

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС СИСТЕМНИХ РЕФОРМ

EUROPEAN EXPERIENCE OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SERVICE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE DURING SYSTEM REFORMS

Стаття присвячена аналізу європейського досвіду професійного розвитку публічної служби та можливості його використання в Україні. Досліджено досвід Латвії, Франції, Польщі, Іспанії в підготовці державних службовців. Встановлено, що реформаційні процеси в системі професійного розвитку публічної служби в Польщі ґрунтуються на певних головних критеріях, а саме на розвитку знань і практичних здібностей, а розвиток безпосередньо особистісних здібностей ґрунтується на розвитку профкомпетентності. Визначено, що публічна служба Франції є найбільш стабільною й організованою на світовій арені, через що її вважають критерієм здійснення державно-службових взаємозв'язків для України. Крім того, у даній країні немає загальних і жорстких правил прийому на навчання для того, щоб система навчання державних службовців була найбільш гнучкою та відповідала потребам адміністрацій. З'ясовано, що європейські програми навчання, які чиновники вивчають, є інноваційними, оскільки ці програми формуються щороку, результати визначають потреби в набутті конкретних знань та навичок. Крім того, підготовка державних службовців у Європейському Союзі спрямована на практичні навички державного управління. Наведено головні принципи, на яких повинна ґрунтуватися підготовка державних службовців і органів місцевого самоврядування, а саме: раціональність; орієнтація на практичні навички; залежність від потреб у державній службі (місцеві посадові особи); економія часу та фінансових ресурсів; ефективність; комунікаційний державний службовець із постійним підвищенням професіоналізму. На основі проведеного аналізу європейського досвіду з питань професійного розвитку публічної служби визначено, що у вітчизняних умовах варто застосовувати основні форми навчання державних служб, зокрема онлайн-лекції, імітаційні ігри, вебінари, семінари, тренінги. Оскільки вищенаведені методи навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування сприяють засвоєнню активних практичних знань і навичок, значній економії часу та фінансових ресурсів, раціональному використанню бюджетних коштів.

Ключові слова: професійний розвиток, публічна служба, європейський досвід, про-

грами навчання, підготовка державних службовців, форми навчання, імітаційні ігри, вебінари.

The article is devoted to the analysis of the European experience of professional development of public service and the possibility of its use in Ukraine. The experience of Latvia, France, Poland, Spain in training civil servants is explored. It has been established that the reform processes in the system of professional development of public service in Poland are based on certain main criteria, namely the development of knowledge and practical abilities, and the development of direct personal abilities is based on the development of professional competence. It has been determined that the French public service is the most stable and organized in the world arena, which is why it is considered as a certain criterion for civil service relations for Ukraine. In addition, there are general and strict admission rules in this country to ensure that the civil servants' training system is the most flexible and responsive to the needs of administrations. It has been found that the European training programs that officials are studying are innovative, as these programs are built annually and the results determine the need for specific knowledge and skills. In addition, training of EU civil servants is aimed at practical public administration skills. The main principles on which the training of civil servants and local self-government bodies should be based are given, namely: rationality; orientation to practical skills; dependency on needs in the civil service (local officials); saving time and financial resources; efficiency; communication civil servant with constant improvement of professionalism. Based on the analysis of the European experience in the field of professional development of public service, it is determined that the basic forms of public service training, such as online lectures, simulation games, webinars, seminars, training, should be applied in the domestic context. As the above training methods for civil servants, local government officials contribute to the acquisition of active practical knowledge, significant savings of time and financial resources, the rational use of budgetary funds.

Key words: professional development, public service, European experience, training programs, training of civil servants, forms of training, simulation games, webinars.

УДК 35.08: 352.075
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-18>

Качан Я.В.

к. наук з держ. упр.,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Успішна реалізація реформи державної служби відображається насамперед у підвищенні ефективності її роботи. Це, у свою чергу, вимагає створення системи професійного розвитку, яка забезпечить постійну роботу з удосконалення професій-

них знань та навичок державних службовців. Держслужбовці зможуть не відставати від зростаючих професійних вимог щодо знань, застосовувати нові технології та методи роботи, відповідати запитам на розроблення нових стандартів та надання послуг громадянам. Варто зазначити, що тільки за допомогою

високопрофесійних кадрів, зокрема системи підготовки кадрів для публічної служби, можна активізувати соціально-економічний розвиток держави, посилити рівень її конкурентоспроможності на світовій арені, а також покращити дієвість державного управління загалом. Крім цього, розвиток держслужбовців відіграє певну роль у створенні нових цінностей і реалізації необхідних організаційних змін, підготовці державних службовців у всіх державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) та в європейських інституціях. Тому сьогодні важливе вивчення європейського досвіду професійного розвитку публічної служби з метою визначення можливості його використання у вітчизняних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Професійний розвиток публічної служби в європейських країнах досліджують багато науковців, а саме: Н. Жиденко [1], О. Кузнецов [2], М. Осійчук [8], О. Пархоменко-Куцевіл [4; 8], В. Тимошук [5], А. Школик [5] та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на досить велику кількість досліджень даної проблематики, нині потребують ґрунтовного вивчення теоретично-практичні особливості професійного розвитку публічної служби в європейських країнах.

Мета статті полягає у проведенні аналізу європейського досвіду професійного розвитку публічної служби та можливості його використання в Україні під час системних реформ.

Виклад основного матеріалу. Підготовка державних службовців є важливим елементом системи державного управління, оскільки навчання персоналу забезпечує професійну систему державного управління, здатність фахівців до оптимальних, ефективних рішень щодо управління державою та належного їх виконання. Однак у даний час є проблема використання щодо урядовців застарілих методів навчання, неефективність їхніх знань, недостатня реалізація знань у професійній роботі, відсутність розвитку кар'єри з постійним удосконаленням їхніх навичок тощо.

Необхідність вищої освіти у кандидата на посаду спіробітника публічної служби дає можливість гарантувати, що на участь у конкурсі можуть претендувати лише кандидати з дипломом про вищу освіту. У Латвії існує спеціальна початкова підготовка державних службовців. В університеті є декілька спеціально розроблених навчальних програм із питань державного управління. Однак різні державні установи можуть вимагати певної спеціальної базової професійної освіти, наприклад, вчителя для роботи в галузі освіти, охорони здо-

ров'я та галузей екології, ветеринарії, хімії, сільського господарства.

Для забезпечення навчальної програми вищих навчальних закладів і реальних потреб державного управління існують різні форми співпраці та координації:

- організація практики студентів у державних установах;
- організація роботи студентів-волонтерів у державних установах;
- консультації між університетами та державними установами щодо навчальних програм;
- консультації між університетами та державними установами щодо тем науково-дослідної роботи студентів, зокрема тем дисертацій магістерських програм;
- організація спільних заходів – конференцій, семінарів;
- залучення працюючих державних службовців як інструкторів для деяких навчальних курсів [4, с. 45; 5, с. 53].

Вищенаведені методи підготовки є своєрідними підходами, що спрямовані на задоволення реальних потреб у вміннях і знаннях державних службовців.

Основна установа, яка надає послуги з навчання центральної адміністрації, – латвійська школа державного управління (LSPA). LSPA відіграє роль «організатора» викладання, має власних викладачів. Викладачів приймають на роботу на контрактній основі, вони обіймають посади державних службовців в університетах та інших вищих навчальних закладах. Міжнародні викладачі також можуть бути залучені до тренувань. Усього в Латвійській школі державного управління працює приблизно 100 викладачів (тренери). Загальна функція LSPA полягає в забезпеченні та координації навчального процесу, розробленні нових навчальних програм і загальних навчальних програм для державних службовців [4, с. 51; 5, с. 60].

Корисний для України і досвід Франції, де публічна служба має свою внутрішню структуру, тобто функціонально організована з певними закономірностями і принципами діяльності, з високоефективним людським капіталом. Рівень кваліфікації персоналу публічної служби – різних органів та їхніх підрозділів – визначає оптимальність її функціонування. Власне діяльність системи публічної служби Франції забезпечується існуванням низки підсистем, основними серед яких є відбір, підготовка та кар'єрне просування персоналу. Публічна служба у Франції побудована на засадах кар'єрного розвитку, який гарантує державним службовцям зайнятість упродовж усього їхнього професійного життя [3, с. 257].

Варто зазначити, що публічна служба Франції є найбільш стабільною й організованою на світовій арені, через що її вважають певним критерієм здійснення державно-службових взаємозв'язків для України.

У Франції існує початкова підготовка та постійне навчання державних службовців. Прийом учнів до початкової освіти здійснюється через конкурсні іспити. Метою освіти є не лише здобуття знань, але й набуття необхідних навичок. Тому освіта у школах поділяється на навчання та стажування. Стажування здійснюють урядові (у Франції чи за кордоном) та приватні установи. Метою стажування є надання майбутнім державним працівникам досвіду певної адміністративної роботи, удосконалення їхньої компетентності й ознайомлення з основними інструментами управління [8, с. 148].

Професійна підготовка державних службовців у Франції зосереджена не на академічних, а на практичних питаннях академічних знань, які повинні засвоїти студенти перед вступом до шкільних адміністрацій, а також конкурсних вступних іспитів. Навчання зосереджене на функціонуванні адміністрації, державному управлінні, різних технічних питань (залежно від школи).

Постійне навчання у Франції – право державних службовців. Що стосується державних службовців, то указ від 15 жовтня 2007 р. передбачає, що навчання може проводитися або розпочинатися адміністрацією або з ініціативи державного службовця. Кожна державна адміністрація повинна розробити навчальний план на кожен рік. Деякі курси можуть бути обов'язковими для державних службовців, наприклад, у разі переходу на посаду вищого керівництва. Крім того, державні службовці мають індивідуальне право на навчання протягом усього життя (20 годин на рік, що може накопичуватися протягом 6 років) [4, с. 64; 5, с. 69].

Прийом на спеціальну підготовку у Франції може здійснюватися через співбесіди з державним службовцем або його керівництвом. Немає загальних і жорстких правил прийому на навчання для того, щоб система навчання державних службовців була найбільш гнучкою та відповідала потребам адміністрацій.

Крім цього, досить цікавий досвід Польщі. Випускники Національної школи публічного адміністрування в Польщі автоматично набувають статусу державного службовця, що відрізняється від реалізації професійного потенціалу державних службовців в Україні. Відповідно до Закону про систему підготовки державних службовців у Польщі, передбачено:

– центральні тренінги – плануються, організуються та контролюються керівником державної служби;

– загальні тренінги – плануються, організуються та контролюються генеральними директорами офісів;

– тренінги за індивідуальними програмами професійного розвитку членів Корпусу державної служби – плануються, організуються та контролюються генеральним директором управління за погодженням із членом Корпусу державної служби, зайнятим на певній посаді;

– навчання спеціалістів – планується, організовується та контролюється генеральним директором управління, висвітлюючи питання, пов'язані із завданнями офісу [4, с. 70; 5, с. 74].

У Польщі, як і у Франції, існує початкове та постійне навчання державних службовців. Студенти Національної школи державного управління для навчання набираються за допомогою відкритих конкурсних процедур. Єдине обмеження – віковий ліміт (до 32 років) та наявність ступеня магістра. Випускники Національної школи державного управління в кінці програми навчання автоматично приймаються на державну службу.

Навчання в Національній школі державного управління є міждисциплінарним. Програма пропонує повну підготовку, необхідну для тих, хто готується обіймати керівні, експертні чи управлінські посади в польській державній службі на центральному та провінційному рівнях. Основні предмети, які викладаються в Національній школі, є частиною трьох основних навчальних блоків:

- 1) державне управління;
- 2) економіка та державні фінанси;
- 3) Європейський Союз та зовнішня політика.

Навчання проводиться досвідченими експертами, а за можливості – практиками (включаючи закордонних експертів). Важливою частиною навчання в Польщі є мовний курс. Усі мовні курси орієнтовані на вивчення адміністративної термінології, граматики та лексики. Спеціалізовані мовні курси включають вивчення термінології з адміністрації, права, економіки та ЄС.

Досить показово для України, що цілі реформування системи професійного навчання Польщі включали:

– короткострокові цілі (навчання з метою досягнення відповідності викликам, які виникли в результаті змін в економічному та соціальному середовищі управління, провадження нових законів і статутів (державні закупівлі, фінансовий менеджмент), навчання з метою підвищення продуктивності роботи

співробітників сфери державного управління шляхом формування в них загальних знань і навичок, як-от іноземні мови, комп'ютерна грамотність тощо);

– довгострокові цілі (підготовка персоналу органів державної влади до процесу європейської інтеграції, підвищення рівня раціоналізації в роботі персоналу органів державної влади, підвищення ефективності функціонування державного управління, підвищення економічної ефективності функціонування державного управління, розвиток навичок менеджера серед керівних кадрів) [7].

На основі вищенаведеного можна дійти висновку про те, що реформаційні процеси в системі професійного розвитку публічної служби в Польщі ґрунтуються на певних головних критеріях, а саме на розвитку знань і практичних здібностей. А розвиток безпосередньо особистісних здібностей ґрунтується на розвитку профкомпетентності.

Навчання державних службовців в Іспанії децентралізоване, тому кожна адміністрація має факультет, щоб здійснювати підготовку працівників окремого державного органу підготовки. Практично кожна адміністрація має свою автономію – Інститут державного управління. Центральні органи влади мають Національний інститут державного управління, який є автономним органом, відповідальним за підготовку керівників і державних службовців центральної влади. Інститут також співпрацює з іншими національними та міжнародними установами [8, с. 150].

Аналіз досвіду підготовки та навичок державних службовців у ЄС показує, що європейські програми навчання, які чиновники вивчають, є інноваційними, оскільки ці програми розробляються щороку, результати визначають потреби в набутті конкретних знань і навичок. Крім того, підготовка державних службовців у ЄС спрямована на практичні навички державного управління. Успішне завершення навчання забезпечує працівникам прийом на посаду чи реалізацію успішної професійної кар'єри.

Що стосується змісту програм навчання у країнах-членах ЄС, то, на відміну від України, для підготовки майбутніх і підвищення кваліфікації діючих управлінців вони зазвичай формуються з урахуванням посадових кваліфікаційних профілів – так званого набору ключових компетенцій. Компетенції ж беруть за основу для визначення індивідуальних потреб у навчанні й ухвалення рішень про посадове зростання персоналу органу державної влади [6].

Підготовка державних службовців і органів місцевого самоврядування повинна базуватися на таких принципах:

- раціональність;
- орієнтація на практичні навички;
- залежність від потреб у державній службі (місцеві посадові особи);
- економія часу та фінансових ресурсів;
- ефективність;
- комунікаційний державний службовець із постійним підвищенням професіоналізму.

Відрізняється також і формат професійного навчання персоналу органів державної влади України та країн ЄС. За необхідності забезпечення інтенсивності навчання та покращення сприйняття інформації останнім часом у Європі виправдала себе практика проведення програм із короткостроковим, проте повним відривом від виконання службових обов'язків [2, с. 115]. Навчання проводиться, за можливості, на визначеному віддаленні від місця основної роботи державного службовця, таким чином, щоб його контакти з колегами та підлеглими щодо поточних питань і проблем були зведені до мінімуму, чого не можна спостерігати в Україні на сучасному етапі [1].

Аналіз європейського досвіду з питань професійного розвитку публічної служби дає підстави визначити, що в Україні варто застосовувати основні форми навчання державних служб (місцевих посадових осіб): онлайн-лекції, імітаційні ігри, вебінари, семінари, тренінги.

Імітаційні ігри вирішують конкретні завдання. Переваги цього методу полягають у такому. По-перше, це ефективність – значне збільшення рівня знань і вмінь, сформованих за одиницю часу. По-друге, багаторазовість деяких процесів, які в реальному житті тривають роками, їхня імітаційна модель «прокручується» на секунду, а у випадку з комп'ютерами – майже миттєво [8, с. 150–151].

Вебінар – онлайн-захід, спрямований на учасників тренінгу. Проводиться провідним викладачем, тренером, провідним спеціалістом, завдання якого полягає у вивченні нових методик, розвитку нових навичок тощо. Учасники вебінару можуть бути за сотні кілометрів один від одного. Вони бачать і чують, як учитель може поставити їм запитання. Підвищується ефективність тренувань. Найпривабливіша з переваг – заощадження. Не потрібно надсилати матеріали, не потрібно орендувати кімнату, учасникам не потрібно друкувати демонстраційний матеріал.

Проведення занять як практикуму полягає у створенні атмосфери підтримки й умов для самопізнання та саморозвитку. Фахівець виступає координатором навчальної діяльності, спостерігачем, який має можливість стимулювати та полегшувати пошук шляхів

вирішення відповідної проблеми управління державою.

Отже, вищенаведені методи навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування сприяють засвоєнню активних практичних знань і навичок, значній економії часу та фінансових ресурсів, раціональному використанню бюджетних коштів.

Висновки. На основі вищенаведеного можна зробити такі висновки. Вивчення європейського досвіду професійного розвитку публічної служби дозволяє зазначити, що досягти високого рівня ефективності програм професійного навчання держслужбовців можна завдяки:

- максимальному пристосуванню навчального процесу до конкретно визначених потреб;
 - широкому застосуванню інтерактивних навчальних методів;
 - залученню висококваліфікованих спеціалістів-практиків до проведення онлайн-лекцій, вебінарів, семінарів, тренінгів тощо;
 - забезпеченню гнучкості навчального процесу, що дає можливість досить швидко реагувати на появу нових потреб;
 - набору навчальних груп здебільшого із службовців, які заміщають посади з подібними функціональними обов'язками та мірою відповідальності;
 - обміну навичками між учасниками вебінарів, семінарів, тренінгів, що є важливим джерелом набуття нових вмінь і досвіду;
 - проведенню навчання в невеликих групах на віддалі від основної діяльності з метою мінімізації контактування з підлеглими та співробітниками.
- Європейський досвід доводить, що з метою реформування публічної служби варто забезпечити сприяння активізації високої професійності державних службовців і формування

резерву з висококваліфікованих і компетентних працівників публічної влади. Це пов'язано не лише із зовнішніми, але й із внутрішніми чинниками, які стимулюють органи публічної влади не тільки передбачати, а й реалізовувати на практиці перспективи розвитку системи підготовки нових висококваліфікованих державних службовців, які матимуть усі потрібні здібності та навички.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Жиденко Н. Професійний розвиток публічних службовців у країнах-членах ЄС: досвід для України. *Публічна служба в модерній державі* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. URL: <http://ipk.edu.ua/library/vid-period/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf>.
2. Кузнецов О. О моделях и особенностях дополнительного профессионального образования государственных служащих. *Вестник Московского государственного университета*. 2009. № 5. С. 110–119.
3. Осійчук М. Модернізація державного управління і розвиток персоналу (французький досвід). *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць. № 27. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 253–263.
4. Пархоменко-Куцевіл О. Формування, розвиток та модернізація державних посад: концептуально-методологічні засади : монографія. Київ, 2010. 295 с.
5. Тимощук В., Школик А. Публічна служба : закордонний досвід та пропозиції для України. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
6. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. Background Note. URL: <https://www.oecd.org/gov/pem/33708901.pdf>.
7. OECD. *Country Profiles of Civil Service Training Systems*. *SIGMA Papers*. 1997. № 12. OECD Publishing. P. 140–156. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6-en>.
8. Parkhomenko-Kutsevil O. Innovative approach to training civil servants and local government officials. *Public management*. 2017. № 1. P. 146–152.