

УДК 352.07(44)

Олена Бабінова

## ФРАНЦУЗЬКИЙ ДОСВІД ФАХОВОЇ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ДЛЯ МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Дана стаття присвячена питанням підготовки кадрів для місцевого та регіонального розвитку у Франції; досліджуються підходи щодо розділення у підготовці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. У статті аналізується досвід двох провідних навчальних закладів – Школи державної адміністрації та Інституту територіальних досліджень.*

**Ключові слова:** державна служба, кадровий потенціал, кадровий ресурс, місцевий та регіональний розвиток, служба в органах місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

Кадровий ресурс місцевого та регіонального розвитку є тією основою, на яку спирається ефективне втілення не лише реформ, а й всіх завдань територіального управління. Сучасні процеси трансформації українського суспільства у напрямі зміцнення демократичних цінностей, реформування системи державного управління та місцевого самоврядування висувують на порядок денний одну з найважливіших умов ефективного втілення реформ, а саме: кадрового забезпечення місцевого та регіонального розвитку, зміцнення кадрового потенціалу органів державного управління і місцевого самоврядування.

Компетентність управлінських кадрів на місцевому та регіональному рівнях є основою успішного здійснення будь-яких реформ. Й тому дане питання потребує значної уваги науковців. На сьогоднішній день вкрай необхідно розробити відповідні стратегічні напрями та інструменти забезпечення якісної підготовки державних службовців, а також вдосконалити механізми прийняття на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

У цьому контексті заслуговує на увагу європейський досвід, зокрема досвід Франції. Система державного управління України з перших років незалежності будувалась на основі досвіду цієї країни, й тому її досвід на сучасному етапі реформування України є вкрай важливим. Система навчання державних службовців України також має багато спільного із відповідною системою у Франції. Однією, але ж найважливішою відмінністю між Україною та Францією у цьому питанні є підхід до працевлаштування випускників спеціалізованих освітніх закладів, таких як: Національна академія державного управління при Президенті України та Національна Школа Адміністрації у Франції. Жоден випускник французької Школи Адміністрації не залишається поза увагою уряду Франції й не має проблем з працевлаштуванням та пошуком роботи.

Важливим у досвіді Франції є також розділення підготовки державних службовців центрального рівня та державних службовців на місцевому рівні, а також посадових осіб місцевого самоврядування, використання якого дозволить Україні готувати кадри територіального управління більшого спрямування на конкретне вирішення питань місцевого розвитку.

Питанням кадрового забезпечення територіального розвитку присвячені праці таких вітчизняних науковців, як: В. Бакуменко, В. Гошовська, М. Іжа, В. Князев, В. Луговий, М. Пухтинський та інші. Як справедливо наголошує М. Іжа, «сьогодні в Україні відбувається перехід від пострадянської моделі організації влади, надмірно централізованої й авторитарної, до моделі європейської представницької демократії, яка передбачає професійний рівень державного управління... Це потребує суттєвих змін системи державної служби... Все це вимагає реорганізації системи професійного навчання кадрів державного управління та місцевого самоврядування. Воно має бути зорієнтоване на підготовку демократичних управлінських кадрів» [6, с. 205].

На шляху до реалізації важливого завдання для України як-то: кадрового забезпечення місцевого та регіонального розвитку, зміцнення кадрового потенціалу органів державного управління і місцевого самоврядування є певні проблеми, вирішення яких має стати пріоритетом державної політики України на найближчий час. Як зазначає В. Пілюшенко, «існує очевидне соціальне протиріччя між об'єктивними вимогами до компетентності працівників управління й реальними проявами сутнісних управлінських якостей керівників. Тому актуальність проблеми підготовки й перепідготовки управлінських кадрів регіонального управління не підлягає сумніву» [5, с. 22].

Необхідність вдосконалення підготовки та перепідготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування визначається практично усіма вітчизняними науковцями та практиками. Не можна не погодитись з В. Гошовською, яка зазначає, що «необхідність модернізації системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування викликана незадовільним станом професіоналізації державної служби» [5, с. 27]. На особливу увагу заслуговують визначені автором основні кадрові проблеми місцевого та регіонального розвитку України на сучасному етапі, а саме: низька ефективність управління на всіх рівнях; незадоволення громадян станом надання управлінських послуг; недовіра до органів державної влади з боку населення; нестабільність державної служби, яка призводить до постійного відтоку кваліфікованих фахівців з органів державної влади; низький рівень професіоналізму державних службовців; негативний імідж державної служби в суспільстві [5, с. 27].

Досить вдало основні проблеми у сфері кадрового забезпечення територіального розвитку у зв'язку з європейською інтеграцією України визначені авторами методичних рекомендацій під назвою «Становлення та

Аналіз останніх досліджень і публікацій

розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського союзу». Зокрема, серед основних зазначених проблем, є такі:

- неформованість у державних службовців європейської культури адміністрування;
- низький рівень розуміння засад функціонування європейських інституцій, процедур підготовки та прийняття рішень;
- низький рівень знання іноземних мов серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- відсутність методологічної бази для теоретичного та практичного вивчення питань європейської інтеграції тощо [4, с. 11].

Вдільнення невирішених раніше частин загальної проблеми

Розглядаючи проблемні питання досягнення ефективного кадрового забезпечення місцевого та регіонального розвитку в Україні, вітчизняні науковці пропонують різноманітні шляхи їх реалізації. В той же час, наукових праць, присвячених питанням дослідження та використання європейського досвіду недостатньо, зокрема що стосується досвіду Франції, хоча досвід саме цієї країни може бути вкрай корисним для України, а його впровадження дозволить побудувати стійку та ефективну систему фахової підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечить сталий територіальний розвиток на основі кращих світових практик та стандартів.

Метою даної статті є проведення аналізу стану фахової підготовки кадрів для місцевого та регіонального розвитку Франції.

Виклад основного матеріалу

Фахова підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у Франції чітко розділена. Державних службовців готує та здійснює їх перепідготовку й підвищення кваліфікації Школа національної адміністрації Франції (Ecole nationale d'administration – ENA), а підготовкою управлінських кадрів місцевого рівня опікується Національний Інститут територіальних досліджень (Institut national des études territoriales – INET).

Демократизація доступу до державної служби, в тому числі і на вищих керівних посадах, та підвищення професіоналізму й якості підготовки вищих керівних кадрів є фундаментальним принципом діяльності Школи національної адміністрації Франції (Ecole nationale d'administration – ENA), що була створена у 1945 році за ініціативою Шарля де Голя.

Виходячи з цих принципів, основним сучасним завданням Школи є підготовка вищих керівних кадрів державної служби на основі таких її принципів, як: відповідальність, нейтралітет, безкорисність та якість виконання. Школа розділяє підготовку фахівців за двома основними напрямками: експертиза та публічне управління.

Підготовка експертів здійснюється у всіх сферах державної служби як-то: право, публічні фінанси, економіка, європейські та міжнародні питання, управління регіональним розвитком та електронне урядування.

Публічний менеджмент включає проектний та командний менеджмент, моніторинг та оцінку колективного виконання, управління людськими ресурсами та кадровий менеджмент в умовах постійних змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі.

Як зазначається у статутних документах Школи, її основна місія:

- підготовка вищих керівних кадрів державної служби як французів, так і іноземців;
- перепідготовка кадрів або підвищення їх кваліфікації;
- міжнародні відносини у сфері урядування та державного управління;

- тренінги з європейських питань та підготовка фахівців до конкурсів на роботу в міжнародні інституції [7].

На сучасному етапі діяльність Школи національної адміністрації Франції базується на новому Декреті від 23 лютого 2010 року «щодо місії, управління та роботи дирекції Школи національної адміністрації», що доповнив вже існуючі нормативні акти щодо функціонування Школи та більш чітко визначив її структуру, основні завдання та керівний склад [1].

ENA має 5 основних підрозділів, що керуються її директором:

- дирекція з підготовки державних службовців;
- дирекція стажувань;
- дирекція з міжнародних відносин;
- дирекція з європейських питань;
- Генеральний Секретаріат.

Зараз у Школі працює близько 220 працівників. Це її повний склад, що включає адміністрацію, викладачів, технічну службу та службу підтримки й забезпечення роботи ENA. Але це є основний склад. В той же час ENA щороку запрошує близько 1000 викладачів з усього світу для проведення семінарів, круглих столів та лекцій.

ENA має декілька наукових центрів, а також свої представництва по всій країні, в найбільш великих містах. Два основних міста, де розташовані наукові центри Школи та її дирекція – це Париж та Страсбург. У Парижі діяльність Школи спрямовується на міжнародну діяльність, міжнародні відносини, а також на проведення короткострокових наукових та навчальних циклів як національних, так і міжнародних (від 2 тижнів до 2 місяців). У Страсбурзі здійснюється більш тривала підготовка (від 6 місяців до двох років). Там також знаходиться декілька основних наукових центрів Школи та керівництво.

Міжнародні цикли ENA здійснюються за підтримкою посольств Франції у різних країнах, що займаються відбором учасників та фінансують їх навчання. На сьогоднішній день за даними ENA [2], у Школі пройшли підготовку на міжнародних циклах понад 3000 державних службовців з різних країн. Школа пропонує різноманітні програми для іноземних студентів. Базовим принципом міжнародних циклів ENA є обмін досвідом та думками між студентами різних країн.

В ENA також створена власна база кваліфікованих експертів яких нараховує понад 2000. Серед них дипломати, члени національної Державної Ради, префекти, державні службовці, що займають вищі керівні посади, ті, що мають значний досвід управління, а також ті, хто зараз є державними пенсіонерами, професора університетів, державні радники з різних питань державного управління та діяльності уряду, іноземні державні службовці, викладачі та радники тощо.

ENA також здійснює активну діяльність щодо міжнародної кооперації. Вона запрошує делегації із-за кордону, організовує освітні та наукові візити, направляє свої експертів у відповідні навчальні заклади в інших країнах заради технічної допомоги таким закладам щодо адміністративної модернізації, оцінки потреб урядів різних країн, здійснює педагогічні консультації при розробці в даних закладах новітніх освітніх програм для державних службовців, допомагає у розробці відповідних методичних рекомендацій та інструкцій, проводить різноманітні семінари, пропонує та допомагає здійснювати стажування в органах державної влади та місцевого самоврядування Франції тощо.

Ці програми підтримуються посольствами Франції, а також різноманітними програмами міжнародного розвитку.

Наведемо далі деякі цифри:

У 2010 році навчальну підготовку в ENA пройшли 79 студентів – французів та більше 30 іноземних студентів в рамках довгострокових програм.

У 2009 році стажування в органах влади Франції пройшло 289 студентів.

Таблиця 1

Кількість студентів по рокам у рамках різноманітних програм, що пропонує ENA [7]

Цикл початкової навчальної підготовки	Студенти-французи	Студенти-іноземці
2003-2005 (Romain Gary)	119	47
2004-2006 (Simone Veil)	101	39
2005-2007 (République)	90	18
2006-2008 (Aristide Briand)	81	18
2007-2009 (Willy Brandt)	91	35
2008-2010 (Emile Zola)	81	39
2009-2011 (Robert Badinter)	81	25
2010-2011 (Jean-Jacques Rousseau)	79	31

Таблиця 2

Пропорції чоловіків та жінок у рамках різноманітних програм, що пропонує ENA [7]

Цикли початкової навчальної підготовки	Зовнішній конкурс		Внутр. конкурс		3-й етап конкурсу	
	чоловіки	жінки	чоловіки	жінки	чоловіки	жінки
2003-2005 (Romain Gary)	40	21	30	16	5	6
2004-2006 (Simone Veil)	37	13	29	13	7	2
2005-2007 (République)	34	10	26	11	9	0
2006-2008 (Aristide Briand)	26	17	15	15	5	3
2007-2009 (Willy Brandt)	34	12	25	12	5	3
2008-2010 (Emile Zola)	24	17	21	11	7	1
2009-2011 (Robert Badinter)	25	15	20	13	6	2
2010-2011 (Jean-Jacques Rousseau)	25	15	20	11	6	2

У 2010 році кількість осіб, що записались на конкурси ENA, склала 1493 особи. Кількість місць – 80

Таблиця 3

Кількість учасників конкурсів та кількість місць у 2010 році [7]

конкурси	записалось	кількість на 1 тесті	кількість на 2 тесті	місця
зовнішній	924	579	553	40
внутрішній	400	268	260	32
третій	169	101	99	8
загалом	1493	948	912	80

Наведені вище дані відносяться до фахової підготовки лише державних службовців. Посадових осіб місцевого самоврядування, як було зазначено вище, готує Національний Інститут територіальних досліджень (Institut national des études territoriales – INET). Його основне завдання – підготовка кадрів великих за розмірами територіальних громад (міста з кількістю населення більше 40000) [3].

INET знаходиться у структурі Національного Центру територіального публічного функціонування (Centre national de la fonction publique territoriale – CNFPT), основним призначенням якого є підготовка функціонерів та територіальних агентів, тобто посадових осіб місцевого самоврядування та керівників різних сфер на місцевому рівні.

INET був створений названим вище Центром, а також французьким національним центром місцевого та

регіонального розвитку як національний тренінгів заклад для керівного складу місцевих та регіональних органів влади. Тренінги в INET відбуваються у 4-х основних сферах:

- адміністративна: керівники місцевих та регіональних органів влади, директора департаментів;
- культурна: директора культурно-освітніх закладів, що підпадають під юрисдикцію місцевої влади, начальники департаментів з питань культури, директора музеїв, бібліотек тощо;
- технічна: технічні директора, керівники департаментів, сферою діяльності яких є транспорт, будівництво, територіальне планування тощо;
- охорони здоров'я: керівники місцевих лікарень, аптек тощо.

Сфера діяльності INET у структурі CNFPT – стратегічний менеджмент територіального розвитку. INET є не

лише освітнім закладом, а й полігоном обміну досвідом, інноваціями та напрацюваннями між керівниками територіальних громад, керівниками місцевих підприємств та організацій різних сфер діяльності.

Питання місцевого та регіонального розвитку широко обговорюються і на національних територіальних слуханнях, що організовується Інститутом та проводяться щороку у Страсбурзі. Вони називаються «Територіальні слухання Страсбурга» (Entretiens Territoriaux de Strasbourg) і відбуваються протягом 3 днів. У даному заході беруть участь понад 1500 представників територіальних громад Франції, які протягом 3-х днів обмінюються думками, ідеями, напрацюваннями та проблемами й їх вирішеннями у своїх містах завдяки семінарам, тренінгам, круглим столам, що проходять у даний період.

Як освітній заклад, INET працює у тісному взаємозв'язку із Національною школою територіальних кадрів та з іншими навчальними закладами даного напрямку, що знаходяться у системі коледжів публічної служби та яких нараховується в країні близько сорока.

Тренінгові програми Інституту начального рівня відкриті практично для всіх управлінців місцевого рівня. Вони здійснюються протягом 18 місяців і проводяться як для груп, так і для окремих осіб, що обов'язково враховується у програмах навчання. Спеціальні окремі програми розробляються для тих управлінців, що лише недавно отримали свої посади або для тих, хто отримав нову посаду в результаті підвищення та просування по службі. Система навчання в Інституті також чітко розділяє вищі керівні посади та посади нижчого рівня. Серед основних дисциплін такі, як: територіальний менеджмент, спеціально розроблений курс для старших менеджерів, а також курс для нових керівників.

Національний Інститут територіальних досліджень (INET) також працює у тісному взаємозв'язку з Національною школою адміністрації (ENA), спільно проводячи різноманітні заходи, в тому числі і семінари для своїх студентів, де обговорюються найважливіші питання територіального розвитку країни.

Досвід підготовки кадрів для місцевого та регіонального розвитку у Франції показує, що для більш ефективного її здійснення досить вдалим є її розділення на підготовку державних службовців та підготовку посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки сфера діяльності і тих, й інших дійсно має суттєві відмінності. Вивчення та застосування цього досвіду в Україні може допомогти значно підвищити ефективність процесу підготовки відповідних кадрів.

Пріоритетом державної кадрової політики України на сучасному етапі має стати підготовка та залучення професіоналів високого рівня до управління регіонами. А, отже, подальшим кроком наукового дослідження має стати розробка відповідних механізмів запровадження вищенаведеного європейського, зокрема французького досвіду в Україні.

### Література.

1. Декрет уряду Франції № 2010-167 від 23.02.2010 «щодо місії, управління та роботи дирекції Школи національної адміністрації». [електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do>.

2. Міжнародні цикли ENA. [електронний ресурс]: Режим доступу <http://www.ena.fr/index.php?en/formation/international-cycles>.

3. Національний Інститут територіальних досліджень Франції. [електронний ресурс]: Режим доступу <http://www.inet.cnfpt.fr/fr/connaitre>.

4. Становлення та розвиток регіональних механізмів інтеграції України до Європейського союзу: [метод.рек.]/ [авт.кол.: Ю.Г. Даник, Н.С. Фесенко, М.М. Колісник та ін.]. – К.: НАДУ, 2008. – 40 с.

5. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: [Матер. наук.-практ. конф. за міжн. участю, Київ, 31 травня 2007 р.]; За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Т.1. – 280 с.

6. Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: [Матер. наук.-практ. конф. за міжн. участю, Київ, 31 травня 2007 р.] За заг. ред. О.Ю.Оболенського, С.В.Сьоміна. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – Т.2. – 344 с.

7. Щорічний звіт ENA. [електронний ресурс]: Режим доступу <http://www.ena.fr/index.php?fr/institution/Rapport-annuel>.

УДК 35.082

*Юліана Нечухрана*

## ОЦІНКА ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*В умовах реформування державного управління у напрямі Європейської інтеграції важливого значення набуває комплектування органів державної служби професійними і кваліфікованими кадрами, здатними забезпечити необхідний рівень послуг і задовольнити потреби громадян. Саме тому проблема оцінки персоналу державної служби, якій присвячена стаття, є дуже актуальною. У роботі розглянуто деякі аспекти оцінки персоналу, проаналізовано основні напрями управління персоналом, надано пропозиції щодо удосконалення управління персоналом у системі державної служби України.*

**Ключові слова:** державна служба, державні службовці, європейська інтеграція, кадрова політика, кадрова служба, кадровий менеджмент, кадри, оцінка персоналу, персонал, управління персоналом.

Одним з головних стратегічних пріоритетів державної політики України є інтеграція до Європейського союзу, яка потребує наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС. Це неможливо без системної роботи з кадрами державної служби, спрямованої на використання сучасних і дієвих інструментів кадрової роботи.

Саме тому питання оцінки кадрів в системі державної служби, яка служить основою для ухвалення кадрових рішень при відборі, просуванні, формуванні резерву на заміщення посад різних рівнів, при визначенні основних напрямів перепідготовки і підвищення кваліфікації, є у даний час дуже актуальним.

Окремі аспекти оцінки державних службовців досліджуються в наукових працях та публі-