

Видання цієї публікації стало можливим завдяки гранту, наданому Українській Академії державного управління при Президентові України в рамках проекту NISPSAsee “Переклад публікацій SIGMA та інших видань на національні мови”.

Переклад цього видання на українську мову став можливим завдяки підтримки проекту “Ініціативи реформ місцевого самоврядування і державної служби” Інституту Відкритого Суспільства (LGPSRI/OSI).

Академія державного управління при Президентові України висловлює подяку Організації економічного співробітництва і розвитку - OECD за надання авторського права на переклад і видання цієї публікації.

Переклад здійснено з англійського тексту, який є офіційною версією цієї публікації під назвою: “Public Service Training Systems in OECD Countries. SIGMA Papers: No 16. Copyright OECD, 1996

OECD не несе відповідальності за переклад.

ПРОГРАМА SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) - Програма підтримки вдосконалення систем державного управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи - є спільною ініціативою Центру співробітництва з країнами перехідної економіки ОЕСР (Організації економічного співробітництва і розвитку) та Програми PHARE Європейського Союзу. Мета цієї ініціативи, що фінансується, головним чином, Програмою PHARE, - підтримка зусиль по реформуванню державного управління у тринадцяти країнах з перехідною економікою.

Організація економічного співробітництва і розвитку є міжурядовою організацією 29 демократичних країн з розвинутою ринковою економікою. Через посередництво Центру ОЕСР надає рекомендації та допомогу з широкого кола економічних питань країнам Центральної і Східної Європи, що здійснюють реформи, а також країнам колишнього Радянського Союзу. Програма PHARE надає фінансову підтримку своїм країнам-партнерам у Центральній і Східній Європі з тим, щоб вивести їх на той рівень, коли вони будуть готові взяти на себе зобов'язання по членству у Європейському Союзі.

Програми PHARE і SIGMA обслуговують ті ж самі країни: Албанію, Боснію-Герцеговину, Болгарію, Чеську Республіку, Естонію, колишню Югославську Республіку Македонія, Угорщину, Латвію, Литву, Польщу, Румунію, Словаччину і Словенію.

Створена у 1992 році, SIGMA функціонує у складі Служби державного менеджменту ОЕСР, яка забезпечує надання інформації та експертного аналізу з питань державного менеджменту розробникам політики та сприяє встановленню контактів і обміну досвідом між управліннями державного сектору. SIGMA пропонує країнам-бенефіціантам доступ до мережі, яка об'єднує досвідчених державних управлінців, та бази даних порівняльної інформації і спеціальних знань Служби державного менеджменту.

SIGMA має на меті:

- допомогти країнам-бенефіціантам у пошуках власних моделей державного управління для підвищення адміністративної ефективності і сприяти виробленню у працівників державного сектору відданості і поваги до демократичних цінностей, норм професійної етики та принципу верховенства права.
- допомогти створенню на рівні центральних органів влади потенціалу для самостійного розв'язання складних проблем інтернаціоналізації і розробки планів інтеграції до Європейського Союзу, а також
- підтримати ініціативи Європейського Союзу та інших донорів, спрямовані на допомогу країнам-бенефіціантам у реформуванні державного управління, та зробити свій внесок у координацію діяльності донорів.

Серед своїх заходів Програма найбільшим пріоритетом вважає сприяння співробітництву між органами влади. Це, зокрема, передбачає організаційну підтримку створенню мереж, які б об'єднали практиків державного управління країн Центральної і Східної Європи, а також управлінців цих країн з їх колегами в інших демократичних країнах.

SIGMA працює у п'яти спеціальних напрямках: адміністративна реформа і національні стратегії, менеджмент у сфері розробки політики, управління державними видатками, управління державною службою та адміністративний нагляд. Крім того, Відділ інформаційної служби SIGMA займається розповсюдженням публікацій з питань державного управління та відповідних матеріалів через систему Інтернет.

Висловлені в цій публікації думки не є офіційними точками зору Комісії, країн - членів ОЕСР, чи країн Центральної і Східної Європи, які беруть участь у Програмі.

ПЕРЕДМОВА

SIGMA здійснює цю публікацію з метою розширення доступу до порівняльної інформації про системи підготовки у державній службі країн ОЕСР. Тут зосереджена увага на інституційному становленні та підборі кадрів для навчальних закладів, а також на змісті підготовки та розробці програм.

Ефективна система підготовки є життєво необхідною для будь-якої організації, щоб розвивати і підтримувати високі професійні стандарти роботи і поведінки свого персоналу. Великі міжнародні корпорації витрачають значну частку своїх бюджетів на підготовку персоналу. Підготовка у державному секторі має стати такою ж важливою, як і приватному. Якщо цього не станеться, державний сектор буде неспроможний виконувати свої завдання продуктивно і ефективно, що, тим самим, вплине на якість обслуговування громадян і економіки. Це навіть більш важливо для країн перехідного періоду, де здійснюються кардинальні реформи майже в усіх галузях, і де працівники державного сектору стикаються з численними великими змінами, сконцентрованими у дуже короткий проміжок часу.

У більшості країн Центральної і Східної Європи створені заклади для підготовки працівників державного сектору. Одна з попередніх публікацій SIGMA (*Country Profiles of Civil Service Training Systems*) описує системи підготовки десяти країн Центральної і Східної Європи станом на весну 1996 року. Публікація *Системи підготовки у державній службі країн ОЕСР* досліджує практичні аспекти підготовки у державній службі і, тим самим, доповнює вищезазвану публікацію. Вона побудована, практично, за тією ж схемою, і спрямована на висвітлення відмінностей, сильних і слабких сторін систем, що розглядаються. Вона також має на меті допомогти країнам перехідного періоду у процесі прийняття рішень стосовно створення чи перегляду систем підготовки у державній службі. Ця публікація не пропонує запровадження якоїсь конкретної системи підготовки, а натомість прагне висвітлити ті актуальні проблеми і питання, на які треба зважувати при розробці чи перегляді систем підготовки.

Ця публікація буде корисною не лише політичним особам і державним службовцям центральних органів влади, які думають про шляхи вдосконалення своєї державної служби, але й для їх колег у місцевих органах влади.

За подальшою інформацією прохання звертатись до пані Анке Фрайберт за вказаною адресою:

SIGMA-OECD
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.79.00 or 45.24.13.94
Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

РЕЗЮМЕ

Державна служба країн Центральної і Східної Європи знаходиться у ситуації, коли вона мусить адаптуватись до величезної кількості змін, що відбуваються за дуже короткий час. Державні службовці працюють у законодавчому полі, яке постійно змінюється і потребує впровадження та забезпечення виконання; в той же час треба реагувати на нові потреби зростаючого приватного сектору і населення взагалі. Ці складні проблеми можна розв'язувати лише за умови, якщо кадровий склад державної служби є висококваліфікованим і постійно підвищує свою професійну кваліфікацію. Отже, ефективна система підготовки і підвищення кваліфікації кадрів є надзвичайно важливою для того, щоб забезпечити професійний розвиток державних службовців на тому рівні, який дозволяє вирішувати питання у середовищі, що швидко змінюється.

Цей стислий огляд систем підготовки державних службовців у країнах ОЕСР має на меті висвітлити компоненти існуючих систем, переваги і недоліки вироблення можливих рішень для їх вдосконалення з тим, щоб допомогти країнам Східної і Центральної Європи створити ефективну систему професійної підготовки і уникнути тих помилок, які вже були зроблені країнами ОЕСР.

У більшості країн ОЕСР системи підготовки державних службовців склались за останні три десятиліття. Ці системи відрізняються залежно від таких факторів як державний устрій - унітарний чи федеральний, тип самої системи державної служби та кадрової політики. Іншими ключовими факторами є цілі системи підготовки, законодавча база, фінансування, навчальні заклади, статус викладачів та зміст навчальних програм. Рішення, які приймаються на державному рівні з цих питань, і визначають загальну основу системи підготовки.

Однією з загальних цілей підготовки державних службовців є підтримка здійснення адміністративної реформи і модернізації управління: іншою - вдосконалення професійних навичок і кваліфікації кадрів для підвищення ефективності державної служби. У деяких країнах право і (чи) обов'язок державних службовців проходити підготовку і підвищення кваліфікації передбачено конституцією. У більшості країн положення про підготовку державних службовців міститься у законі про державну службу або в інших нормативних актах.

Підготовка може фінансуватись у децентралізований або централізований спосіб. У першому випадку, фонди виділяються у бюджет організації-замовника, яка бере на себе управління цими фінансами для підготовки своїх кадрів і "платить" навчальному закладу, який здійснює програми підготовки. У випадку централізованого фінансування, фонди виділяються комісії з державної служби або навчальному закладу. Багато держав застосовують змішану систему фінансування.

У минулому державним навчальним закладам не доводилось конкурувати з приватними навчальними закладами тому, що останні не займалися програмами підготовки кадрів для державного сектору. Однак, оскільки державна служба у багатьох країнах впроваджує методи управління “приватного сектору”, приватні навчальні заклади відкрили для себе новий ринок - підготовку державних службовців. Сьогодні навчальні заклади державного сектору стикаються з ринковою конкуренцією, принаймі у деяких галузях підготовки, і на рівних конкурують з провайдерами приватного сектору.

Розробка напрямків навчальної політики, як правило, є прерогативою державних органів, у веденні яких знаходиться державна служба і кадрова політика, тобто вони є “замовниками підготовки”. Це можуть бути міністерства, відповідальні за державну службу і адміністративну реформу (як у Франції та Іспанії), або міністерства внутрішніх справ (як у Німеччині та Нідерландах).

У більшості країн підготовкою державних службовців займаються кілька навчальних закладів, хоча основну підготовку для виконання загального типу функцій у державній службі, як правило, здійснює лише один заклад. Крім центрального закладу, нерідко існують спеціалізовані навчальні заклади, особливо у міністерствах фінансів або соціального забезпечення.

Статус викладачів більше залежить від типу програм підготовки, що здійснюються, ніж від національних відмінностей. Що стосується програм підвищення кваліфікації, лекторами, зазвичай, працюють запрошені зовнішні експерти; більшість установ підвищення кваліфікації мають невелику кількість постійних штатних працівників.

Системи державного управління створили структури і процедури для оцінки потреб підготовки державних службовців. Як правило, проведення оцінки таких потреб - це обов'язок кожного міністерства чи відомства. Процедура оцінки потреб передбачає, зазвичай, збирання інформації від керівників установ і реципієнтів підготовки. Для того, щоб бути ефективним, це має бути неперервний процес, в якому важливу роль відіграє оцінка результативності програм підготовки.

ЗМІСТ

| | |
|--|-----------|
| ПРОГРАМА SIGMA | 2 |
| ПЕРЕДМОВА | 4 |
| РЕЗЮМЕ..... | 5 |
| 1. ВСТУП: ПІДГОТОВКА І СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ | 8 |
| 2. ЦІЛІ ПІДГОТОВКИ | 10 |
| 2.1 Підготовка для роботи в умовах змін | 11 |
| 2.2 Підготовка для поліпшення надання послуг населенню | 11 |
| 2.3 Підготовка з менеджменту | 12 |
| 3. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА | 12 |
| 3.1 ПРАВА І ОБОВ'ЯЗКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ СТОСОВНО ПІДГОТОВКИ: ЗАКОНОДАВЧА І НОРМАТИВНА БАЗА..... | 13 |
| 3.2 Зв'язок кар'єрного розвитку з результатами підготовки..... | 14 |
| 3.3 Професійні спілки і підготовка..... | 15 |
| 4. ФІНАНСУВАННЯ | 16 |
| 5. НАВЧАЛЬНІ ЗАКЛАДИ І ВИКЛАДАЧІ | 20 |
| 5.1 ОРГАНІЗАЦІЯ І СТРУКТУРИ ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА РОЗРОБКУ ПОЛІТИКИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ТА ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ..... | 20 |
| 5.2 МЕРЕЖА НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ЇХ СТАТУТ | 21 |
| 5.3 ЮРИДИЧНИЙ СТАТУС ВИКЛАДАЧІВ..... | 22 |
| 6. НАВЧАЛЬНІ ПРОГРАМИ: РОЗРОБКА І ОЦІНКА | 23 |
| 6.1 ПРОЦЕДУРИ ВИЗНАЧЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ | 23 |
| 6.2 БЕНЕФІЦІАНТИ ПІДГОТОВКИ | 25 |
| 6.3 ФОРМИ ПІДГОТОВКИ | 26 |
| 6.4 ПРОЦЕДУРИ РОЗРОБКИ ТА СЕРТИФІКАЦІЇ НАВЧАЛЬНИХ ПРОГРАМ І МАТЕРІАЛІВ..... | 28 |
| 6.5 ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОГРАМ ПІДГОТОВКИ | 29 |

1. Вступ: підготовка і системи державної служби

Довгий час необхідності підготовки і підвищенні кваліфікації кадрів для державної служби не приділялось належної уваги. Лише наприкінці 1960-х років органи державної влади почали усвідомлювати потребу у підготовці і підвищенні кваліфікації державних службовців. Це був час, коли на порядок денний була винесена адміністративна реформа, і коли нові методи менеджменту, включаючи системи формування бюджету, методи планування і організаційної роботи почали застосовуватись у державній службі.

Починаючи з 1960-х років у більшості країн ОЕСР були створені певні системи підготовки. Системи ці в кожній країні мають свої відмінності, оскільки на їх базову структуру впливають різноманітні чинники. Наприклад, в унітарних державах переважають тенденції централізованої системи підготовки державних службовців. Центральні інститути підготовки можуть мати регіональні підготовчі центри, але, як правило, саме центральний інститут визначає цілі підготовки, концептуальні засади і зміст програм. У федеральних державах не лише центральні адміністративні органи, але й адміністрації кожного штату можуть мати свої навчальні заклади і, таким чином, визначати свої власні цілі підготовки, концептуальні засади і зміст програм. Якщо конституція країни містить положення про органи самоврядування на місцевому рівні, то навіть місцеві органи влади можуть створювати свої незалежні системи підготовки кадрів.

Кадрова система державної служби - це ще один чинник, який впливає на систему підготовки. Державна служба, побудована на засадах кар'єрного розвитку, потребує іншої системи підготовки ніж та, що побудована на системі посад. У першому випадку передбачається така система підготовки, яка надає можливості для професійного розвитку і кар'єрного просування. Якщо державна служба побудована на системі посад, така підготовка є менш важливою, оскільки спеціалісти приймаються на певну посаду, і кар'єрний розвиток цією системою, як правило, не передбачений.

У системі кар'єрного розвитку першочергове значення має початкова підготовка, а також адаптаційна підготовка. Працівники, які вперше приймаються на роботу в державній службі, не мають спеціальної підготовки для виконання своїх обов'язків. Початкова підготовка спрямована на надання загальних знань і навичок, необхідних для роботи у державній службі. Адаптаційні програми надають спеціальну підготовку для виконання нових функцій після, або до переведення на іншу чи вищу посаду. У системі посад підготовка може бути менш важливою, оскільки спеціалісти приймаються на конкретну посаду. Однак, навіть таким спеціалістам може бути потрібна підготовка впродовж їхнього трудового стажу для вдосконалення навичок з огляду на нові технології або інші інновації.

У минулому можна було чітко визначити кадрову систему державної служби або як таку, що застосовує систему кар'єрного розвитку (класична континентальна державна служба), або як таку, що застосовує систему посад

(приміром, Сполучені Штати і Канада). Однак тепер, органи влади, здається, організують свої державні служби шляхом злиття обох систем. Сполучені Штати, наприклад, відійшли від чистої системи посад і, до певної міри, запровадили систему кар'єрного розвитку, навіть для вищих керівних посад (вищого керівництва державної служби), залишивши, між тим, достатньо важелів для політичних призначень. З іншого боку, "класичні" системи державної служби з жорсткою кар'єрною системою впровадили більш гнучку систему, яка допускає прямі призначення на всі посади, крім найнижчого рівня, та(або) виключивши посади вище певного рівня з системи нормального кар'єрного розвитку.

Ще одним важливим чинником, що впливає на системи підготовки у державній службі, є політика підбору і набору кадрів. У більшості країн передумовою набору нових кадрів до державної служби є спеціальна освіта, яка дає кандидатові необхідну підготовку для роботи у державній службі, або ж сама державна служба, після прийому на роботу, надає досить тривалу і всебічну підготовку новому персоналу з тим, щоб озброїти його необхідними базовими знаннями для роботи у державній службі. За такої системи не має великої або жодної потреби в адаптаційній підготовці персоналу на перші роки служби. Це може бути причиною того, що більшість органів влади країн континентальної Європи досить пізно відкрили для себе необхідність у підвищенні кваліфікації кадрів. У британській системі, де у процесі підбору і набору кадрів брався до уваги рівень, а не зміст, попередньої освіти, і де тривала початкова підготовка відразу після прийому на роботу також не була характерною, цінність ефективної системи адаптаційної підготовки була визнана значно раніше.

Чинники, перелічені вище, мають великий вплив на структуру систем підготовки, їх обсяг та кошти, що на них виділяються. Крім того, вони мають вплив і на розробку, моніторинг та контроль за цілями підготовки, концепціями і змістом програм. Однак, системи державної служби (кар'єрна на протиположній посадовій) та політика підбору і набору кадрів (загальна освіта на протиположній спеціалізованій, пов'язаній з майбутньою роботою) самі є результатом традицій і філософії управління, часто зафіксованих у конституції, а, отже, не так легко змінюваних.

Крім зазначених вище чинників є декілька основних компонентів, що обумовлюють систему підготовки у державній службі, а саме:

- цілі,
- законодавча база,
- фінансування,
- заклади підготовки та їх статус,
- статус викладачів та їх педагогічні уміння і навички, а також
- зміст підготовки, оцінка потреб тощо.

Рішення, прийняті органами влади, щодо політики у кожному з цих компонентів, визначають загальну структуру системи підготовки. Взагалі, рішення, прийняте стосовно одного компоненту, має відношення і до решти компонентів. Наприклад, визначення цілей повинно мати вплив і на зміст підготовки, а також, дуже вірогідно, і на статус викладачів. Незалежність і (або) децентралізація закладів підготовки обов'язково матиме вплив на необхідність координації, моніторингу та оцінки підготовки з тим, щоб забезпечити певний рівень підготовки.

Взагалі, країни Західної Європи протягом років оцінювали переваги і недоліки своїх систем підготовки. І хоча жодна з них не змінила систему повністю, всі вони здійснювали заходи для того, щоб отримати якомога більшу користь від переваг і зменшити успадковані недоліки своїх систем підготовки.

2. Цілі підготовки

Цілі, які переслідують органи влади у сфері підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців, як правило, визначені у законодавстві про державну службу - або в законі про державну службу, або у спеціальних нормативних актах про підготовку державних службовців; у деяких випадках цілі зафіксовані у конституції. Незважаючи на те, що ці проголошені цілі відрізняються у кожній країні за змістом і конкретикою, можна простежити одну спільну мету підготовки кадрів у державній службі, а саме - *підтримка проведення адміністративної реформи і модернізації*. Іншими, більш конкретними проголошеними цілями є:

- адаптація навичок і кваліфікаційних рівнів до технологічних та інших змін у державній службі для вдосконалення роботи державних службовців шляхом допомоги державним службовцям адаптуватись до змін у робочому процесі, викликаних новими технологіями, новим законодавством тощо;
- підвищення продуктивності при виконанні завдань для зменшення фінансових витрат;
- сприяння горизонтальній мобільності шляхом надання підготовки і підвищення кваліфікації для набуття досвіду, необхідного при виконанні нових завдань на тому ж самому ієрархічному рівні і, тим самим, підвищення рівня мобільності і адаптаційної спроможності персоналу;
- підвищення рівня мотивації персоналу;
- вдосконалення управління людськими ресурсами (рівне відношення до чоловіків і жінок тощо);
- вдосконалення стосунків між державною службою і споживачами та покращання надаються послуг населенню;
- підтримка професійного розвитку персоналу (шляхи кар'єрного розвитку) та
- розвиток міжнародного співробітництва і європейської інтеграції.

2.1 Підготовка для роботи в умовах змін

Можна простежити таку тенденцію: підготовка набуває надзвичайного значення тоді, коли органи влади розпочинають здійснення глибоких реформ державної служби. Наприклад, це сталося у Західній і Північній Європі у 1970-х і 1980-х роках, коли на політичний порядок денний вийшли всеохоплюючі адміністративні реформи - демократизація (в Іспанії), “дебюрократизація” (у Німеччині), децентралізація (у Франції), “адміністрація на службі споживачів послуг”, які стали підготовкою до вступу у Європейське співтовариство та створення Європейського Союзу.

Нова хвиля адміністративних реформ щойно розпочалась в англо-саксонських країнах - зі “створення органів влади нового типу” у Сполучених Штатах, програми “Державна служба 2000” у Канаді та подібних програм в Австралії і Новій Зеландії.

Від країн, що знаходяться у стані переходу до ринкової економіки, вимагаються навіть більші зусилля тому, що у більшості випадків державний сектор має бути повністю реструктуризованим і тому, що нова державна служба стикається з надзвичайно складними завданнями сприяння економічному розвитку країни.

Змінилось бачення ролі органів влади: від надання послуг - до створення сприятливих умов для цього, виникли нові підходи і до завдань державної служби: від захисту законності і порядку - до обслуговування суспільства; все це в результаті вилилось у надзвичайні зусилля, які були зроблені для підвищення кваліфікації державних службовців з тим, щоб допомогти працюючим службовцям пристосуватись до нової культури у державній службі. Там, де існують системи підготовки державних службовців, вони служать, зокрема, і для створення корпоративної культури і сприяння проведенню адміністративної реформи. У цьому контексті треба визнати, що системи підготовки у приватному секторі роблять більший наголос на створенні корпоративної культури, ніж у державному секторі, - феномен, який має неабиякий вплив на результати роботи. Навряд чи є якісь винятки з цього правила. Однак, якщо включити у таке порівняння програми базової підготовки (освіти) у державному секторі, треба згадати Національну Школу державного управління Франції (ENA), оскільки там однією з ясно визначених цілей підготовки є саме виховання *esprit de corps* (корпоративного духу).

2.2 Підготовка для поліпшення надання послуг населенню

Довгий час державна служба сприймала себе як ієрархічно вищий орган по відношенню до громадянина, а громадянина - як підлеглого і прохача. Лише наприкінці 1960-х і 1970-х років з'явилося бачення державної служби як такої, що надає “послуги громадянину”. Створення нової культури надання послуг у державній службі з метою підвищення відповідальності державної служби стало в ті роки першочерговою ціллю підготовки службовців у більшості країн

Західної Європи. Державні службовці мали адаптуватись до нових вимог, таких як прозорість прийняття адміністративних рішень, право на апеляції, захист інформації, надання інформації асоціаціям громадян, гарячі лінії зв'язку з громадянами. Усі ці інновації вимагали досить фундаментальних змін у менталітеті, які дуже важко сприймалися і сприймаються державними службовцями з великим трудовим стажем.

Були розроблені програми підготовки для досягнення цих цілей на всіх адміністративних рівнях, і особливо на рівні місцевих органів управління.

2.3 Підготовка з менеджменту

Перед державною службою стояли і продовжують стояти складні завдання, як збільшити обсяг і поліпшити якість послуг, коли одночасно зростають бюджетні дефіцити, що викликає необхідність вживати суворих заходів з економії коштів. Ця ситуація призвела до широкомасштабних реформ сфери менеджменту у державній службі. Впровадження нових методів і прийомів менеджменту стало одним із варіантів розв'язання цих складних завдань. Зміни у сфері менеджменту охоплювали впровадження інших підходів до бюджетного менеджменту, скорочення ієрархічних структур шляхом передачі виконання обов'язків на нижчі рівні та інвестування у розвиток людських ресурсів.

Трансформація державної служби з органу, що виконує закони, у провідника змін, який підтримує і полегшує економічний розвиток та сприяє зростанню добробуту громадян, ще триває. Глибина такої трансформації, коли впроваджуються методи менеджменту приватного сектору у державну службу, відрізняється залежно від країни. Європейським лідером впровадження цінностей приватного сектору у державну службу вважається Велика Британія. Інші країни, такі як Австрія, Франція і Німеччина, не дуже охоче погоджуються на зміни системи цінностей у державній службі. Проте, і вони реформували культуру менеджменту, зробивши наголос на гнучкості і результатах роботи, а також залежності кар'єрного розвитку від результатів роботи та отриманої підготовки. Для того, щоб укорінити нову культуру менеджменту в державній службі, де більшість управлінців ніколи не вивчали теорію менеджменту, потрібно постійно працювати у напрямку підвищення кваліфікації службовців.

3. Законодавча база

У деяких країнах ОЕСР право і (або) обов'язок державних службовців проходити підвищення кваліфікації записано в конституції. У більшості країн підвищення кваліфікації службовців регулюється або законом про державну службу, або підзаконними актами. Деякі країни, такі як Іспанія, Італія і Франція, мають, окрім законодавчих положень, колективні угоди, досягнуті шляхом переговорів, які детально регулюють підвищення кваліфікації державних службовців. Що стосується працівників державного сектору (трудові відносини яких регулюються трудовим кодексом), їх підготовка і підвищення кваліфікації, у більшості випадків регулюється колективними угодами.

У Франції підготовка і підвищення кваліфікації регулюється законами (приміром, Законом про державну службу) і підзаконними актами (указами, декретами). Законодавство зобов'язує уряд мати розроблену політику щодо підготовки і підвищення кваліфікації і визнає право державного службовця на підвищення кваліфікації. Таку законодавчу базу доповнює кадрова угода (accord-cadre) від 29 червня 1989 року (останній раз була переглянута 22 лютого 1996 року), що регулює подальші деталі стосовно підвищення кваліфікації. Цю кадрову угоду варто згадати через те, що вперше у підписаній колективній угоді, яка стосується французької державної служби, були визначені не лише питання оплати праці.

У Великій Британії немає законодавства, що регулює підготовку і підвищення кваліфікації службовців, і цей факт є характерним для британської адміністративної культури взагалі. Незважаючи на це, підготовка і підвищення кваліфікації завжди відіграла велику роль у британській системі управління.

3.1 Права і обов'язки державних службовців стосовно підготовки: законодавча і нормативна база

Державні службовці, як і інші працівники у державній службі, користуються загальним правом на підвищення кваліфікації. У більшості нормативних актів також проголошується обов'язок проходити підвищення кваліфікації, зокрема обов'язок займатись "самопідготовкою", тобто, обов'язок державного службовця підтримувати на сучасному рівні свої знання та кваліфікацію.

Якогось особливого права на певну кількість днів підготовки для кожного державного службовця на рік, як правило, не існує. Винятком є Франція, де *кадрова угода* визначає від п'яти до шести днів (залежно від категорії; категорія С - 6 днів) для державного службовця на період чинності угоди (3 роки). Фактично, середня кількість днів підготовки на кожного службовця перевищувала кількість днів, визначену в угоді.

У цьому контексті варто згадати, що трудові кодекси або колективні угоди у приватному секторі часто включають право на відпустку для навчання тривалістю до одного тижня на рік.

Незважаючи на те, що особливого права на підготовку, як правило, немає, існуючі системи підготовки практично задовольняють більшість потреб державних службовців у підготовці і підвищенні кваліфікації. Крім того, більшість законодавчих актів стосовно державної служби передбачають можливості для отримання академічної відпустки на тривалий період для продовження освіти або проходження спеціальних програм підвищення кваліфікації за певних умов. В Італії, наприклад, існує право державних службовців проходити навчання для отримання державного диплому. У цьому випадку держава може погодитись надати до 150 годин на рік оплачуваної академічної відпустки кожному державному службовцю, який проходить таке навчання.

Обов'язок проходити програми підготовки, який включений у більшість законодавчих актів з державної служби, робить можливим обов'язкову підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців. Така підготовка може набагато перевищувати встановлену норму - три дні на рік. У Німеччині, приміром, існують спеціальні нормативні акти щодо підвищення кваліфікації державних службовців, які працюють у таких сферах як управління внутрішніми зборами, податками і акцизами, управління праці та управління соціального забезпечення. Державні службовці (категорії А) зобов'язані пройти дворічний підготовчий цикл після прийняття на роботу. На додаток до цього, для тих, хто вперше прийшов на роботу, існує підготовчий цикл із загального управління від шести до восьми місяців.

Підсумовуючи, можна відзначити, що державний службовець має право і обов'язок проходити підготовку і підвищення кваліфікації. Однак, це право ніколи офіційно не проголошується (за винятком Франції), а обов'язок трактується як обов'язкове проходження програм підготовки лише за виняткових обставин. У більшості випадків лише сам державний службовець і досі вирішує, чи він бажає брати участь у будь-яких програмах підготовки і підвищення кваліфікації чи ні.

3.2 Зв'язок кар'єрного розвитку з результатами підготовки

Зв'язок програм підготовки з розвитком кар'єри була одною з головних цілей при створенні більшості навчальних закладів у кінці 1960-х і 1970-х років. Однак, ціль не була досягнута. Зусилля зробити підготовку беззастережною умовою наступного кар'єрного розвитку все ще є винятком. Цього не трапляється з різноманітних причин: небажання менеджерів персоналу обмежити свою дискреційну владу, зростаюча політизація просування на вищі управлінські посади, брак довіри до підготовки, недостатня доступність підготовки та додаткові кошти, потрібні для оцінки "успішності підготовки".

Треба мати на увазі, що як тільки проходження певної конкретної програми підготовки стає обов'язковою умовою для просування по службі, така програма має стати доступною швидко і для всіх державних службовців, які прагнуть підвищення по службі. Це може значною мірою відбитись як на бюджеті фонду оплати праці, так і на кількості днів, що відводиться на підготовку кожного державного службовця на рік. З огляду на потреби скорочення витрат, "обов'язкова підготовка" для просування по службі часто відкладається доти, доки не здійснюється саме просування на основі випробування. Саме під час такого випробувального періоду і проводиться відповідна підготовка.

Приклади обов'язкового зв'язку підготовки і просування по службі:

Попередня підготовка і прийом на роботу

У Франції і Німеччині, приміром, є розвинуті довгострокові програми попередньої підготовки, які здійснюються у регіональних інститутах

державного управління (Франція) або коледжах з підготовки кадрів для державної служби (Німеччина). Навчальні плани таких програм і екзаменів регулюються підзаконними актами. Успішне складання випускного екзамену (у Німеччині) або отримання принаймі задовільного рейтингу (у Франції) є необхідною умовою для прийняття на державну службу. Екзамен можна перездати лише один раз. Однак, не у всіх землях Німеччини прийом на службу є гарантованим, тобто, не всі, хто успішно складають екзамен, приймаються на роботу. У Франції, якщо рейтинг не є задовільним, випускнику можуть запропонувати при прийомі посаду нижчої категорії або, в окремих випадках, дозволити пройти курс ще раз.

Програми підготовки для зайняття посад вищої категорії

У системі державної служби континентальної Європи все ще домінують чотири категорії посад (допоміжні, канцелярські, виконавчі і адміністративні категорії). Однак, за останнє десятиліття чи близько того, можливості просування на посади вищої категорії значно розширились. Зокрема, декілька країн запровадили програми підготовки для полегшення доступу до вищої категорії посад. Навчальний план підготовки, як і екзамени, регулюються нормативними актами (постановами, указами тощо). У Франції існують навчальні програми для підготовки до внутрішнього конкурсу (іспиту) на зайняття посади вищої категорії у державній службі. І хоча ці підготовчі навчальні програми не є офіційно обов'язковими, в усякому разі ті, що готують до вступних іспитів у Національній Школі державного управління (ENA), не пройшовши цих програм, ці вступні іспити майже неможливо скласти.

У Німеччині, поміж іншим, таку навчальну програму пропонує Федеральна Академія державного управління. Складання таких іспитів (вступний іспит до ENA у Франції та випускний екзамен, що приймається федеральним комітетом з кадрових питань у Німеччині) є обов'язковою передумовою для просування на посаду вищої категорії.

Програми підготовки, пов'язані з просуваннями на певні посади

У Франції є передбачені законодавством навчальні програми, які обов'язкові для штатних службовців, що отримали певні посади, такі як заступник директора (*sous-directeur*). У Німеччині законодавством передбачено, що коли хтось отримує підвищення до рівня начальника відділу у міністерстві, він "має" пройти спеціальний курс підготовки. На практиці, це залежить від конкретного міністерства, чи вважає воно обов'язковим такі програми підготовки.

3.3 Професійні спілки і підготовка

Державна служба характеризується високим ступенем об'єднаності у професійні спілки, отже, немає нічого дивного, що профспілки мають право голосу щодо організації і змісту підготовки державних службовців. Однак, їх вплив тут досить обмежений. Єдиним виключенням є Франція, де, на основі колективних угод, професійні спілки державних службовців беруть участь у розробці

програм підготовки і підвищення кваліфікації. Оскільки професійним спілкам часто бракує компетентності, аби обговорювати концепції підготовки на політичному рівні, французький уряд навіть надав необхідне фінансування (14 млн. франків на 1991-1992 рр.) для підготовки членів профспілок у відповідних питаннях. В інших країнах профспілки не є досить важливими учасниками обговорення питань підготовки і підвищення кваліфікації, хоча ці питання є часткою колективних угод (Італія та Іспанія), або представники профспілок є членами консультативних комітетів навчальних закладів (Німеччина). Однак, у Німеччині профспілки, зокрема асоціації державних службовців мають свої навчальні заклади, які здійснюють підготовку і підвищення кваліфікації не лише зв'язану з діяльністю профспілок, а й із вдосконалення навиків, потрібних для професійної діяльності.

4. Фінансування

Підготовка, зазвичай, фінансується у два способи:

- фонди на підготовку децентралізовані, тобто, вони виділяються до бюджету тої установи, де працюють службовці, і ця установа здійснює управління фінансами для підготовки свого персоналу і “платить” тому навчальному закладу, який проводить навчання; та
- фонди на підготовку централізовані, тобто, вони виділяються комісії з державної служби або навчальним закладам. Таким чином, підготовка здійснюється безкоштовно для установи, де працюють службовці, якщо не зважати на те, що державний службовець отримує зарплату під час підготовки.

Обидві системи фінансування потребують певного моніторингу і контролю для забезпечення досягнення цілей підготовки. У першому випадку (установа, де працюють службовці, здійснює управління фінансами, виділеним для підготовки персоналу) фонди на підготовку можуть бути використані в інших цілях. Це трапляється, якщо фонди на підготовку персоналу не виділяються в окремий блок, а можуть бути переведені до інших статей бюджету, які установа може вважати більш важливими. За таких обставин, підготовка може бути знехтувана. Якщо, з іншого боку, фонди на підготовку виділяються навчальним закладам, і підготовка, таким чином, є безкоштовною для установи, де працюють службовці, навчальний заклад може не зважати на проведення ретельної оцінки потреб і, в такий спосіб, пропонувати або більший обсяг підготовки ніж дійсно потрібний, або програми підготовки, які не відповідають професійним потребам.

Багато органів влади застосовують змішану систему фінансування. Окрім надання прямого фінансування одному чи більше державним навчальним закладам, вони виділяють фонди на навчальні цілі безпосередньо міністерствам чи відомствам. Фонди на підготовку, як правило, не мають права бути переведеними до інших статей бюджету. Проте, міністерства чи відомства мають право, до певної міри, на свій розсуд визначати, які види підготовки вони хочуть запровадити, яких викладачів запросити, а також залучати чи ні і які

навчальні заклади - державні чи приватні - до здійснення програм підготовки своїх службовців. Міністерства чи відомства можуть витратити навчальні фонди на курси підготовки, організовані у самому міністерстві чи відомстві, або направити свій персонал до інших навчальних закладів, не виключаючи і ті, що працюють у приватному секторі.

У минулому навчальні заклади державного сектору не вступали у конкуренцію із навчальними закладами приватного сектору. Державні навчальні заклади становили закритий цех, і часто зосереджувались на певних формах підготовки або напрямках підготовки, розподіляючи, таким чином, між собою завдання. Інколи вони навіть були відкритими для певної внутрішньої конкуренції. Така ситуація з роками змінилась. Сьогодні навчальні заклади, що надають підготовку у сфері державної служби, все більше і більше функціонують як приватні установи. Їм доводиться витримувати ринкову конкуренцією і змагатись на більш чи менш рівних засадах з провайдером навчальних послуг приватного сектору. Це особливо характерно для Британського коледжу державної служби та більшості навчальних закладів скандинавських країн.

Такі зміни викликали тенденцію більше орієнтувати програми підготовки на існуючий попит, тобто, на навчальні потреби, визначені шляхом оцінювання, ніж на збереження старої системи, яка існувала без конкуренції і, з часом, стала дещо негнучкою у реагуванні на нові потреби. Фактично, у деяких випадках, підготовка стала все більше і більше орієнтована на пропозицію, тобто, програми підготовки, які виявились успішними, повторювались знову і знову. Однак, з іншого боку, відкритість ринковим тенденціям може призвести до певних перекосів, особливо там, де йдеться про підготовку нижчих категорій службовців, потребами яких можна легко знехтувати, оскільки їх лоббіювання може виявитись менш потужним; крім того, навчальні програми для цієї групи часто є менш престижними і приносять менші прибутки.

Точні дані щодо обсягу фінансування підготовки державних службовців в усіх країнах, не завжди доступні з таких причин:

- у федеральних державах може бути велика кількість бюджетів різних рівнів, які треба було б проаналізувати;
- зарплата, що сплачується службовцям під час проходження ними програм підготовки, може бути включена чи не включена у статистичні дані; та
- витрати на цільову підготовку до прийняття на роботу можуть включатись чи не включатись.

Проте, є кілька країн, де такі дані є доступними. Дані по Великій Британії показують, що загальна сума, інвестована у підготовку державних службовців, у 1989 - 1990 рр. дорівнювала 381 млн. фунтів стерлінгів, що склало 6 відсотків від державних витрат на зарплату. Цей процент залишався незмінним протягом наступних трьох років. Для порівняння: підприємства приватного сектору у Британії виділяли на підготовку у середньому лише від двох до трьох відсотків від фонду заробітної плати. Загальна сума, витрачена на підготовку державних

службовців у 1989 - 1990 рр. склала £ 788 млн., а вартість одного дня навчання - £ 179 на людину. Загальна сума складалась із таких компонентів:

| | |
|--|-----|
| – витрати на зарплату персоналу під час навчання | 43% |
| – зарплата викладачам | 25% |
| – оплата проживання та інші витрати | 14% |
| – оплата вартості навчання | 12% |
| – оплата проїзду та виплата добових під час навчання | 7% |

У Франції колективна угода визначає мінімальний процент від загального фонду заробітної плати, який має бути виділений на підготовку персоналу. У 1992 році він був встановлений у розмірі 2 процентів від валового фонду заробітної плати, у 1994 році - 3.2%. У 1990 році реальні витрати на підготовку склали від 2.1% до 7.48% залежно від міністерства. Як приклад, наводиться таблиця, що ілюструє, як розподілялись витрати на підготовку французьких державних службовців в абсолютних показниках і як відсоток від загального фонду заробітної плати.

Таблиця 1. Розподіл фондів на підготовку кадрів у французькій державній службі (1990 - 1993)

| | Витрати на оплату підготовки службовців | Витрати на оплату підготовки службовців | Інші витрати | Інші витрати | Загальна сума витрат | Загальна сума витрат |
|-------------------------------|---|---|------------------------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------|
| | Загальна сума (млн. франків) | Процент від фонду зарплати | Загальна сума (млн. франків) | Процент від фонду зарплати | Загальна сума (млн. франків) | Процент від фонду зарплати |
| Вступна підготовка | | | | | | |
| 1990 | 5 919 | 2.56 | 2 057 | 0.89 | 7 976 | 3.45 |
| 1991 | 6 483 | 2.66 | 2 497 | 1.02 | 8 980 | 3.68 |
| 1992 | 5 942 | 2.34 | 2 541 | 1.00 | 8 484 | 3.34 |
| 1993 | 6 288 | 2.26 | 2 689 | 0.97 | 8 977 | 3.23 |
| Обов'язкова підготовка | | | | | | |
| 1990 | 44 | 0.02 | 25 | 0.01 | 69 | 0.03 |
| 1991 | 31 | 0.01 | 25 | 0.01 | 56 | 0.02 |
| 1992 | 30 | 0.01 | 13 | 0.01 | 43 | 0.02 |
| 1993 | 86 | 0.03 | 15 | 0.01 | 110 | 0.04 |
| Адаптаційна підготовка | | | | | | |
| 1990 | 5 835 | 2.52 | 1 493 | 0.64 | 7 328 | 3.16 |
| 1991 | 6 297 | 2.58 | 1 734 | 0.71 | 8 031 | 3.29 |
| 1992 | 6 492 | 2.56 | 1 846 | 0.73 | 8 337 | 3.29 |
| 1993 | 6 472 | 2.33 | 2 094 | 0.75 | 8 566 | 3.08 |
| Підготовка до конкурсу | | | | | | |
| 1990 | 431 | 0.18 | 200 | 0.09 | 632 | 0.18 |
| 1991 | 471 | 0.18 | 216 | 0.09 | 687 | 0.19 |
| 1992 | 545 | 0.21 | 237 | 0.09 | 783 | 0.30 |
| 1993 | 549 | 0.20 | 210 | 0.08 | 759 | 0.28 |
| Усі види підготовки | | | | | | |
| 1990 | 12 230 | 5.28 | 3 774 | 1.63 | 16 004 | 6.91 |
| 1991 | 13 282 | 5.44 | 4 472 | 1.83 | 17 754 | 7.27 |
| 1992 | 13 009 | 5.12 | 4 637 | 1.83 | 17 646 | 6.95 |
| 1993 | 13 395 | 4.82 | 5 008 | 1.81 | 18 403 | 6.63 |

Джерело: інформація DGAFP, надана відділами кадрів

5. Навчальні заклади і викладачі

5.1 Організація і структури відповідальні за розробку політики підготовки кадрів та її впровадження

Розробка політики професійної підготовки кадрів, у принципі, є прерогативою державних органів, які відповідають за державну службу і кадрову політику. Це можуть бути міністерства, що відповідають за державну службу і адміністративну реформу як, наприклад, у Франції та Іспанії. Або, як у Німеччині та Нідерландах, міністерства внутрішніх справ, що відповідають за політику у державній службі, включаючи і кадрову політику. У Великій Британії, як і в інших адміністративних системах англо-саксонських країн, кадровою політикою, особливо прийомом на державну службу, кар'єрним розвитком і професійною підготовкою займається Комісія з державної служби.

Практично, на політику підготовки кадрів мають вплив також кілька інших сил. Вплив інших сил, крім міністерств, на політику професійної підготовки значною мірою залежить від юридичного статусу навчальних закладів, тобто, чи є вони часткою ієрархічної адміністративної структури чи ні, та до якої міри підготовка є децентралізованою. Більше того, можна спостерігати, що досить часто до формулювання політики підготовки залучаються консультативні органи. Такі консультативні ради можуть існувати як у складі органу, що відповідає за розробку кадрової політики, так і безпосередньо у складі навчального закладу.

Взагалі, яким би не був юридичний статус навчального закладу, політичний або міністерський рівень бере на себе відповідальність за розробку політики професійної підготовки кадрів тоді, коли на перший план виходять важливі програми адміністративної реформи або політичних змін, таких як вступ до Європейського співтовариства, і ці програми потребують для свого впровадження забезпечення належної кадрової підготовки. Впровадити таку політику підготовки кадрів набагато легше, якщо навчальні заклади державної служби зобов'язані виконувати розпорядження державних органів як, наприклад, у Німеччині. Навіть якщо навчальні заклади є незалежними, політика також буде впроваджена і відповідні курси запропоновані, оскільки ці заклади мусять заробляти гроші, щоб функціонувати. Можливим є навіть те, що навчальні заклади приватного сектору можуть швидше зреагувати на нові потреби у підготовці, особливо, коли на ринку є велика конкуренція.

Крім відділів по роботі з кадрами, третьою стороною, яка висуває свої вимоги до підготовки державних службовців, є профспілки, підприємства виробничої сфери і, звичайно, галузеві міністерства.

Практичне здійснення підготовки може бути різним, залежно від змісту. Зазвичай, базові програми підготовки, такі як управління людськими ресурсами, організація і планування, формування бюджету та розробка проектів законів тощо, є централізованими. Спеціальні програми, приміром, такі специфічні

курси як адаптація до нового податкового законодавства, є децентралізованими, оскільки, як уже відзначалось, деякі міністерства можуть мати спеціальні навчальні заклади, наприклад, міністерство фінансів.

5.2 Мережа навчальних закладів та їх статут

У більшості країн існує ціла низка навчальних закладів, які готують державних службовців. Крім того, у Європі є кілька закладів, які фінансуються більше ніж одним урядом, приміром, Європейський Інститут державного управління у Маастріхті, який здійснює підготовку фахівців для Європейського Співтовариства, та Європейська Академія у Келі, яка спеціалізується на підготовці державних службовців для регіональних та місцевих органів влади регіону Верхнього Рейну, що охоплює в основному Ельзас і Баден-Вюртемберг.

Що стосується національних навчальних закладів, більшість країн мають такі заклади, які здійснюють довгострокову базову підготовку до чи після прийому на роботу. Для такої базової підготовки існують спеціальні університетські курси (наприклад, магістерські програми у США і Канаді, які готують магістрів державного управління), та коледжі з підготовки персоналу (диплом бакалавра та спеціаліста - у Німеччині).

Підготовка і підвищення кваліфікації з метою адаптації і просування по службі, тобто, короткотермінова підготовка до шести тижнів, зазвичай, здійснюється іншими навчальними закладами, такими як Коледж державної служби у Великій Британії та Федеральна Академія у Німеччині. Університети лише нещодавно починали виходити на цей “ринок підготовки і підвищення кваліфікації”. У деяких країнах навчальні заклади, що здійснюють базову підготовку, також пропонують короткотермінові курси підготовки і підвищення кваліфікації, приміром, Французька Національна Школа державного управління займається подальшим підвищенням кваліфікації своїх випускників.

У деяких дуже специфічних напрямках підготовки, як, наприклад, комп'ютерна грамотність, курси підготовки можуть передаватись на контрактній основі приватному сектору. Однак, поки що використання приватних комерційних навчальних закладів, здається, досить обмежене, причиною чого, принаймі частково, є те, що плата за курси, зазвичай, є досить високою а, отже, залучення приватних консультантів на контрактній основі є більш рентабельним.

Навчальні заклади державного сектору об'єднані у мережі (асоціації) на національному і міжнародному рівнях з метою обміну ідеями і досвідом, а також для координації своєї діяльності. Проводяться регулярні практичні семінари на національному рівні, створюються міжнародні дослідницькі групи, такі як SCEPSTA (Дослідницька група Європейських закладів підготовки державних службовців), та асоціації, такі як IASIA (Міжнародна Асоціація шкіл та інститутів управління).

Деякі національні навчальні заклади, особливо у країнах ЄС, працюють у тісному співробітництві з національними навчальними закладами інших країн і створили курси підготовки, розраховані на зарубіжних державних службовців.

Аналізуючи багатоаспектну картину підготовки, здається, що ефективно функціонуючий навчальний заклад, має відповідати наступним вимогам:

- мати певну незалежність;
- отримувати певний обсяг фінансування на інституційний розвиток з тим, аби бути спроможним розробляти нові навчальні програми;
- бути до певної міри відкритим до конкуренції для того, щоб змушувати себе швидко реагувати на нові потреби;
- мати кошти, які б дозволили активно працювати у рамках національних і міжнародних асоціацій, аби бути у курсі нових досягнень, та
- мати консультативний орган, який об'єднував би управлінців, працівників виробничої сфери та науковців, що дозволило б вдосконалити поінформованість про нові вимоги і потреби у підготовці, що виникають у суспільстві.

5.3 Юридичний статус викладачів

Юридичний статус викладачів є різноманітним. Реальний статус, здається, більше залежить від типу програм підготовки, які викладаються, ніж від національних відмінностей. Постійні штатні викладачі, в основному, використовуються для довгострокових базових програм підготовки. Це університетські програми у Сполучених Штатах та програми коледжів з підготовки персоналу у Німеччині. Національна Школа державного управління як і регіональні інститути державного управління у Франції набирають викладацький склад з числа практиків у галузі державного управління.

Що стосується підготовки і підвищення кваліфікації, тобто короткотермінових курсів тривалістю до шести тижнів, то лектори, зазвичай набираються як зовнішні співробітники. Залежно від теми, це можуть бути практики у галузі державного управління, університетські лектори, або консультанти і викладачі з приватного сектору. Така система піднімає питання про адекватність платні зовнішнім експертам. Рівень оплати, зазвичай, залежить від статусу викладача; державні службовці, як правило, отримують нижчу платню ніж консультанти приватного сектору; це пояснюється тим, що для приватних консультантів це основний заробіток для свого забезпечення, а також оплати свого персоналу, в той час як державні службовці і професори університетів мають постійний заробіток на своїх посадах. Однак, оплата викладання має бути привабливою для державних службовців-практиків, інакше вони відмовляться від читання лекцій і ретельної підготовки до занять, оскільки часто і так сильно завантажені на службі.

Більшість закладів підготовки і підвищення кваліфікації мають дуже обмежений штат працівників. Цей штат забезпечує адміністративну підтримку навчання.

Він також відповідає за розробку нових навчальних програм, моніторинг програм підготовки, тобто, забезпечення якості як викладання, так і навчальних матеріалів, а також оцінку навчальних програм. Залучення постійних штатних працівників до викладання, як правило, дуже обмежене. Частіше, як правило, цей “постійний штат” є працівниками міністерств чи відомств, тимчасово направленими на роботу у навчальний заклад на обмежений строк з тим, аби потім повернутись до своєї звичайної роботи у державній службі. Така схема ротатції запроваджена для забезпечення того, щоб персонал навчальних закладів був обізнаний із новими досягненнями та щоденними проблемами державного управління. Таким чином, цей штат має бути того рівня кваліфікації, щоб оцінити, чи відповідають запропоновані програми підготовки реальним потребам.

Коротко кажучи, досвід показав, що компетентні практики є безцінним здобутком для системи підготовки і підвищення кваліфікації. Однак, інші викладачі можуть бути потрібні також, особливо коли справа стосується нових методів менеджменту чи навичок ведення переговорів тощо.

Недоліком використання практиків для викладання є те, що вони, як правило, потребують підготовки з методики викладання і, принаймі на деякий час, допомоги з боку штатного персоналу у підготовці навчальних матеріалів.

6. Навчальні програми: розробка і оцінка

6.1 Процедури визначення навчальних потреб

Для забезпечення навчальних потреб державної служби системи державного управління створили структури і процедури оцінки цих потреб. Методи, що для цього застосовуються, варіюються не лише залежно від країни і системи державного управління, але й залежно від бачення змісту навчання і тої групи, на яку воно спрямовано. У більшості країн оцінка потреб є прерогативою кожного міністерства чи відомства. У деяких країнах міністерства спромоглись не лише зробити оцінку навчальних потреб на один рік, але й розробити багаторічні навчальні плани для свого персоналу. Таким чином, вони прив'язали оцінку навчальних потреб до індивідуальних планів кар'єрного розвитку свого персоналу. В інших країнах, там, де процедури оцінки навчальних потреб є відповідальністю навчальних закладів, не відділи кадрів кожного міністерства, а саме навчальні заклади роблять необхідні заходи для оцінки потреб у навчанні. Однак, навіть якщо за оцінку потреб відповідають навчальні заклади, відділи кадрів мають також займатись плануванням кар'єри свого персоналу, включаючи і необхідну професійну підготовку.

За певних умов, приміром, якщо вводяться нові інформаційні технології або впроваджуються масштабні реформи, потреба у спеціальній підготовці, як правило, визнається усіма зацікавленими сторонами. Проте, хоча можна досягти загального консенсусу щодо необхідності підготовки, суттєвим все ще залишається необхідність оцінити конкретні потреби і визначити зміст

навчальних програм з огляду на конкретні групи службовців, які потребують підготовки.

Наприклад, значні законодавчі зміни завжди мають супроводжуватись адаптаційними навчальними заходами для тих, хто відповідатиме за впровадження нового законодавства. У такій ситуації загальна потреба у навчанні є очевидною. Незважаючи на це, оцінка конкретних потреб буде необхідна для того, щоб оцінити різноманітні потреби в інформації з нового законодавства, зважаючи на різні групи, які потребують підготовки (керівний персонал, виконавчий персонал, допоміжний персонал). Ті ж самі аргументи залишаються в силі стосовно введення нових інформаційних технологій або підготовки з менеджменту для новопризначених керівників на всіх рівнях управління, а також спеціальної підготовки, такої як формування бюджету і організаційний менеджмент для новопризначеного персоналу на ці конкретні посади.

З іншого боку, можуть виникнути навчальні потреби у певній галузі і (чи) для певних груп службовців, і ці потреби не так легко визначити, наприклад: реагування на потреби населення, етика, комунікація, кооперація чи методи розробки проектів законів. У цих галузях процедура оцінки навчальних потреб полягає в тому, що спершу треба визначити, чи існує потреба у таких конкретних тематичних програмах, а потім, на основі такої оцінки, визначити зміст програми з огляду на конкретну групу службовців.

З вище зазначених причин, у процедурах оцінки потреб, які існують, намагаються використовувати різні джерела. З одного боку, вони покладаються на інформацію зі сторони замовника, тобто, структур різних рівнів у державній службі, а з іншого боку - на додаткову інформацію із зовнішніх джерел, таких як консультативні органи, приміром консультативна чи наукова рада. В державній службі - це цільові групи, керівництво і, особливо, відділи управління людськими ресурсами, які беруть участь в оцінці навчальних потреб. Наприклад, при атестації службовців, мають бути визначені конкретні потреби їх подальшої підготовки, ці дані збираються відділами управління людськими ресурсами і потім передаються до навчальних закладів. Консультативні органи мають доповнювати внутрішню оцінку навчальних потреб інформацією про нові досягнення у сфері підготовки, а також аналізом проблем, що викликають загальну стурбованість, та конкретних недоліків у державному управлінні, які вимагають застосування певних навчальних заходів. Такі консультативні органи можуть складатись з представників наукових кіл, груп, що представляють певні інтереси у приватному секторі (наприклад, підприємства, представники малого і середнього бізнесу, споживачі) та організацій робітників.

Кінцевий продукт - конкретна навчальна програма, її цілі, зміст, навчальні методи і прийоми мають бути узгоджені між навчальним закладом як провайдером навчання, і тою стороною, що виступає замовником конкретної програми підготовки. Це є очевидним у тому випадку, коли навчальний заклад фінансується з бюджету. Проте, це також стосується і тої ситуації, коли навчальний заклад є приватним чи напівприватним, оскільки функціонування цих закладів залежать від того, як вони продають свої послуги, а, отже, вони є

навіть більше залежними від попиту ніж навчальні заклади, які повністю фінансуються з державного бюджету.

Для того, щоб розробити цільову навчальну програму, яка відповідає потребам, дані, зібрані під час процедури оцінки потреб, аналізуються, і разом із керівництвом установи встановлюється пріоритетність різноманітних навчальних потреб. Треба також мати на увазі, що будь-яка процедура оцінки потреб вимагає наступних кроків, тобто, оцінки її ефективності та адаптації до структурних змін.

Можна зробити висновок, що кожна ефективна процедура оцінки потреб має покладатись на інформацію, надану керівництвом і реципієнтами навчання. Це має бути неперервний процес, в якому важливу роль відіграє закладена оцінка навчальних програм. Отже, повна процедура оцінки потреб, як правило, складається з:

- діагностики навчальних потреб;
- аналізу зібраних даних;
- планування і встановлення пріоритетів навчальних програм (керівництвом установи спільно з навчальним закладом);
- впровадження навчальних програм; та
- оцінки і можливої адаптації навчальних програм.

6.2 Бенефіціанти підготовки

Відповідно з нормативними актами стосовно підготовки кадрів у країнах ОЕСР, весь персонал державної служби повинен мати рівний доступ до навчання. Це означає, що доступ до програм підготовки не повинен залежати ні від категорії, ні від статусу державного службовця, ні від рівня органу влади, в якому він чи вона працює. На практиці, однак, це не завжди так.

Більшість країн пропонує дуже мало програм підготовки для службовців найвищого і нижчого рівнів державної служби. Основна маса програм спрямована на керівників середнього і вищого середнього рівня.

Багато країн, проте, роблять серйозні зусилля у підготовці вищого ешелону державних службовців, наприклад, пропонуючи програми підготовки новопризначених постійних секретарів. Спеціальні навчальні схеми були розроблені у Нідерландах та інших країнах для формування групи вищих керівників у державній службі, яких об'єднує здатність бачити цілісність завдань державних органів влади та застосовувати сучасні методи управління людськими ресурсами.

У деяких країнах навчальні заклади, які здійснюють підготовку державних службовців, також пропонують навчальні програми для новообраних членів парламенту.

Що стосується службовців нижчих категорій, деякі кроки були зроблені у напрямку збільшення кількості і підвищення якості програм їхньої підготовки. Однією з ініціатив, впроваджених у країнах ОЕСР, є програми підготовки, спрямовані на вдосконалення надання послуг населенню, тобто покращання реагування службовців на потреби населення. А оскільки саме службовці нижчих рівнів є тими, хто безпосередньо обслуговують людей, і хто, таким чином, напряду спілкуються з населенням, підготовка такого персоналу у напрямку кращого відношення до населення є надзвичайно важливою.

Є багато причин, чому нижчі категорії державним службовців часто не адекватно представлені у навчальних програмах. Одна з основних причин - це те, що у більшості країн підготовка персоналу нижчих категорій, в основному, здійснюється у самих міністерствах. Статистичні дані про такі програми підготовки часто дуже важко дістати. Отже, може бути так, що насправді цими нижчими категоріями не так уже й нехтують, як заставляє нас вважати статистика. З іншого боку, бюджет на підготовку персоналу майже завжди є надто малий, і це на практиці може означати економію саме за рахунок підготовки нижчих категорій, крім тих випадків, коли політичні програми спонукають до розробки спеціальних навчальних програм для цієї категорії.

І хоча ті навчальні програми, що пропонуються, часто нерівномірно розподіляються між різними категоріями службовців, дискримінації щодо статусу службовців (контракт чи призначення), які належать до цільової групи, що має пройти підготовку, як правило, немає. Практичні труднощі виникають щодо підготовки службовців, які не є штатними працівниками, оскільки навчальні програми, побудовані на заочній формі, не завжди є можливими, це залежить від тематики.

6.3 *Форми підготовки*

Існують різноманітні види підготовки. Деякі види з цього широкого спектру форм підготовки являють собою типовий продукт певної конкретної адміністративної культури. Ускладнена британська система підготовки і підвищення кваліфікації, до значної міри, є наслідком у принципі не існуючої базової програми підготовки до прийняття на службу. Німецька і французька системи, які обидві мають добре розвинуті програми базової чи попередньої підготовки, досить тривалий час нехтували програмами підвищення кваліфікації.

Базова підготовка у багатьох країнах здійснюється університетами або спеціалізованими школами державного управління. Зокрема, американські університети, а також деякі університети в Європі, пропонують магістерські програми з державного управління. У Німеччині та Франції така підготовка здійснюється за трохи іншою формулою - студенти, які вчаться за такими

програмами, уже фактично є зарахованими на державну службу і, відповідно, мають певний статус. Залежно від курсу, який вони відвідують, цей статус може або не може дати їм право на автоматичний вступ до державної служби по закінченні навчання. У будь-якому разі, вони отримують певну зарплату під час навчання на цих підготовчих курсах. Тривалість попередньої підготовки може варіюватись від шести місяців до трьох років, залежно від рівня загальної освіти та рівня посади (категорії), на яку вони претендують.

Вступні курси та орієнтаційна підготовка, як правило, проводяться протягом перших двох років роботи у державному управлінні. Загальна тривалість такої підготовки - від чотирьох до шести тижнів, і вона, як правило, розбивається на кілька однотижневих курсів підготовки. Типовим змістом цих курсів є загальний огляд таких тем як методи роботи, бюджетне законодавство, публічне право, закон про державну службу тощо. Знову ж таки, зміст, до певної міри, залежить від базової освіти нових службовців. У певних органах управління ці вступні курси можуть тривати значно довше, навіть до одного року протягом перших двох років служби. Приміром, це часто відбувається в органах податкової адміністрації, управліннях праці або соціального захисту, тому, що відповідні предмети, як правило, в університетах не викладають.

Курси підвищення кваліфікації є основним видом підготовки у системі державного управління. Їх метою є підвищення кваліфікації персоналу для виконання нових обов'язків у контексті горизонтальної мобільності та(або) для підготовки персоналу до просування по службі. Крім того, такі курси використовуються для інформування персоналу про організаційні чи законодавчі зміни, включаючи й більш масштабні реформи. Така підготовка є необхідною з тим, аби озброїти службовців знаннями і навиками для впровадження реформ, що передбачаються.

Підготовка може здійснюватись у навчальних закладах у формі семінарів чи практичних занять; вона також може передбачати участь у конференціях, але це може бути й навчання “в процесі роботи” через практичні завдання, за виконанням яких пильно спостерігає досвідчений керівник. В окремих випадках, коли потрібна масова підготовка, використовуються форми дистанційного навчання.

У більшості країн обов'язком самих службовців є “підтримувати свою професійну кваліфікацію на рівні сучасних вимог”, це передбачається законом про державну службу. Це практично означає зобов'язання займатись “самоосвітою”, тобто, слідкувати за новими досягненнями і законодавчими змінами у своїй професійній галузі.

Деякі країни, такі як Франція, у своєму законодавстві передбачили положення про спеціальну відпустку на навчання. Це положення дає право державним службовцям брати спеціальну відпустку до трьох років (один з яких є оплачуваним) для подальшої професійної підготовки. Залежно від країни, таке положення може бути дуже ліберальним і передбачати будь-що, починаючи від курсів з вивчення мов до університетських програм, або дуже обмеженим і стосуватись лише підвищення кваліфікації, безпосередньо пов'язаної з роботою.

6.4 Процедури розробки та сертифікації навчальних програм і матеріалів

Процедури розробки нових навчальних програм є багатоаспектними. Схоже, що найкращі результати отримують тоді, коли нові навчальні програми розробляються робочою групою, що складається як з фахівців у розробці навчальних програм, так і з фахівців в конкретній галузі управління, включаючи представників тих інституцій, що є замовниками програм. Робоча група, якщо вважає за потрібне, також може консультуватись із зовнішніми експертами у відповідній галузі, приміром, з представниками споживачів.

Як уже зазначалось, нові навчальні програми розробляються спільно, слідом за вимогами, висловленими під час проведення оцінки навчальних потреб. Часто, фактично, саме навчальний заклад має діяти упереджувально і визначати можливі навчальні потреби навіть до того, як ці потреби висловлюються органами державного управління. Допомогу у визначенні таких можливих потреб могли б дати консультативні ради навчальних закладів, населення взагалі або конкретні суспільні групи. Навчальний заклад, в свою чергу, міг би визначити можливі навчальні програми, які б задовольняли ці потреби.

Навчальні програми і навчальні матеріали можна розробляти лише тоді, коли чітко визначені цілі і очікувані результати. Особливо у зв'язку з упереджувальною діяльністю навчальних закладів щодо визначення нових програм, треба переконати реципієнтів (державні органи та їх персонал) у необхідності такої програми, інакше навчальна програма може стати самоціллю, а практична реалізація змісту навчання - надзвичайно низькою. Для того, аби упевнитись, що навчальні програми приведуть до очікуваних змін в управлінській поведінці, організації-реципієнти мусять сприяти втіленню змісту навчання у щоденну роботу. Одним із шляхів отримання підтримки організацій-реципієнтів є залучення їх до розробки навчальних програм. Більше того, необхідно сертифікувати навчальні програми і матеріали за результатами пілотних семінарів, після чого наступним кроком має стати ретельна оцінка програми, щоб упевнитись у тому, що бажаного результату буде досягнуто. На основі такої оцінки навчальна програма і матеріали мають бути переглянуті чи затверджені.

Навчальні програми, спрямовані на зміну управлінської поведінки, виявили потребу в забезпеченні підтримки високого рівня з боку державних організацій-реципієнтів для того, щоб досягти задовільного рівня впровадження змісту програм. При моделюванні таких навчальних програм треба звертати особливу увагу на організаційне і законодавче середовище, в якому має відбуватись зміна управлінської поведінки; а це робить участь організацій-реципієнтів у моделюванні навчальних програм ще більш вирішальною.

6.5 Оцінка ефективності програм підготовки

Доведено, що дати об'єктивну і достовірну оцінку ефективності підготовки дуже важко. Залежно від змісту навчальних програм, можна застосовувати різні методи оцінювання. Вибір можливих показників для оцінювання успішності (позитивних наслідків) підготовки залежить у великій мірі від змісту навчання. Як оцінювати і які показники застосовувати - це надзвичайно важливе питання для отримання достовірних і об'єктивних результатів. Цілком очевидним, хоча це і не беззаперечним, є те, що показники, вибрані для оцінювання, мають повністю відображати визначені цілі навчальної програми.

Крім показників оцінювання, мають також бути визначені “категорії опитування”. Взагалі, до цих категорій мають включатись: слухачі, їх начальники і підлегли, відділи управління людськими ресурсами і населення. Залежно від виду підготовки, який має бути оцінено, ці категорії можуть мати різну вагу для тих, хто проводить оцінювання.

Якщо підготовка ставить за мету передачу знань, таких як зміни у законодавчій сфері чи процедурах, такі показники оцінювання як застосування нового законодавства чи спостереження за новими процедурами є більш відповідними ніж у тому разі, коли підготовка спрямована на зміну поведінки службовців. Тут часто вживаним показником є кількість обґрунтованих скарг або змінених адміністративних рішень, що є досить об'єктивним результатом, тоді як застосування показника кількості прийнятих рішень, може призвести до контр-продуктивних результатів.

Розповсюдженою практикою є використання анкет опитування, які роздаються слухачам відразу після закінчення навчальної програми. Результати анкетного опитування мають обмежену цінність, оскільки вони відображають лише негайне враження слухачів. Вони не можуть надати інформації про глибину і обсяг щойно отриманих нових знань або навиків, які будуть застосовуватись у щоденній практиці, або реальних змін у поведінці, які можна буде спостерігати лише на робочому місці. Деякі навчальні заклади роблять експеримент, розсилаючи повторні анкети через певний проміжок часу, приміром, шість місяців, однак процент повернення анкет виявляється часто дуже низьким, щоб робити якісь об'єктивні висновки.

Ще одним способом, який застосовується для отримання достовірної інформації щодо наслідків навчальних програм, є опитування працівників відділів управління кадрами організації-реципієнта для збору і передачі відповідної інформації від самих учасників семінарів та їх керівників.

Що стосується зміни поведінки службовців при безпосередньому контакті з населенням, успішно використовуються опитування щодо міри задоволення клієнтів.

В цілому, навчальні заклади також мають проходити загальну атестацію усієї своєї навчальної діяльності, яку проводять їхні консультативні ради чи

комітети. На таких засіданнях переглядається річна програма, визначені пріоритети, як задовольнялись потреби і наскільки “привабливим для клієнтів” виглядає заклад (програма, правила прийому, реагування на потреби тощо).