

*Х. М. Дейнега,  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при  
Президенті України*

## ОСОБЛИВОСТІ ПІДГОТОВКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

*У статті досліджено структуру та джерела фінансування системи професійної підготовки державних службовців. Проаналізовано сучасний стан навчальних програм та методи розробки принципів, необхідних для здійснення державної політики. Визначено місію, цілі та завдання Національної Школи Публічної Адміністрації як ключового інституту в системі професійної підготовки державних службовців.*

*A structure and sourcings of the system of professional preparation of civil servants are investigational in the article. The modern state of on-line tutorials and methods of development of principles necessary are analysed for realization of public policy. A mission, aims and tasks of National School of Public Administration, is certain as a key institute in the system of professional preparation of civil servants.*

*Ключові слова: професійна підготовка, навчання, державна служба.  
Key words: professional preparation, studies, government service.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З НАЙВАЖЛИВІШИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Реалізація державної політики Польщі як країни-члена ЄС потребує висококваліфікованих, освітених, професійних, неупереджених державних службовців, які готові працювати на суспільне благо і повною мірою здатні працювати як в середині держави, так і за її межами. Тому важливим є дослідження сутності, стану та особливостей формування професіоналізму державних службовців, що сприятиме інтенсивному розвитку кадрового потенціалу державного управління.

Сучасний стан професійної підготовки в державній службі полягає в тому, що важливо враховувати взаємозв'язок між формами навчання та потребами в навчанні. Добір викладацького складу повинен проводитися шляхом відкритих, публічних тендерних процедур, які мають визначати загальні умови та повинні фінансуватися за рахунок надавачів тренінгових послуг.

### АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Польські науковці, такі як М. Гінтовт-Янкович, А. Поточек, З. Прохот, Й. Старосьцяк, Й. Шренявські та ін., досліджували публічну адміністрацію в системі підготовки та професійного навчання державних службовців для вмілого поєднання теоретичних знань з практичними навичками на практиці.

Стратегічною відповіддю на ці потреби було утворення центральної державної підготовчої інституції, що знаходиться поза системою вищого навчання, якій доручено навчання професійних кадрів, свідомих, відповідальних, що покликані вирішувати публічні справи у нових умовах демократичної держави. Ці основні передумови лягли в основу утворення у Варшаві Державної школи публічного адміністрування.

Оригінальний характер Державної Школи полягає в тому, що це не ще одна вища школа, а це заклад, що готує до практичної діяльності та здійснює підготовку здібних кадрів для ведення діалогу з міжнародними партнерами держави, а також

партнерами з Європейського союзу.

Аналізуючи польські джерела щодо тематики дослідження, а саме — моделі підготовки державних службовців, варто зазначити, що вона запозичена з французької моделі Ecole Nationale d'Administration.

З огляду на це метою даної статті є дослідження особливостей підготовки державних службовців Республіки Польща та характеристика основного закладу — Державної школи публічного адміністрування — в системі професійного навчання.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття 153 Конституції визначає для державних службовців цінності професіоналізму, достовірності, неупередженості та політичного нейтралітету у виконанні обов'язків держави. Навчання є правом і обов'язком членів Корпусу державної служби.

До основних правових актів, що регулюють професійну підготовку державних службовців, належать:

— Закон про державну службу, листопад 2008 року (глава 8 "Навчання та розвиток в державній службі");

— Положення Прем'єр-міністра про підготовку фахівців в галузі державної служби, квітень 2007 року;

— Акт про Національну школу публічного адміністрування, червень 1991 року.

Відповідно до Закону про державну службу система підготовки державних службовців включає:

1) центральні тренінги — планує, організовує і контролює глава державної служби;

2) генеральні тренінги — планує, організовує і контролює Офіс Генеральних Директорів;

3) навчання за індивідуальними програмами професійного розвитку членів Корпусу державної служби — планує, організовує і контролює Офіс Генеральних Директорів за погодженням з членом Корпусу державної служби, що працює у цьому офісі;

4) спеціалізовані тренінги — планує, організовує і контролює Офіс Генеральних Директорів, зокрема, відповідаючи на навчальні потреби самого офісу.

Центральні тренінги.

План центральних тренінгів у системі державної служби встановлюється щорічно главою державної служби. План центральних тренінгів включає, зокрема:

1) пріоритетні напрями професійної підготовки членів Корпусу державної служби;

2) типи тренінгів, які особливо важливі в даному році;

3) інші рекомендації та інформація для осіб, які організовують та курують тренінги у системі державної служби.

Під час створення програм підготовки кадрів начальник Управління цивільної служби, зокрема, співпрацює з Національною школою державного управління

Тематика тренінгів центральних залежить від:

- Стратегії навчання в системі державної служби з 2008 по 2010 рік (розроблена в департаменті у справах державної служби);

- Аналіз потреб у навчанні, які проводить Департамент у справах державної служби кожні 3 або 4 років;

- декларації Офісів про потреби у навчанні (кожен рік офіси відправляють свої потреби в підготовці кадрів до Департаменту державної служби);

- поточних потреб і проблем;
- рекомендацій Уряду.

Кожного року Департамент державної служби розповсюджує опис центральних тренінгів серед усіх 63 офісів урядової адміністрації і публікує план проведення тренінгів на веб-сторінці Департаменту. Прийом на роботу здійснюється в державних установах і на основі аналізу потреб, який проводять генеральні директори. Тренінги проводяться в 16 містах в кожному воєводстві Польщі. Наголос робиться на впровадженні нових методів і стандартів, внутрішньоміжвідомчому механізмі координації, розвитку навичок, які б сприяли кращому виконанню завдань державними службовцями.

Протягом 2008—2009 років основними пріоритетами центральних тренінгів були тренінги з професійної етики та антикорупційної стратегії, управління людськими ресурсами, державних закупівель, бюджетної дисципліни, менеджмент робочого часу та реалізації нових положень про державну службу.

Тренінги є важливим елементом системи професійної підготовки, які проводяться в рамках програм ЄС. Тренінги проводяться в рамках Оперативної програми розвитку людських ресурсів й охоплюють близько 12 000 державних службовців.

Витрати на навчання в системі державної служби покриваються з таких джерел:

- бюджетні окремих офісів для фінансування загальних тренінгів та тренінгів за програмами індивідуального професійного розвитку державних службовців, а також спеціалізованих тренінгів;

- бюджетний резерв виділяється на тренінги для членів Корпусу державної служби (з фінансування центральних тренінгів).

Крім того, що на навчання виділяються кошти з державного бюджету, в останні роки значний внесок надходить з програм ЄС. Наприклад, загальна сума на навчання, яке фінансується Європейським Союзом

2007—2015, перевищила 80 мільйонів злотих (близько 10 млн злотих на рік).

Участь члена Корпусу Державної Служби у тренінгах для Державної Служби прирівнюється до виконання його професійних обов'язків. Члени Корпусу Державної Служби у тренінгах для Державної Служби не сплачують жодних внесків за участь у тренінгах для Державної служби. У виняткових випадках, генеральний директор Офісу може погодитися на покриття всіх або частини витрат за участь члена Корпусу державної служби у тих тренінгах та курсах, які не передбачені для державної служби.

Національна школа публічного адміністрування (KSAP).

Ключовим інститутом у системі професійної підготовки державних службовців є Національна школа публічного адміністрування. Школа функціонує на основі Акта про Національну школу державного адміністрування, прийнятого польським парламентом 14 червня 1991 року. Національна школа формально підпорядковується Прем'єр-міністру. Прем'єр-міністр призначає директора школи.

Рішення про створення Національної школи публічного адміністрування було прийняте першим демократично обраним урядом після 1989 року, який очолював Прем'єр-міністр Тадеуш Мазовецький. Це рішення було прийнято ще в травні 1990 року, і KSAP (як її знають) була офіційно відкрита 2 вересня 1991 року та став першим закладом такого профілю.

Місія школи полягає в підготовці професійних і неупереджених державних службовців, які готові працювати на суспільне благо і повною мірою здатні працювати як у всередині держави, так і за її межами.

Вона досягається шляхом проведення:

- початкового навчання — післядипломного навчання студентів Національної школи;

- безперервного навчання — призначеного для державних службовців, що вже працюють в адміністрації.

Програма початкової підготовки.

Студенти KSAP набираються на навчання за допомогою відкритих і конкурентних процедур набору. Єдине обмеження — це вікова межа (не більше 32 років), крім того, наявність ступеня магістра, досконале володіння однією з трьох мов: англійською, німецькою або французькою; виконання умови службових обов'язків у адміністрації, а також положення про цивільну службу та працівників державних установ, особливо польських громадян, котрі користуються громадянськими правами, не відбували покарання за

умисний злочин, а стан здоров'я дозволяє працевлаштування у органах державної влади.

Термін навчання в KSAP — як мінімум 18 місяців.

Випускники KSAP після закінчення навчальної програми автоматично приймаються на державну службу. Вони можуть вільно обирати посаду з кількості, що передбачається Прем'єр-міністром для випускників. Випускники KSAP зобов'язані зайняти посади в центральних органах державної влади протягом мінімум 5 років після завершення навчання.

Програма підготовки є міждисциплінарною. Програмою пропонується повна необхідна підготовка для тих, хто готується зайняти керівну, експертну або управлінську посаду в польській державній службі на центральному і провінційному рівнях.

Програма в Національній школі складається з основних навчальних дисциплін для всіх студентів, а також додаткових дисциплін, які можна обирати за власним бажанням. Таким чином, студенти деякою мірою, мають можливість формувати свою власну кар'єру, їх побажання також беруться до уваги, оскільки вони працюють у державній адміністрації Польщі. Навчальна програма дає можливість студентам брати участь у семінарах, на яких обговорюються більш конкретні питання, а також студентам пропонується участь у конференціях, круглих столах та інших зустрічах, присвячених питанням державної політики.

Предмети, які викладаються у Школі, входять у три основні навчальні блоки.

1. Публічне адміністрування та управління. Тут студенти отримують відповідні знання та навички, які є необхідними для роботи в адміністративних урядових системах, а також розуміння процесів реформування та модернізації, що здійснюються в національних та місцевих органах державної влади як всередині країни, так і в інших розвинених країнах. Студенти знайомляться з організацією та принципами роботи Державної Служби, а також знайомляться з новітніми концепціями щодо принципів і методів адміністрування. Вивчаються принципи та методи розробки політики, а також студенти отримують навички, необхідні для прийняття рішень і здійснення державної політики. Крім того, студентів знайомлять з методами аналізу та оцінки політики, існуючими механізмами взаємовідносин між адміністрацією та її політичним та соціальним середовищем.

Навчальні дисципліни цього блоку охоплюють основні питання, що стосуються публічного врядування в теорії і на практиці, перш за все, на

макро організаційному рівні (на рівні держави та регіонів). Студенти ознайомляться з правилами стратегічного управління, зокрема управління змінами (наприклад, процеси реформи та модернізації), а також управління якістю, управління результатами та ресурсами.

II. Економіка і державні фінанси. Навчання та участь у різних заходах в цій галузі дозволяє студентам удосконалювати свої навички, необхідні для того, щоб працювати ефективно в сучасній економіці (особливо, звичайно, у польській економіці). Студенти вивчають основні економічні механізми, а також правила, за якими різні компоненти економіки можуть ефективно співіснувати (як на мікро-, так і на макро економічному рівні, на національному та міжнародному рівнях).

III. Європейський Союз і зовнішня політика. Студенти отримують теоретичні і практичні знання в сфері зовнішньої політики, а також діяльності Європейського союзу. Розглядаються питання формування зовнішньої політики, з одного боку, і поточні питання, що стосуються реалізації зовнішньої політики, з іншого боку. Що стосується функціонування ЄС, то розглядаються питання, що стосуються окремих держав-членів ЄС (місцеві органи влади не розглядаються дуже детально). Серед іншого, проводиться глибокий аналіз того, як національні адміністрації беруть участь у процесі прийняття рішень на рівні Європейського Союзу, а також розглядаються питання щодо впровадження законодавства ЄС на національному рівні. Кінцевою метою всього цього є забезпечення того, щоб студенти були готові належним чином і ефективно представляти Польщу на відповідних форумах ЄС, на яких приймаються важливі рішення.

Програма постійного навчання.

Національна школа публічного адміністрування визначає своєю головною метою підвищення професійної кваліфікації осіб, що вже працюють в органах публічної адміністрації, додатково до своєї основної роботи зі своїми власними внутрішніми студентами. За необхідності навчальна програма може коригуватись та змінюватись відповідно до стратегічних завдань, про які відомо заздалегідь або які є не передбачуваними.

Навчання організується відповідно до таких основних блоків:

- публічне право та адміністрування;
- економічні питання;
- державні фінанси;
- Європейський Союз та міжнародне співробітництво;
- соціальні питання (зокрема, професійна культура державного службовця і етичні питання у публічному житті);

— управління та врядування у адміністрації;

— управління структурними фондами ЄС;

— ІКТ.

Протягом року близько 3953 співробітників органів публічної адміністрації взяли участь у навчальних курсах.

Навчальні курси підготовлені для ретельно підібраних груп слухачів, наприклад, для тих, хто бере участь у управлінні людськими ресурсами, для тих, хто займається внутрішнім аудитом або підготовкою, реалізацією і оцінкою проектів, що спів фінансуються ЄС.

KSAP організує різні семінари і навчальні курси, що включають одночасно вивчення іноземної мови, вивчення законодавства, міжнародних та європейських відносин, економіки тощо. У всьому цьому особлива увага приділяється потребам адміністрації.

KSAP також розробила кількомісячну навчальну програму, як, наприклад, навчальний курс з управління структурними фондами. KSAP може також організувати тренінги на запит адміністративних інституцій, з тим, щоб відповідати на їх конкретні потреби. Умови такого навчання зумовлюються угодами, що укладаються між KSAP та адміністративними установами.

Важливою складовою підвищення кваліфікації є мовні курси. Всі мовні курси фокусуються на вивченні адміністративної термінології, а також вивченні граматики і лексики. Більш спеціалізовані мовні курси включають вивчення термінології у сфері адміністрації, права, економіки та ЄС. Формати вивчення мов також різні — річні курси, навчання протягом одного семестру, 3 — або 6-денні інтенсивні курси і семінари протягом 6 тижнів. На даний час на всіх рівнях викладаються такі мови: англійська, французька, німецька, російська та іспанська.

Вимоги до викладацького складу

Крайова школа публічної адміністрації не має постійних штатних працівників. Різноманітна програма реалізується через залучених періодично — приблизно 200 чоловік на рік — спеціалістів у даній галузі, котрі поєднали академічний досвід із працевлаштуванням у публічній адміністрації. В більшості випадків вони співпрацюють із Крайовою школою систематично, через закладені основи напрацьованої викладацької моделі. Школа також використовує напрацьований досвід власних працівників.

Роблячи висновки, можна сказати, що програма навчання Державної школи публічної адміністрації направлена на здобуття передусім практичних вмінь, а спеціалісти високого класу, які беруть участь в її

реалізації, як державні, так і закордонні практики адміністрації, а також академічні вчителі, дозволяють слухачам здобути широке знання і компетенції в сфері публічної адміністрації. Самостійна й індивідуальна робота, тренінги досвідні роботи, ігри, що організуються Школою, а не традиційні лекції уможливають для слухачів розвиток творчих здібностей, сміливості і певності в прийнятті рішень, здібностей креативного мислення і мистецтва порозуміння.

Після завершення Державної школи публічної адміністрації її випуски працевлаштуються як вищі кадри адміністрації в міністерствах, установах, в службі закордонної і місцевої адміністрації. Вони мають шанс знайти своє місце в адміністрації демократичної держави, де державного чиновника характеризують: висока моральність, служба суспільству, відповідні кваліфікації, знання і компетенція, здобута під час навчання в Державній школі публічної адміністрації.

Водночас потрібно зауважити, що Державної школи публічної адміністрації і її модель навчання кадрів для публічного сектора — це не чергова вища школа, а школа з підготовчим характером, котра навчає найкращих менеджерів для сучасної адміністрації.

Школа такого типу вимагає від держави існування спеціального статусу і привілеїв для її випускників. Якщо ця умова не буде здійснена, існування Державної школи публічної адміністрації не має більше сенсу, тому що достатньою базою рекрутування для публічної адміністрації будуть всі університетські юридичні факультети, управління, економіки, різні школи менеджменту і управління, а разом з тим і післядипломне навчання та численні курси, що готують керівників для всіх щаблів приватної і публічної адміністрації.

Література:

1. M. Gintowt-Jankowicz, Miejsce Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w przeobrażającym się systemie administracji w Polsce, [w:] Sluzba cywilna etyka w zyciu publicznym / Materialy z konferencji zorganizowanej z okazji 6-lecia Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w dniach 14—15 marca.

2. 1996 roku, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. — Warszawa 1996. — S. 99.

3. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/29216/020.pdf>

4. Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.ksap.gov.pl/ksap/>

5. Електронний ресурс. — Режим доступу: [www.guds.gov.ua/.../](http://www.guds.gov.ua/.../)

Стаття надійшла до редакції 29.09.2010 р.