определен, исходя из общего размера правительственной государственной службы и количества высших административных должностей, включенных в систему Службы высшего руководства. Чистый размер Службы высшего руководства (количество сотрудников или должностей) должен быть достаточно большим, чтобы обеспечить определенную гибкость при распределении функций между сотрудниками (несколько сотен), но также маленьким, чтобы обеспечить развитие *корпоративного духа* (не более нескольких тысяч). В любом случае должен существовать

переходный этап продолжительностью несколько лет до того, как Служба высшего руководства достигнет своего окончательного размера⁴.

Это означает уточнение системы должностей на государственной службе и выбор нескольких вариантов:

a) Уточнение того, какие должности на государственной службе являются политическими или дискреционными; очевидно, что министры занимают политические должности, но статус советников министра и высших руководящих должностей в министерствах (таких как генеральные секретари, директора) могут отличаться в зависимости от страны;

b) Принятие решения о том, сколько должностных категорий или рангов должно быть включено в систему Службы высшего руководства⁵. Количество рангов может варьироваться от одного министерского департамента к другому. Поскольку любой департамент или агентств по причинам борьбы за статус будет стремиться включить максимальное количество рангов, Совет Министров или Премьер-министр должен принять четкое политическое решение. Однако, в целях обеспечения прозрачности рекомендуется, чтобы структура большинства министерств была однородной;

c) Принятие решения о том, должна ли Служба высшего руководства включать в себя государственные предприятия, она должна ограничиться министерскими департаментами и правительственными агентствами. Необходимо также учитывать возможности эволюции (приватизация государственных предприятий, реорганизация правительственного агентства в государственное предприятие);

d) Принятие решения о том, какие должности могут остаться за рамками Службы высшего руководства. Это однозначно будет касаться военных должностей в Министерстве обороны и иных министерствах, если применимо. Четкий перечень должностей специалистов также может быть исключен из системы Службы высшего руководства. Во всяком случае, необходимо сделать четкий выбор и объявить о том, действует ли исключение только по территориальному признаку, или также применяются политические критерии. В целях обеспечения уверенности на уровне государственной службы такие решения должны оформляться, по крайней мере, постановлениями правительства, а не приказами отдельных министров, но в то же время не нужно придавать им форму актов Парламента.

ii) *Критерии приема на службу*

Поскольку Служба высшего руководства основывается на принципе разделения ранга и должности, необходимо делать различие между приемом на службу и назначением на службу. Последнее подпадает под действие конституционных правил и обычно означает решение Совета Министров или Министра, в то время как прием на службу осуществляется по решению или, по

⁴ В целях сравнения: Федеральная Служба руководителей высшего ранга США насчитывает около 8 000 членов (0,2% от общего количества федеральных государственных служащих); итальянская *dirigenza* представляет 2% от общего количества государственных служащих; в Швеции обучение в рамках специальной программы развития прошло 200-300 Генеральных директоров агентств, что составляет менее 1/1 000 от общего количества государственных служащих.

⁵ Федеральная Служба руководителей высшего ранга США, например, включает три высших ранга существующей административной структуры (исключая назначения, подлежащие одобрению в Сенате, которые можно рассматривать исключительно в качестве политических должностей). С другой стороны, в Германии *высшая служба* покрывает все управленческие функции и даже включает в себя некоторые должности без обязанностей руководителя, которые являются отправной точкой в карьере.

крайней мере, под контролем специализированного и обособленного учреждения. Это означает, что назначение на должность в рамках Службы высшего руководства может иметь место только для кандидатов, которые уже являются сотрудниками Службы высшего руководства, или для лиц, отвечающих условиям приема на работу в Службу высшего руководства.

Обычно контролирующее учреждение отвечает за выработку подробных критериев приема на службу, учитывая при этом образование, опыт и успешное прохождение специальных учебных программ. Необходимо создать специальный орган или специальные органы, которые будут подтверждать соответствие кандидатов указанным критериям.

Тем не менее, в рамках законодательной базы Службы высшего руководства необходимо предусмотреть несколько общих критериев приема на службу, что опять же включает в себя выбор следующего:

- a) Допускается ли, что в Службу высшего руководства принимают только уже состоявшихся профессиональных государственных служащих, либо Служба открыта для третьих лиц, приходящих из частного сектора или назначаемых по политическим мотивам?
- b) В первом случае, о каком минимальном сроке нахождения на государственной службе идет речь, чтобы лицо (служащий) мог иметь право быть принятым на службу?
- c) Во втором случае, каким образом будет определяться соотношение опыта на государственной службе и вне государственной службы? Является ли такой прием на работу в Службу высшего руководства постоянным или он ограничен назначением на конкретную должность (какие будут последствия, если речь идет о схемах пенсионного обеспечения)?
- d) Нужно ли пройти обучение для приема на службу до вступления в должность или после некоего периода работы? Существует ли только одно учреждение, которое занимается разработкой и применением программ обучения кандидатов на должность в Службе высшего руководства?
- e) Есть ли возможность возврата на Службу высшего руководства после того, как лицо добровольно или принудительно покинуло Службу?
- f) Что происходит с экстренными назначениями на должность в системе Службы высшего руководства?

Можно сделать разный выбор, но необходимо подчеркнуть, что особенно в переходный период рекомендуется, чтобы Служба высшего руководства имела несколько так называемых «точек входа» (приема на службу), при условии, что правила, регулирующие каждый соответствующий механизм приема на службу, были простыми и прозрачными.

iii) Принципы отстранения от должности

Поскольку Служба высшего руководства должна обеспечивать гибкость в процессе назначения на должности и если уж не нейтрализовать, то, по крайней мере, структурировать партийное и политическое вмешательство, поэтому необходимо установить принципы отстранения от должности, что опять подразумевает несколько вариантов:

- a) Принимается ли решение об отстранении от должности со Службы высшего руководства исключительно по усмотрению Министра? Даже если это так, система апелляции должна исключить возможность замаскировать политическое решение под видом применения дисциплинарных мер или санкции за управленческий проступок;

b) Применяются ли специальные сроки к отстранению от должности (минимальный срок уведомления, мораторий на отстранение от должности после вступления нового министра в должность)⁶? Применяются ли стандартные общепринятые в правительстве сроки или должны эти сроки учитывать различия между правительственными департаментами? Если да, то решение должно приниматься не отдельными министрами, а Советом Министров;

c) Подпадает ли процедура отстранения от должности под иные процедурные или технические условия? Как и кем устанавливаются и контролируются эти условия?

d) Что происходит с отстраненными от должности руководителями, если они не могут быть незамедлительно назначены на иные вакантную должность? Чтобы ответить на этот важнейший вопрос, необходимо проанализировать должности, включенные в систему Службы высшего руководства, чтобы понять, предлагает ли она достаточное количество должностей помимо тех, которые не обуславливаются наличием специальных взаимоотношений с министром. Если нет, то необходимо предусмотреть систему «хранения», чтобы обеспечить полезную занятость сотрудников Службы высшего руководства на то время, пока они находятся в поиске подходящей вакантной должности в рамках действующей администрации⁷;

e) Существует ли максимальный срок нахождения на должности? Во многих западных странах занятие одной и той же должности в течение более пяти лет рассматривается, как отсутствие гибкости и творческого воображения, если не сказать хуже;

f) Какое центральное учреждение сможет лучше других руководить такими процессами отстранения от должности?

Вышеуказанные вопросы четко показывают, что для того, чтобы обеспечить принятие решений в отношении таких элементов Службы высшего руководства, необходимо провести некий вид демографического анализа существующей в стране государственной службы.

iv) Принципы карьеры

При принятии решения о создании Службы высшего руководства одним из наиболее деликатных вопросов является надлежащая структура карьерной лестницы, включая факторы, мотивирующие сотрудников Службы высшего руководства оставаться работать в структуре Службы. Создание и функционирование Службы высшего руководства является хорошим способом обеспечить надлежащий наем на работу молодых сотрудников государственной службы, если они будут четко видеть, что существуют интересные карьерные перспективы для образованных и мотивированных государственных руководителей. Этого можно добиться посредством установления четкой взаимосвязи между продвижением по службе и аттестацией сотрудников.

Если Служба высшего руководства ограничивается лишь высшими рангами государственной администрации, и если общий размер государственной службы достаточно небольшой, то

⁶ В Федеральной Службе руководителей высшего ранга США необходимо соблюдать мораторий продолжительностью 120 дней после прихода новой администрации после президентских выборов. Предполагается, что это обеспечит улучшенное взаимопонимание до принятия решения о возможном отстранении от должности.

⁷ Можно найти интересный пример, если взглянуть на Программу временного назначения в Правительстве Канады, которая допускает, чтобы лица, занимающие высшие руководящие должности в министерствах, оправлялись во временный отпуск для прохождения программы обучения или исследования в университетах, правительственных учебных или исследовательских центрах.

существует явный риск лишения мотивации некоторых из ведущих сотрудников Службы высшего руководства всего лишь после нескольких лет их нахождения на службе.

Это обуславливает необходимость создания централизованного управленческого учреждения, отвечающего за координацию моделей карьеры согласно некоторым стандартным критериям для продвижения на более важные должности. Полагаться исключительно на аттестацию сотрудников и рыночные механизмы можно лишь в странах с очень гибким рынком труда для высших руководителей и небольшой разницей в оплате труда между государственным и частным секторами⁸. Подобный шаг в странах ЦВЕ представляется очень опасным, поскольку руководителей очень мало в целом, а также существовала распространенная тенденция утечки положительных элементов из системы государственной службы в частный сектор.

В качестве дополнительного решения может послужить перемещение сотрудников между государственными должностями и должностями в государственных предприятиях. В этом отношении можно также упомянуть о положениях о государственной службе, которые гарантируют легкий доступ к политической карьере⁹.

v) Учреждения по найму на службу, отстранению от должности и руководству прохождением службы

Представляется, что выше достаточно четко должна была быть описана потребность в создании специализированных учреждений по управлению Службой высшего руководства. Необходимо найти баланс между излишне сложной структурой учреждений и учесть различные потребности в решениях со стороны независимого органа или, наоборот, со стороны руководителей правительственных департаментов и агентств.

Назначения на должности в системе Службы высшего руководства должны являться обязанностью членов правительства, но решения о найме на службу в систему Службы высшего руководства, а также контроль за отстранением от должности должны осуществляться автономным или, по крайней мере, беспристрастным органом; общее управление Службой высшего руководства, возможно, должно являться задачей администрации Премьер-министра или министерства государственной службы, если такое существует.

В целях содействия функционированию Службы высшего руководства рекомендуется создать некое центральное учреждение, которое будет осуществлять формальное или неформальное руководство прохождением службы, в частности, посредством предоставления возможностей для найма сотрудников службы, которые в определенный момент времени не смогли занять высшие должности в министерствах вследствие отсутствия политической уверенности министра. Таким учреждением может быть учебно-исследовательский центр, в котором сотрудники службы могут работать после смены правительства, приведшей к отстранению их от должности. Им также может быть проверяющее, контролирующее или инспекционное агентство или даже административный суд, как, например, *Государственный совет, Суд аудиторов и Главная финансовая инспекция* во Франции. Хотя изначальная и официальная цель такого учреждения – проверяющая роль, оно может стать очень эффективной системой обучения по месту работы. Его сотрудники, занимая должности в этом учреждении, получают представление

⁸ Это однозначно вписывается в философию новозеландской *Службы высших руководителей*.

⁹ Во Франции и Германии, например, государственным служащим разрешается участвовать в выборах. Если они будут избраны, они не будут обязаны увольняться с государственной службы, просто они будут автоматически отправлены во временный отпуск. Если они не будут избраны на новый срок, они соответственно смогут вернуться на государственную службу, где у них сохраняются права на пенсионное обеспечение и право на продвижение по службе. Это объясняет, почему большое число известных французских политиков являются членами *высших органов*.

обо всей административной системе. Поэтому таких сотрудников можно будет легко поставить на высшие должности в министерствах, но у них также будет основа с достаточно престижной и интересной работой, куда они смогут вернуться в случае, если новый министр решит сменить лиц, занимающих такие высшие должности.

vi) Прозрачность процесса занятия должностей

Наиболее важным механизмом, обеспечивающим надлежащее управление Службой высшего руководства, а также ее поддержку в рамках государственной службы, является обеспечение прозрачности процесса на начальном уровне в Службе высшего руководства. Во-вторых, должна существовать система публичной информации о вакансиях, которая обеспечивала бы обычную конкуренцию среди квалифицированных сотрудников Службы высшего руководства в отношении большинства должностей. Хотя министры могут испытывать определенные ограничения со стороны такой системы, существует возможность убедить их в том, что целью этой системы является не ограничение их возможности по отбору кандидатов на занятие высших должностей, а наоборот предлагает им более широкий выбор подходящих и компетентных кандидатов, среди которых они могут выбрать людей, с которыми они захотят работать.

vii) Четкая система подотчетности

Споры, которые имеют место в США и в некоторых других странах, где существуют или предусмотрены «Службы высших руководителей», показывают, что на очень важный вопрос часто нет четкого ответа: вопрос подотчетности.

Из-за некоторых противоречивых принципов целей и структуры Службы высшего руководства, существует ряд вопросов о подотчетности сотрудников службы: отчитываются ли они напрямую перед своими руководителями, или перед исполнительной ветвью Правительства, или Парламентов, или перед своими «клиентами», или они подотчетны только закону и правосудию?

В большинстве случаев данный спор вырастает из некоторых упрощенных взглядов сторонников доктрины менеджизма, которые доминировали в общественных спорах о государственной службе в 80-х годах. Учитывая, что эти взгляды также оказали влияние на некоторые страны ЦВЕ, правительства должны четко заявить о подотчетности сотрудников Службы высшего руководства и закрепить такие заявления в законодательной структуре системы, а также в учебных программах.

2.3 Специальное обучение

В качестве отдельной особенности Службы высшего руководства можно отметить важность, придаваемую *подготовке руководящих кадров и обучению кандидатов*. Использование данного лексикона вместо более классических концепций обучения и образования указывает на философские варианты и технические ограничения в обучении в рамках Службы высшего руководства.

i) Учитываем технические ограничения

Обучение сотрудников и будущих сотрудников Службы высшего руководства сопряжено с теми же техническими ограничениями, что и обучение остальных государственных служащих в странах ЦВЕ (нехватка специальных материалов, недостаточная проработанность программ и

методов обучения в государственном секторе, и т.д.).

Но также существует и более специфическое ограничение, обусловленное природой Службы высшего руководства, к которым также сталкиваются в большинстве наиболее развитых стран: у лиц, проходящих обучение в рамках таких программ, очень ограниченное количество времени, выделенное на обучение, поскольку обычно они являются наиболее эффективными высшими государственными служащими или руководителями частных компаний. Поэтому программы обучения должны во многом полагаться на методы практического обучения, когда наиболее длительная по времени часть обучения проходит на работе без отрыва от производства, с помощью промежуточных подготовительных и проверочных сессий и при тесной взаимосвязи с наставниками или руководителями. Одним из преимуществ этого методом является то, что большинство обучающихся превращается в учителей – для своего же персонала в ходе программы обучения и в последующие годы для новых сотрудников Службы высшего руководства.

ii) Адаптация курса обучения к тем сферам правительства, в которых должны проявляться лидерские качества

Очевидно, что окончательное содержание курса обучения для высших государственных руководителей должно вырабатываться каждой страной отдельно, с учетом соответствующей специфики страны.

Тем не менее, определенная общая работа между учебными учреждениями стран ЦВЕ может дать полезное описание видов изучаемых предметов и используемых методов¹⁰.

iii) Привязка обучения к аттестации сотрудников и карьерному росту

Программы обучения для сотрудников Службы высшего руководства должны быть сильно индивидуализированы. Лучше всего такой индивидуализации можно добиться после ряда оценочных собеседований с участием высшего руководителя или кандидата на должность в Службу высшего руководства, руководства учебного учреждения и куратора(-ов). Они призваны повысить квалификацию отдельного руководителя в тех сферах, где он/она чувствует, что его/ее продуктивность находится на недостаточно высоком уровне. В идеале программа обучения также должна завершиться новой аттестацией сотрудника и карьерным ростом, как только освободится подходящая новая должность.

iv) Особые стратегии в странах ЦВЕ

Создание службы высшего руководства в странах ЦВЕ конечно же потребует особых стратегий. Учитывая потребность в привлечении на государственную службу нового поколения, возможно, понадобится создать более дифференцированную модель образования для третьих лиц, а также систему практического обучения для государственных служащих.

Нехватка обучающих ресурсов также, возможно, приведет к необходимости использовать международное сотрудничество при разработке и мониторинге программ обучения. Во всяком случае реализацией программ обучения должны в максимальной степени заниматься местные учреждения и учителя. С целью содействия найму будущих государственных служащих в

¹⁰ Некое подобное описание (см. Приложение II) было подготовлено в рамках первой летней школы Сети институтов и школ государственного управления стран Центральной и Восточной Европы (NISPACEE), которая была проведена в г. Порторой, Словения, в августе 1994 года.

Службу высшего руководства, необходимо изучить роль программ государственного управления в университетах или специализированных институтах и разработать новые учебные курсы.

2.4 Анализ работы и должностных инструкций

В целях обеспечения возможности перемещения сотрудников между министерствами и агентствами, а также определения сферы работы Службы высшего руководства, министерские департаменты и правительственные агентства должны провести анализ работы, выполняемой на высших должностях. Такой анализ может быть проведен центральными организациями, осуществляющими управление Службой высшего руководства, совместно с министерствами и лицами, замещающими такие должности, чтобы обеспечить использование общей методологии во всем правительстве.

Итогом проведенного анализа выполняемой работы должны стать два основных результата:

- составление перечня должностей, подлежащих включению в Службу высшего руководства; и
- составление должностных инструкций, которые будут использоваться для определения целей аттестации сотрудников, анализа потребностей в обучении с точки зрения организации, а также для рекламирования вакансий. Должностные инструкции должны эволюционировать вместе с государственной службой и подлежат периодическому пересмотру. Это означает, что анализ выполняемой работы является не одномоментным действием, связанным с созданием Службы высшего руководства, а что он должен стать частью стандартной операции в рамках системы.

2.5 Системы оплаты труда и условия вознаграждения

Основатели «Системы руководителей высшего ранга» в США и в иных странах пытались в той или иной степени внедрить систему вознаграждения сотрудников, основанную на учёте их служебных заслуг. Эта система была обозначена в качестве основного вклада в систему мотивации и динамичности сотрудников службы. Однако опыт стран, особенно связанный с Федеральной Службой руководителей высшего ранга США, показывает, что система вознаграждения сотрудников, основанная на учёте их служебных заслуг, является важным элементом неудовлетворённости среди сотрудников службы. Этому есть две основные причины. Во-первых, не были выполнены некоторые обещания, которые были закреплены в рамках реформ в процессе создания Службы руководителей высшего ранга вследствие изменений в действующем правительстве и недостатка финансовых ресурсов. Во-вторых, и, возможно, это более важно, были высказаны сомнения о том, что премии выплачиваются не в зависимости от результатов работы, а от политических или личных предпочтений, поскольку данные выплаты распределялись политическими руководителями в тот период, когда высшие профессиональные государственные служащие были свидетелями нового витка политизированных назначений. Урок, который необходимо извлечь из этого, заключается в важности постоянного управления Службой высшего руководства. Не рекомендуется создавать такую службу просто для галочки.

Опыт большинства стран, в которых на государственной службе была внедрена система вознаграждения сотрудников, основанная на учёте их служебных заслуг, говорит о том, что постоянно нужно приходиться к компромиссу между автоматическими критериями выплаты вознаграждения, приводящих к демотивации отдельных лиц, поскольку такие критерии в недостаточной степени учитывают реальные результаты работы, и между дискреционным распределением средств руководителями служб, что приводит к недоверию из-за возможного отсутствия объективности у руководителя, особенно, если лицо является политическим назначенцем. Это нужно будет учесть при разработке систем выплат и условий формирования

вознаграждений.

Также необходимо учитывать вот еще что: если одной из основных целей создания Службы высшего руководства является создание административной элиты, обладающей *корпоративным духом*, то конкуренция между сотрудниками службы должна оставаться на ограниченном уровне. Особое внимание следует скорее уделить общим ценностям и общему поведению, нежели чем различиям в результативности в работе.

Это приводит к созданию системы вознаграждения, в которой одновременно существуют три элемента:

i) Существенная часть вознаграждения должна быть связана с рангом, присвоенным в рамках Службы высшего руководства. В случае отсутствия подходящих вакансий это позволит карьерным повышениям показать прямые финансовые последствия, даже если тенденции в области занятости являются достаточно жесткими и ограниченными. Данная часть вознаграждения не должна быть автоматически замкнута на старшинстве: часть увеличения вознаграждения может быть увязана с успешным завершением обучающих курсов и с оценочными интервью по результатам работы и может управляться централизованно при участии избранных сотрудников службы.

ii) Другая существенная часть вознаграждения должна быть связана с фактической должностью, занимаемой каждым сотрудником службы. Проверенные должностные инструкции являются необходимой составляющей, поскольку иначе используемые критерии могут быть критериями статуса, связанными с политической важностью министров или руководителей государственных агентств.

iii) Третья часть вознаграждения может состоять из специальных выплат, связанных или несвязанных с результатами работы. Последний вариант, возможно, является наиболее сложной системой для создания, поскольку он должен быть связан с производительностью на месте работы, как это видит и контролирует (политический) руководитель. Представляется, что единственным способом ограничения степени недоверия может быть централизованно управляемая стандартная система оценки, когда компенсации распределяются между департаментами по рекомендации министров. Как показывает опыт, в этом случае риск распространяется на систему премий, которая становится автоматической и теряет свою связь с реальными результатами работы. Отдельные социологические исследования в западных странах показывают, что денежные вознаграждения играют важную роль при привлечении молодых выпускников на государственную службу. Однако, они играют всего лишь незначительную роль, если вообще имеют какое-либо значение, в системе мотивации для высших государственных служащих; четкие и надежные системы пенсионного обеспечения зачастую рассматриваются в качестве более важных, чем отдельные виды вознаграждений на этом уровне.

Особое внимание необходимо уделить структуре и прозрачности денежных и неденежных вознаграждений: похоже, что в странах ЦВЕ нужно избегать создавать впечатление для общественности и остальной части государственной службы, что Служба высшего руководства является всего лишь иной версией *номенклатуры*.

3. Выводы

Служба высшего руководства (TMS), т.е. структурированная и признаваемая система управления персоналом для высших неполитических должностей (должности государственных руководителей) в правительстве, может стать важной реформой, способствующей развитию необходимых межведомственных функций управления, повысить качество и эффективность работы и процесса принятия решений в центральном правительстве, а также улучшить общий

процесс управления кадровыми ресурсами в правительстве. С ее помощью можно повысить профессиональную компетенцию высших государственных служащих посредством устранения политического и партийного вмешательства в процедуры отбора персонала и управления кадровыми ресурсами, что позволит расширить возможности выбора для министров, которые хотят иметь в наличии эффективных, но в то же время политически восприимчивых сотрудников.

Такая система основана на профессиональной государственной службе, предоставляющей обученных и опытных руководителей для назначения на должности государственных руководителей. Управление службой осуществляется на централизованной основе посредством надлежащих учреждений и процедур с целью обеспечения стабильности и профессионализма внутри ключевой группы высших руководителей, но также допускающих определенную гибкость для адаптации под изменения в составе Правительства. Также в данном документе поднято большое количество вопросов, на которые необходимо ответить до начала создания Службы высшего руководства; такая система не должна быть чересчур сложной – она может основываться на простой и надежной модели, адаптированной с учетом непосредственных потребностей конкретного государства и которая может быть изменена впоследствии на более поздних стадиях, чтобы учесть последствия реформирования государственного управления и государственной службы.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

Каролин БЭН и Патрисия ИНГРАХАМ изд. (1984), Законодательное закрепление бюрократических изменений: *Акт о реформе государственной службы 1978 года*, Издательство государственного университета г. Олбани, г. Олбани, штат Нью-Йорк.

Брюс БАЧАНЭН (1981), «Служба руководителей высшего ранга: как можно понять, что она работает?», *Обзор государственного управления*, № 41, стр. 349-358.

Р.Б. КАЛЛЕН (1986), «Викторианская Служба высших руководителей: функциональный метод управления высшими руководителями», *Австралийский журнал государственного управления*, Т. XLV, №. 1 (март).

Хью ХЕКЛО (1983), «Правительство врагов», *Бюрократ*, № 12, стр. 12-14.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАУК (1988), *Высшие государственные должности в Бельгии и индустриально развитых странах – наем на службу, карьера и формирование*, МИАН, Брюссель.

М-С. КЕССЛЕР (1994), *Высшие органы государства*, PUF, Париж.

Честер НЬЮЛАНД (1988), «Американская Служба руководителей высшего ранга: старые идеи и новая реальность», *Международный обзор административных наук*, № 4, стр. 699.

Эзра Н. СУЛЕЙМАН (1984), *Бюрократы и принятие решений*, Холмс энд Майер, Нью-Йорк.

Жак Циллер (1993), «Политико-административные системы Европы», *Сравнительный анализ администраций*, Монкрестьен, Париж.

Жак Циллер (1988), «Доступ к государственным должностям в государствах Европейского Сообщества», *Равенство и заслуги*, Бруйланд, Брюссель.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

РЕКОМЕНДАЦИИ NISPACEE ПО ОПИСАНИЮ УЧЕБНОГО КУРСА БЕЗ ОТРЫВА ОТ ПРОИЗВОДСТВА ДЛЯ ВЫСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РУКОВОДИТЕЛЕЙ

В рамках первой летней школы по разработке учебного курса, проведенной Сетью институтов и школ государственного управления стран Центральной и Восточной Европы (NISPACEE), участники подробно обсудили вопросы обучения без отрыва от производства.

Рабочая группа разработала список из примерно 25 вопросов для обсуждения и пришла к консенсусу относительно следующих базовых курсов:

1. **Право**

- ▶ Как пользоваться базами данных
- ▶ Знакомство с источниками права
- ▶ Толкование / техника анализа текстов
- ▶ Правовая структура
- ▶ Защита прав человека
- ▶ Отмена регулирования
- ▶ Структура правосудия
- ▶ Организация и процесс административного права / конституции

2. **Бюджетирование и финансы**

- ▶ Каким должен быть хороший бюджетный процесс
- ▶ Техника бюджетирования и финансирования
- ▶ Как воспринимается / понимается бюджетный процесс
- ▶ Роль таких институтов как казначейство, Министерство финансов, а также внешних институтов
- ▶ Оценка и контроль затрат
- ▶ Закупки (процесс и закон)

3. **Коммуникации**

- ▶ *Внутренние правительственные коммуникации*
 - . ведение встреч, навыки письма и презентаций
 - . управление и распространение информации
 - . внутренние стратегии коммуникации
- ▶ *Внешние правительственные коммуникации*
 - . навыки письма и презентаций
 - . открытость и ее параметры при коммуникациях с общественностью (включая меньшинств)
 - . связи с общественностью
 - . связи с прессой

4. **Роль и обязанности руководителей**

- ▶ Для планирования
- ▶ Расстановка приоритетов
- ▶ Определение целей
- ▶ Для балансирующей политики, программы и вопросы ресурсов
- ▶ Для оказания консультаций
- ▶ Для осуществления задуманного

5. Управление кадрами

- ▶ Описательные аспекты – закон о государственной службе, характер работы
- ▶ Политика относительно вопросов найма, продвижения по службе, квалификации
- ▶ Системы оплаты труда, условия
- ▶ Аттестация сотрудников
- ▶ Личные дела сотрудников
- ▶ Мотивация, вознаграждение сотрудников

6. Менеджмент услуг и управление основной деятельностью, управление делами учреждения

- ▶ Навыки анализа и улучшения оказания услуг
- ▶ Улучшение обслуживания в государственной сфере
 - . деятельность
 - . поведение
- ▶ Универсальное обслуживание в государственной сфере
- ▶ Удобные для использования формы
- ▶ Улучшение управления делами учреждения
- ▶ Вопросы этики и коррупции

7. Разрешение конфликтов, переговоры

- ▶ Коммуникабельность
- ▶ Сотрудничество / конкуренция
- ▶ Отработка взаимодействия
- ▶ Административная культура
- ▶ Связь между поведением и стрессом
- ▶ Сравнительное поведение (как поступают другие в иных странах и государственных секторах)
- ▶ Поведение в государственном секторе в сравнении с поведением в новом развивающемся частном секторе