

## МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ПРОФЕСІЙНИМ РОЗВИТКОМ ТА ПРОВЕДЕННЯМ ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УМОВИ ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

**У статті на основі аналізу зарубіжної практики професійного розвитку державного службовця та оцінки виконання ним покладених на нього обов'язків і завдань визначені можливі засоби стимулювання потенціалу, потреб у підвищенні кваліфікації та особистому розвитку та запропоновані конкретні заходи, спрямовані на їх втілення в сучасних умовах України.**

**In the article on the basis of analysis of foreign practice of professional development of civil servant and estimation of implementation them of the duties and tasks laid on him the certain are possible facilities of stimulation of potential, requirements in the in-plant training and personal development and concrete measures, directed on their embodiment in the modern terms of Ukraine, are offered.**

*Ключові слова: державна служба, підготовка кадрів, зарубіжний досвід.*

*Key words: government service, training of personnels, foreign experience.*

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

Серед актуальних проблем роботи з кадрами в центральних і місцевих органах державної влади та органах місцевого самоврядування особливої уваги заслуговує професійний розвиток та методи його оцінювання у державних службовців. Особливої ваги ця проблема набуває у зв'язку з реформуванням інституту державної служби України, його наближенням до стандартів Європи.

Про актуальність цієї проблеми для нашої країни свідчить схвалена Указом Президента України Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу [1].

### АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблема управління професійним розвитком та проведенням оцінювання державних службовців присвячено науковій праці Г. Атаманчука [2], Л. Прокопенка [3], О. Заїки [4], С. Озерської [5], О. Баранської [7], О. Слюсаренко [9], С. Фурмана [10] та багатьох інших. Вченими запропоновано чимало характеристик державного службовця, необхідних для його професійного зростання як безперервного процесу. Проте проблеми запровадження зарубіжного досвіду щодо підвищення професійного розвитку державних службовців та їх професійної оцінки висвітлені в згаданих джерелах недостатньо і потребують більш детального розгляду.

З огляду на це метою даної статті є аналіз зарубіжного досвіду добору та оцінювання державних службовців як важливого інструменту формування та реалізації державної політики, забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На підставі аналізу наукової літератури можна виділити три підходи до управління професійним розвитком кадро-

вих ресурсів державної служби — англосаксонський, французький та американський.

Представниками англосаксонського підходу до управління професійним розвитком кадрів державної служби є Великобританія та Німеччина. У Великобританії історично склалося так, що підготовка до державної служби була засобом набуття службовцями компетентності, необхідної для виконання обов'язків на тій чи іншій посаді. У межах реформування системи державної служби були навіть розроблені критерії оцінювання компетентності спеціалістів, що спонукає державних службовців до постійного професійного вдосконалення, опанування нових знань та ефективних методів роботи. Оскільки всі державні службовці розподілені у Великобританії на сім класів (найвищі посади належать до першого класу), під час вирішення питання щодо підвищення на службі та присвоєння наступного класу рівень освіти та професійної підготовки розглядається як один із вирішальних аргументів.

Слід зазначити: хоча підготовці кадрів державної служби у Великобританії надається пріоритетне значення, централізованої програми підготовки не існує. Основна частина службовців середньої та вищої ланки навчається в Коледжі державної служби. Метою цього навчання є надання державним службовцям додаткових адміністративних навичок та вмінь, необхідних на посадах, які вони займатимуть у майбутньому. У період навчання вивчаються такі предмети, як конституція та закон, взаємовідносини між міністрами та державними службовцями, складаються проекти відповідей на парламентські запити та проводяться брифінги для міністрів перед парламентськими дебатами та виступами перед спеціальними комітетами парламенту [2, с. 100].

Поряд із цим існує широка система семінарських занять, конференцій та навчальних курсів, організованих різними міністерствами та відомствами. Кожне відомство розробляє власні програми підготовки з урахуванням потреб у навчанні. Зміст навчання та програми професійного розвитку державних службовців формуються з урахуванням специфіки виконуваних функцій та займаних посад. Усі програми обов'язково містять такі ключові компоненти, як робота над проектом (тип випускної роботи), теоретична підготовка в навчальному закладі, відрядження з метою набуття практичного досвіду. Отже, прямий зв'язок між результатами навчання і просу-

ванням по службі у Великобританії є сильною мотивацією до постійного професійного вдосконалення державних службовців та підвищення ефективності їх діяльності.

Таким чином, для української практики управління професійним розвитком кадрів державної служби, за прикладом Великобританії, були б корисними розробка чітких критеріїв оцінки компетентності державних службовців та зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі. Критерії оцінки компетентності державних службовців доцільно було б впровадити в систему контролю якості виконаної роботи, що дозволить більш чітко сформулювати обов'язки державних службовців та зумовить необхідність постійного підвищення рівня їх професіоналізму. А пряий зв'язок між результатами навчання і просуванням по службі створить позитивний стимул для вдосконалення професійних навичок і якісного виконання роботи.

Варто зазначити, що особливе місце, у контексті євроінтеграції України, відводиться розробці нової системи суспільно — державного контролю та оцінки якості діяльності вищих навчальних закладів, критеріїв їх оцінювання для застосування у публічному моніторингу. Проведений аналіз наукових досліджень з проблеми оцінювання якості вищої освіти свідчить про відсутність системного підходу у формуванні відповідного механізму державного управління. На теперішній час управління за своїми типологічними характеристиками є управлінням якості, а у вищій школі все ще панує перевірка засвоєння знань і оволодіння навичками. Бракує системних наукових досліджень і розробок в галузі державного управління з цією актуальною проблемою. В таких умовах розвиток вищої освіти стає складним і сповненим протиріч [3, с. 89]. Тому дуже важливим сьогодні є питання впровадження зарубіжного досвіду професійного розвитку та оцінки державного службовця в Україні.

Слід звернути увагу, що для того, щоб вступити на державну службу в Німеччині, претендент повинен пройти попередню спеціальну підготовку. Вид та діяльність такої підготовки встановлюється відповідно до рівня службової ієрархії. Загалом у системі підготовки спеціалістів для державної служби Німеччини можна виділити два етапи: початкову та профільну підготовку. Початкова підготовка, яка триває 2 роки і проходить у Федеральній академії публічно-правового управління, охоплює широкий діапазон базових навчальних дисциплін. На цьому етапі майбутні службовці отримують необхідні знання, що стосуються завдань державної служби, прав та повноважень, необхідних для виконання службових обов'язків, інтегруючись таким чином до системи державної служби та адаптуючись до її адміністративного середовища.

Профільна підготовка триває 2—3 роки. Вона спрямована на отримання вузькоспеціалізованих знань, що дозволять ефективно виконувати службові обов'язки на федеральному та муніципальному рівнях управління. Метою цього етапу є формування навичок керівника та підготовка керівних кадрів для всіх рівнів державного управління Німеччини.

Підвищення кваліфікації державних службовців проходить у Федеральній академії державного управління. Основними формами підвищення кваліфікації є: підвищення кваліфікації для початківців; підвищення кваліфікації за спеціальністю та посадою; підвищення кваліфікації з метою переходу на службу вищого рангу; підвищення кваліфікації для керівників [4, с. 36].

Слід зауважити, що, на відміну від Великобританії, просування по службі в Німеччині залежить від стажу роботи та результати складання іспитів, а не від результатів навчання. До служби на найнижчому рівні допускаються особи, які пройшли підготовчу службу; до служби на середньому рівні — ті, які пройшли підготовчу службу протягом одного року та склали спеціальний іспит для вступу на посаду середнього рівня; до служби на вищому рівні першого ступеня — ті,

що пройшли спеціальну підготовку протягом трьох років та склали іспит за вимогами цього рівня; до служби на вищому рівні другого ступеня — особи з вищою освітою, які здали перший державний іспит, пройшли підготовчу службу протягом двох років та здали другий іспит [5, с. 213].

Серед позитивних моментів управління професійним розвитком кадрів державної служби в Німеччині слід виділити збалансованість між теоретичними знаннями та практичним досвідом. Усі програми передбачають стажування в органах державної влади, які тривають протягом декількох місяців. Заслугує на увагу також блочно-модульний принцип побудови німецьких навчальних програм, що зумовлює їх гнучкість у політичному та соціальному середовищі, яке швидко змінюється.

Важливим фактором успіху німецької освітньої системи та високої якості результатів є орієнтація на безперервність навчання чиновників. Базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки та підвищення кваліфікації — усі ці етапи підготовки кадрів зібрані в єдину систему кар'єрного та професійного зростання. Універсальність та збалансованість навчальних програм, централізований підхід та поступовість системи підготовки — від базового рівня до програм підвищення кваліфікації, а також гнучкість блочно-модульного принципу побудови навчальних планів — всі ці фактори перетворюють німецьку освітню модель в ефективний та затребуваний на міжнародній арені інструмент підготовки кадрового складу для систем адміністративного управління, що перебувають у процесі реформування [6, с. 142].

Таким чином, варто зазначити що управління професійним розвитком кадрів державної служби Німеччини відбувається за допомогою використання розробки програм за блочно-модульним принципом, зміст яких вирізняється значною гнучкістю, що надає можливість більш оперативного реагувати на цілі й завдання поточної політичної і соціально-економічної ситуації та збалансованість теоретичної підготовки із практичним досвідом. Зауважимо, що цей досвід варто було б запозичити та спробувати адаптувати до вітчизняних умов.

Наступним підходом до управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби, на який варто звернути увагу, є французький. У Франції претенденти на посаду в органи державної служби повинні, перш за все, пройти курс теоретичної підготовки в університеті, після чого здати вступні іспити для навчання в професійній школі та закінчити її [7, с. 55]. По суті, професійна підготовка в Національній школі державного управління (Париж) і п'яти регіональних інститутах державного управління (Бастія, Лілль, Ліон, Мец, Нант) є своєрідним механізмом вступу на державну службу зазначених рівнів у Франції. Випускники шкіл та інститутів після закінчення навчання призначаються в один із корпусів державної служби відповідно до рейтингу слухача в таблиці успішності" [5, с. 145].

У Франції професійне навчання державних службовців та підвищення їх кваліфікації має назву "постійної професійної підготовки", яка передбачає гармонійне поєднання теорії та практики. У ряді спеціальних навчальних установ створені центри підготовки кадрів державного управління. Національна школа адміністрації забезпечує підготовку державних службовців вищого ешелону, тобто спеціалістів для політичного, економічного, адміністративного управління, а також дипломатичного корпусу. Набір до неї здійснюється за двома конкурсами [5, с. 142]. У першому беруть участь керівні робітники середньої ланки управління зі стажем роботи не менше ніж п'ять років. У другому конкурсі можуть брати участь випускники-відмінники вищих навчальних закладів, які не мають стажу роботи в державних установах.

Після вступних випробувань претенденти направляються на річне стажування до апаратів префектур, мерій, регіо-

нальних рад, посольств. Друга частина стажування проходить у великих фірмах, на підприємствах. Кожна відомча адміністрація Франції прагне самостійно організувати підготовку кадрів для власних потреб. Після закінчення школи її випускникам гарантується посада на державній службі, оскільки кількість слухачів відповідає кількості бюджетних посад, передбачених заздалегідь. Підготовка, яку забезпечує адміністрація, повністю безкоштовна для тих, хто навчається. Для молодих державних службовців різних категорій міністерства все частіше намагаються організувати різноманітні стажування, курси та виробничу практику для адаптації до умов роботи на першій посаді.

У Франції існують різні форми навчання: курси підвищення кваліфікації; навчання, пов'язане з просуванням працівників державного апарату наприклад, підготовка до професійних іспитів чи конкурсів, які організуються для тих, хто проходить службу на певній посаді, з метою підвищення чину чи переходу до іншого корпусу; вдосконалення професійної підготовки, коли працівник для самостійних занять чи наукових розробок, що є суспільно корисними, тимчасово відраховується зі служби до резерву чи отримує відпустку для підвищення кваліфікації. Відпустка на навчання оплачується і може бути надана за вимогою працівника державного апарату на строк, що не перевищує загалом (за весь час його перебування на службі) трьох років. Службовець обирає вид підготовки, однак за однієї умови: вона повинна бути схвалена на урядовому рівні, а щодо деяких видів стажувань — керівництвом регіону.

Навчання державних службовців у Франції — від вступу до навчального закладу до закінчення службової діяльності — має безперервний характер, він є не тільки засобом соціального просування, але й інструментом модернізації державної служби в інтересах як співробітників адміністрації, так і її користувачів [8, с. 211].

Спіраючись на досвід Франції, доцільним, на нашу думку, було б запровадження для українських державних службовців довготривалого поступового стажування в органах державної влади, на підприємствах і безпосередньо в навчальному закладі та багаторівневої диференціації навчання відповідно до специфіки виконуваної роботи та перспектив кар'єрного зростання.

Заслугує на увагу і практика управління професійним розвитком кадрів державної служби Сполучених Штатів Америки, які представляють американський підхід. Специфічною рисою цього підходу є відсутність існуючої жорсткої цільової прив'язки фахової підготовки до призначення на посаду відповідними фахівцями. Добір на роботу здійснюється через ринок праці, звідки вони на конкурентно-конкурсних засадах добираються і призначаються на посади [9, с. 206].

Для можливої адаптації в системі професійного навчання державних службовців України досвід США може бути корисним з позиції взаємодії органів державної влади, навчальних закладів та ринкових структур. Також слід зауважити, що в усіх розглянутих країнах особлива увага приділяється безперервній освіті державних службовців [10]. Таке важливе значення безперервності навчання в усіх країнах надається тому, що державний службовець у цьому випадку не тільки набуває знання, уміння, навички діяльності та управлінської культури, але й у нього формується певний світогляд. В Україні сьогодні набувають особливої ваги питання, пов'язані з розробкою концепції безперервності освіти фахівців, отже, закордонний досвід у цій сфері стане для неї в нагоді.

## ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАУКОВОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, розглянутий досвід зарубіжних країн стосовно методів оцінки та добору державних службовців дозволяє виокремити ряд позитивних для української практи-

ки моментів і наголосити на необхідності їх системної адаптації до умов України. Водночас слід акцентувати, що в зарубіжних країнах використовуються різні підходи до управління професійним розвитком кадрових ресурсів державної служби. Одні з них визначають глобальний характер та можуть бути задіяні в різних умовах. Інші діють ефективно лише в конкретних соціальних, економічних, політичних, культурних умовах, внаслідок чого мають обмежений радіус дії. Треті під впливом різноманітних причин залишаються неприйнятними для України. Тому постає проблема адаптації закордонного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби, що можливо завдяки використанню ефективних технологій, що застосовуються в закордонній освітній практиці, а також завдяки соціалізації службовців у результаті їх професійної освіти, що трактується нами як розвиток особистості службовця.

Під час процесу реформування державної служби України підтверджується доцільність використання закордонного досвіду у сфері управління професійним розвитком кадрів. Однак під час його адаптації до українських умов необхідно враховувати історичні, соціально-економічні, політичні та культурні особливості нашої країни, її ресурсні та кадрові можливості.

Отже, розгляд закордонного досвіду оцінки державного службовця та підготовки кадрових ресурсів державної служби в українській практиці є важливим соціальним фактором, який сприятиме професійному формуванню та розвитку кадрів державної служби в Україні.

### Література:

1. Президент України. Указ "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" № 278 від 5.03.2004 р.
2. Атаманчук С.Г. Государственная служба: кадровый потенциал / С. Атаманчук, В. Матирко. — М.: Дело, 2001. — 216 с.
3. Прокопенко Л.Л. Актуальні проблеми Європейської та Євроатлантичної інтеграції України / Прокопенко Л.Л. / Дніпропетровськ, 15 травня, матеріали 5-ї регіон. наук.-практ. конф. за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 89 — 92.
4. Заїка О.В. Підготовка кадрів державної служби: зарубіжний досвід / О.В. Заїка // Держава та регіони. — 2006. — № 4. — С. 70 — 75. — (Сер. "Державне управління").
5. Озирська С.М. Системи державної служби європейських країн: Велика Британія, Російська Федерація, Україна, Французька Республіка / С.М. Озирська, Ю.Д. Полянський. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 168 с.
6. Программы подготовки кадров для государственной службы. Часть I. Англосаксонский подход / [авт. текста А. Марголин] // Гос. служба. — 2005. — №4. — С. 136—142.
7. Баранская О.Я. Как готовят управленческую элиту во Франции / О.Я. Баранская // Гос. служба. — 2000. — № 3. — С. 54—58.
8. Обучение государственных служащих: современное состояние и перспективы / Под. общ. ред. В. И. Матирю. — М.: Дело, 2002. — С. 288.
9. Слюсаренко О.М. Про професійний добір і фахове навчання в системах кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О.М. Слюсаренко // Вісн. НАДУ. — 2004. — № 2. — С. 202 — 210.
10. Фурман С.К. Деякі аспекти професіоналізації державних службовців в контексті демократичного врядування / С.К. Фурман // Теорія та практика державної служби: матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 19—20 верес. 2008 р. / За заг. ред. С.М. Сergyгіна. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 48—52.

Стаття надійшла до редакції 10.11.2010 р.